

A demokratikus közvélemény kialakulásának támogatása és korlátai a kelet-európai jogrendszerekben

SMUK PÉTER*

1. Bevezetés – médiavalóság és nyilvánosságtörvények a vizsgált államokban

Dolgozatom a véleménynyilvánítás szabadságának intézményvédelmi oldalán található, a demokratikus diskurzusokat biztosító alkotmányos garanciákat tekinti át, amelyeket az európai emberi jogi standardok nyomán konkretizálhatunk, a közvélemény számára elérhető kommunikációs mező „felületei” szerint rendezetten. Az európai standardok – az Európa Tanács, a Velencei Bizottság dokumentumai – fényében vizsgáljuk a kelet-európai és nyugat-balkáni szabályozásokat, alkotmányos, törvényi intézményeket.¹

A kelet-európai régió dolgozatom szempontjából több sajátossággal bír. A posztkommunista országok azon körébe tartoznak a vizsgált államok – Ukrajna, Fehéroroszország, Oroszország, Moldova, valamint Bosznia-Hercegovina, Szerbia, Montenegró, Albánia –, amelyek általában az európai emberi jogi kultúrkörhöz tartozónak vallják magukat, azonban történelmi és politikai okok miatt az emberi jogok érvényesülése „máshol tart”, mint akár a közép-európai, már EU-tagállam országokban. Alapvetően az a célom, hogy jól körülhatárolt funkcióval bíró jogintézmények kelet-európai megoldásait bemutassam.

Kelet-Európa és a Nyugat-Balkán államainak nyilvánosság- vagy média-rendszerátvitelét két dimenzióban lehet nyomon követni. Az egyik a jogi szabályozási környezet változása, a másik a társadalmi alrendszerben végbemenő, személyi és tulajdonosi változásokkal is járó lényegi struktúraváltás. Ez utóbbi dimenzió vizsgálatára nem terjed ki vizsgálódásom, noha annak politikai jelentősége sokszor elhomályosította a jogi normák hibáit vagy éppen érdemeit. A következő áttekintés elsősorban az alkotmányos szinten megjelenő garanciákra, valamint a demokratikus nyilvánosságtörvények elfogadására koncentrálok. Ezek a jogforrások lesznek ugyanis nagyrészt a tanulmány további elemeinek vizsgálati tárgyai.

A közép- és kelet-európai államok a kommunista rezsimek bukását követően demokratikus tartalmú alkotmányokat, vagy alkotmánymódosításokat fogadtak el. Ezek rendre tartalmazták, legalább utalás szintjén a demokratikus jogállami létre és a szabad véleménynyilván-

* Tanszékvezető egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék, smuk@sze.hu. A cikk megírásának alapjául szolgáló kutatást az MTA BTK Médiatudományi Kutatócsoportja támogatta.

¹ A kutatásom korábbi témájához és az itt is alkalmazott módszertanhoz l. bővebben SMUK Péter: *A politikai diskurzusok alkotmányjogi szerkezete. A demokratikus közvélemény kialakulásának alkotmányos garanciái – európai standardok és közép-európai kihívások*. Budapest, MTA BTK, 2014.

nításra vonatkozó szabályokat és garanciákat. Természetesen országonként korántsem volt mindegy, hogy az új alaptörvényi szabályok, majd az azokat kifejtő további törvényi szabályok mikor és milyen formában kerültek elfogadásra.²

*Ukrajna*³ – A függetlenné váló Ukrajna 1996-ban született alkotmányának 34. cikke biztosítja a véleménynyilvánítás szabadságát, valamint az információk megszerzésének, gyűjtésének és terjesztésének szabadságát. E jogokat az Emberi Jogok Európai Egyezménye által ismert érdekekre hivatkozással lehet korlátozni. Az információs szabadság érdekes aspektusa került megemlítésre az Alkotmányban (50. cikk), nevezetesen a környezet állapotáról, az élelmiszerek és fogyasztási cikkek minőségéről szóló információk tekintetében. A függetlenséget követő évtizedben ellentmondásosan alakult az ukrán közvélemény és újságírás. A cenzúra megszűnt, de az újságírók elleni atrocitások maradtak. A médiapiacot meghatározó szempont az ukrán mint hivatalos nyelv számonkérése a frekvenciapályázatok során (a sajtó területén már szabadon megjelenhetnek az orosz nyelvű lapok). 1992-ből származnak a tájékoztatási és a sajtótörvények, a rádióról és televízióról szóló szabályozás 1993-as, de 2006-ban alaposan átdolgozták.⁴ 2003-ban törvényt alkottak a közérkölcsök védelméről, ez tiltja az államrend elleni és uszító propaganda mellett a pornográf, a szülők iránti tiszteletet romboló vagy vallásgyalázó termékek terjesztését is.⁵ A TV- és rádiócsatornák indítását engedélyező, a tartalom felett felügyeletet gyakorló szabályozó hatóság az Ukrán Nemzeti Televízió és Rádió Tanács (*Nacional'na rada Ukrayini z pitan' telebachennya i radiomovlennya*), a jogállását és hatásköreit szabályozó törvény 1997-es.⁶ A választási rendszer szintén 2011-ből való, a parlament (Verkhovna Rada) házaszálya 2010-es.

*Oroszország*⁷ – Az 1993-as orosz alkotmány 29. cikkében garantálja a véleménynyilvánítás, a meggyőződés, az információk – törvényes úton való – megszerzésének, terjesztésének, áramlásának, valamint a tömegkommunikációnak a szabadságát. A véleménynyilvánítás nem valósíthat meg sem gyűlöletre uszítást, sem pedig társadalmi, faji, nemzeti stb. felsőbbrendűség propagálását. Az ország demokratizálódása a mai napig kérdéses, az autoriter elnöki rendszerben az államilag nem befolyásolt média és újságírók helyzete több szempontból kritikus. A jogalkotás terén rögzíthetjük az 1991-ben megszületett tömegkommunikációról szóló törvényt, a 2003-as tájékoztatási törvényt, illetve a 2006-ban elfogadott törvényt az információtechnológiáról és

² Az egyes államok médiaszabályozása háttérének megismeréséhez, a többi, tételesen feltüntetett forrás mellett a *European Journalism Centre* (<http://ejc.net/>) „*Media Landscapes*” adatbázisát használtam. Áttekintő és összehasonlító forrásként szolgálhat: Alexander SCHEUER, et al.: *The Citizens' Right to Information. Law and Policy in the EU and its Member States*. Study requested by the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, European Parliament, 2012. Elérhető:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/studies/download.html?languageDocument=EN&file=75131>
A primer forrásokat fordításban, angol nyelven használtam, az ebben rejlő kockázatok a dolgozat megállapításaiban is megmaradtak. A primer források 2014. október–december közötti letöltéssel összegyűjtve megtalálhatóak: http://www.sze.hu/~smuk/Nyilvanossag_torvenyek_east_south_eur/

³ Oleh ROZVADOVSKYY: *Media Landscapes. Ukraine*. http://ejc.net/media_landscapes/ukraine

⁴ <http://nrada.gov.ua/en/medialegislation/1289837604.html>

⁵ The Law of Ukraine „On Protection of Public Moral” (Summary), http://www.irf.in.ua/eng/index.php?option=com_content&view=article&id=273:1&catid=39:lu&Itemid=66

⁶ <http://nrada.gov.ua/en/medialegislation/1289837451.html>

⁷ Natalya KRASNOBOKA: *Media Landscapes. Russia*. http://ejc.net/media_landscapes/russia

adatvédelemről. A tömegkommunikációs törvény nemcsak az uszítást és államrend elleni propagandát, de a pornográfiát és újabban a trágár szavak⁸ használatát is tiltja. Jelzésértékű, hogy a tömegkommunikációs szférát csak komoly adminisztratív bázissal tudja a szövetségi kormányzat felügyelni. 2008-ban létrejött a Tájékoztatási és Tömegkommunikációs Minisztérium,⁹ amely a média, a tömegkommunikáció és IT-tevékenységek, továbbá a könyvkiadás, postaigazgatás stb. szabályozását és felügyeletét látja el, az alárendelt szövetségi hivatalok révén (Sajtó és Tömegkommunikáció Hivatala, IT Szövetségi Hivatal, Kommunikációs Szövetségi Hatóság és a Kommunikációs Szférát Felügyelő Szövetségi Szolgálat). A Duma házszabálya 1998-as, a parlamenti választási rendszert 2005-ben alakították ki. Külön törvények szólnak a választójog-sultságról (2002) és a parlamenti pártok számára egyenlő felület biztosításáról az állami médiának a tevékenységüket bemutató műsoraiban (2009).¹⁰

*Fehéroroszország*¹¹ – Az 1994-ben elfogadott belorusz alkotmány az országot egységes, demokratikus, szociális jogállamnak minősíti (1. cikk). Az alkotmány garantálja meggyőződés és véleménynyilvánítás szabadságát mindenki számára, s tiltja a média állam, egyesületek vagy magánszemélyek általi monopolizálását, valamint a cenzúrát (33. cikk). Az állampolgárok joga, hogy teljes, megbízható és időszerű tájékoztatást kapjanak és azt terjesszék az állami szervek működéséről, a közéletéről, a gazdasági, kulturális és nemzetközi eseményekről, valamint a környezet állapotáról. Az állami szervek és tisztségviselők kötelesek az állampolgárok számára az azok jogait és jogos érdekét érintő adatok megismerését biztosítani. Az információk felhasználását a törvényhozás a jó hírnév, a becsület, a polgárok személyes és családi élete érdekében korlátozhatja (34. cikk). Az alkotmány a pártok számára kifejezetten biztosítja az állami médiához való – törvényi szabályok szerinti – hozzáférést. [5. cikk (2) bek.] A politikai és médiapluralizmus alkotmányi szabályaihoz képest az állami kontroll és jogkorlátozás széles körű. Az ENSZ 2014-ben kelt emberi jogi helyzetjelentése¹² szerint különféle adminisztratív és megfélemlítő eszközök korlátozzák a független sajtót és újságírást. Az országos csatornák mind állami tulajdonban vannak, független televíziók közül megemlíthető a Lengyelországból sugárzott Belsat. Több internetes oldalt önkényesen blokkolnak, az információszabadság alkotmányos előírását nem hajtja végre semmilyen jogszabály. A választási rendszer nehezen nevezhető demokratikusnak, a pártok és jelöltek tevékenységét, valamint a választók információhoz jutását több jogszabályi megszorítás is ellehetetleníti. A hatályos fehérorosz telekommunikációs törvény 2005-ös, a médiatörvény¹³ 2008-as, a médiafelügyelet egyszerűen minisztériumi hatáskör (Tájékoztatási Minisztérium). A kampányszabályozást tartalmazó választási kódex¹⁴ 2000-ból származik, a 2013-as módosítását erős nemzetközi kritika fogadta. A képviselőház házszabálya¹⁵ 2008-ban született.

⁸ A 2014. július 1-jétől hatályos törvény komoly bírságokat helyez kilátásba: <http://rt.com/politics/law-media-bill-mass-479/>

⁹ A minisztérium nevének fordítása problémás, l. <http://minsvyaz.ru/ru/>, illetve <http://government.ru/en/departments/55/>

¹⁰ L. http://minsvyaz.ru/ru/doc/index.php?id_4=126 és <http://www.cikrf.ru/eng/law/>

¹¹ Elena KONONOVA: *Belarus*. L.: http://ejc.net/media_landscapes/belarus

¹² Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Belarus (A/HRC/26/44). Elérhető: http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A-HRC-26-44_en.doc

¹³ http://www.tamby.info/zakon/zakon-427_2008.htm

¹⁴ <http://law.by/main.aspx?guid=3871&p0=Hk0000370ee>

¹⁵ <http://house.gov.by/index.php/10255,,,2,,,0.html>

Fehéroroszország nem tagja az Európa Tanácsnak és az Emberi Jogok Európai Egyezményének.

*Moldova*¹⁶ – Az 1994-ben elfogadott alaptörvény szerint Moldova demokratikus jogállam, amelyben a legfőbb értékek az emberi méltóság és szabadságjogok, a személyiség szabad kibontakoztatása, az igazságosság és a politikai pluralizmus. [1. cikk (3) bek., külön az 5. cikk deklarálja továbbá a demokráciát és a politikai pluralizmust.] A politikai pártok alkotmányellenesnek minősíthetők, ha céljaik vagy tevékenységük ellentétes a politikai pluralizmus, a jogállam, a területi integritás, szuverenitás és függetlenség értékeivel. [41. cikk (4) bek.] Az Alkotmány 32. cikke „minden polgár” számára biztosítja a vélemények és a vélemények nyilvános kifejezésének szabadságát, bármilyen formában és eszközzel (szóban, képekkel stb.). A véleménynyilvánítás nem sértheti mások méltóságát, valamint az alkotmány tiltja és üldözni rendeli az állam vagy a nép rágalmazását, megsértését, hasonlóan a zendülésre, háborúra, agresszióra, gyűlöletre, továbbá a diszkriminációra, területi megosztásra való felbujtást, az alkotmányos rend elleni izgatást. A információhoz, tájékoztatáshoz való jogot a 34. cikk „mindenki jogának” nevezi, amelyet nem szabad korlátozni. Az alkotmány deklarálja a cenzúra tilalmát, továbbá az állami szervek kötelesek biztosítani, hogy a polgárok pontos tájékoztatást kapjanak a közügyekről, valamint az állami és a magán médiaszolgáltatók pedig, hogy a valóságnak megfelelő tájékoztatást kapjon a közvélemény. Moldova az elmúlt években viszonylag nagyot lépett előre a sajtószabadság megítélése terén. A törvényhozást nyilvánvalóan helyes irányba terelte az európai integrációs törekvés.¹⁷ Moldova médiatörvénye 2006-os, a sajtótörvény 1994-ben született. A médiatörvény intézményesíti a Műsorszolgáltatói Koordinációs Tanácsot (*Consiliul Coordonator al Audiovizualului, CCA*), amely a médiatörvény megvalósulása felett őrködik, műsorszolgáltatói engedélyeket ad ki stb. A választási kódex 1997-es, a házszabály 1996-os, a hatályos párttörvényt pedig 2007-ben fogadták el. A 2009 tavaszán országszerte lezajlott zavargásokat „Twitter-forradalomnak” is nevezték, a résztvevő fiatalok mobilizációja ugyanis jelentős részben ezen a felületen, az interneten történt.

*Szerbia*¹⁸ – A bőbeszédű (jugoszláv) tagállami szerb alkotmány 1990-ben a 45–46. és 48. cikkeiben biztosította a meggyőződés, gondolat és a vélemény nyilvános kinyilvánításának, valamint a sajtó és más médiumok szabadságát. Az állampolgároknak alkotmányos joga volt, hogy ezekben a médiumokban kinyilvánítsák és közvéleményük véleményüket. Az újságok kiadását nem lehetett engedélyhez kötni. A cenzúra tiltott volt, a sajtótermékek és információk terjesztésének senki sem állhat útjába – szól az Alkotmány –, kivéve amennyiben bíróság megállapítja, hogy az az alkotmányos rend erőszakos megdöntésére, a területi integritás sérelmére, Szerbia függetlenségének megsértésére, az emberi jogok sérelmére vagy nemzeti, faji, vallási gyűlöletre uszításra irányult. A közpénzből támogatott média alkotmányos kötelezettsége volt, hogy időszerű és elfogulatlan tájékoztatást nyújtson. A 48. cikk kifejezetten biztosította a polgároknak, hogy nyilvánosan kritizálják az államot, a hatóságait és szervezeteit, s úgyszintén a magas rangú (sic!) tisztviselőket. A 2006. évi alkotmány lényegében tartalmazza ugyanezeket a rendelkezéseket a 46–51. cikkekben, immár mindenki számára. Az 51. cikk a közügyekről való pontos, teljes és

¹⁶ Diana LUNGU: *Moldova*. L.: http://ejc.net/media_landscapes/moldova#link_378

¹⁷ http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.5.html

¹⁸ Jovanka MATIC – Larisa RANKOVIC: *Szerbia*. http://ejc.net/media_landscapes/serbia

időszerű tájékoztatáshoz való jogot rögzíti, a média kötelessége, hogy ezt tiszteletben tartsa. Mindenkinek joga van a közhatalommal rendelkező szervek által birtokolt adatokhoz való hozzáféréshez, törvény keretei között. A 79. cikk a nemzetiségek számára garantálja a kommunikációs jogokat is (például médiaalapítást). Szerbiában a '90-es években még csak az első lépéseket tették meg a médiapluralizmus irányába, a nyilvánosság-szféra erősen autoriter maradt. A Milosevics-rezsimet követően a szabadabb légkör sem biztosíték az újságírói munka számára, 2008-ban 138 ellenük irányuló támadást regisztráltak. A 2002-ben született médiatörvény nagyrészt rendet tett a '90-es évek káoszában, de nem tudta felszámolni a százával működő illegális adókat. Bevezette a kereskedelmi műsorszolgáltatást (sőt, az állami csatornákon kívül minden más TV- és rádióállomást privatizálni rendelt 2006-ig), miközben a közmédia két csatornája országosan, egy pedig regionálisan, a Vajdaságban sugároz. A médiatanács (*Republička radiodifuzna agencija, RRA*) műsorszolgáltatási engedélyeket adhat ki, formálisan független testület. Az elektronikus kommunikációról szóló törvény 2010-ben született meg. 2010-ben fogadta el a Nemzetgyűlés a róla szóló törvényt, valamint az új hárszabályt, s még 2000-ben a választási törvényt.

*Bosznia-Hercegovina*¹⁹ – A daytoni békeszerződés és a hozzá kapcsolt alkotmány bonyolult államszervezetet hozott létre Bosznia és Hercegovina államban, amelynek alkotmánya csak szűkszavúan deklarálja a véleményszabadságot mint szabadságjogot (II. cikk 3. h.), valójában nemzetközi egyezményekre hivatkozás nyomán érvényesülnek a jogvédő szervek előtt a szabadságjogok (többnyire az Emberi Jogok Európai Egyezménye alapján). A rágalmazás és a becsületsértés tilalmáról, illetve ezek dekriminalizációjáról külön törvényt fogadtak el 2001-ben, ez kifejezetten tiltja, hogy állami hatóságok rágalmazásra hivatkozva pereljenek.²⁰ 2001-ben alkották meg az információszabadságról szóló törvényt is, ombudsmani védelmet biztosítva.²¹ 2002-es a kommunikációról szóló törvény, amely törvénybe foglalta a 2001-ben a korábbi telekommunikációs hatóság és a független médiabizottság összevonásával létrehozott Kommunikációs Szabályozó Hatóságot (horvátul *Regulatorna agencija za komunikacije*).²² Az audiovizuális szektor újraszabályozását 2011-ben végezték el.²³ A szövetségi parlament mindkét házának hárszabálya 2006-ból való, az etnikai jellegű problémákkal terhelt választási szabályozás 2001-es. Az országos választási bizottság 2001-ben és 2005-ben szabályozást fogadott el a politikai szereplők választási időszakban való médiamegjelenéséről, amelyben előírta az egyenlőség és esélyegyenlőség elvén alapuló tájékoztatást és műsorszerkesztést.

¹⁹ L.: <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/professional-journalistic-standards-and-code-of-ethics/south-east-europe-and-turkey/bosnia-and-herzegovina/media-legislation/> valamint http://ejc.net/media_landscapes/bosnia-and-herzegovina (letöltés 2014.11.26.)

²⁰ 5. cikk (2) bek. Ld. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unpan/unpan017549.pdf>

²¹ http://www.ohr.int/ohr-dept/media-d/med-recon/freedom/default.asp?content_id=7269

²² <http://www.rak.ba/eng/>

²³ A médiaszabályozáshoz l. még Tarik JUSTIĆ – Nidžara AHMETAŠEVIĆ: Media Reforms through Intervention: International Media Assistance in Bosnia and Herzegovina. *Working Papers 3/2013*. (Sarajevo, *Analitika Center for Social Research*) Elérhető: http://www.rpp-westernbalkans.net/en/News/News-Archive/2014/Working-Papers-Series-on-Media-Assistance-in-the-Western-Balkans/mainColumnParagraphs/0/text_files/file0/Int%20Media%20Assistance%20BiH.pdf

*Montenegró*²⁴ – Európa új állama 2007-ben elfogadott alkotmánya deklarálja a vélemény-szabadságot (47. cikk), annak szóbeli, írásbeli, képekkel vagy bármilyen más módon való kifejeződését. Ez a jog csak mások méltósága és jó hírneve védelmében korlátozható, továbbá amennyiben veszélyezteti a közérdeket vagy Montenegró biztonságát. Az alkotmány 49. cikke biztosítja a sajtó és a tömegkommunikáció egyéb formáinak szabadságát, a lap- és médiaalapítás csak regisztrációhoz köthető. Az 50. cikk külön tiltja a cenzúrát, de lehetővé teszi információk terjesztésének bírói tilalmát, megelőzendő az alkotmányos rend erőszakos megdöntését, Montenegró területi integritásának sérelmét, háborúra, erőszakra vagy gyűlöletre uszítást. Az 51. cikk alapján mindenkinek joga van tájékoztatást kérni a hatóságoktól, amelyek az információkhoz való hozzáférést bizonyos közérdekű okokra hivatkozással tagadhatják meg. Az elektronikus médiáról szóló 2010-es törvény szabályozza a médiahatóság (*Agencija za elektronske medije Crne Gore*) jogállását és jogköreit.²⁵ A választási és kampányszabályozás²⁶ 1998-ból származik, ennek 2011-es módosítását alapvetően üdvözölte a Velencei Bizottság és az EBESZ.²⁷ A parlamenti házszabályát 2006-ban alkották meg.

*Albánia*²⁸ – Az albán Alkotmány 22. cikke tömör mondatokkal garantálja a véleménynyilvánítás, valamint a sajtó, a rádió és a televízió szabadságát, a cenzúra tilalmát, és lehetővé teszi, hogy törvényi engedélyhez kösse a televízió- és rádióállomások működését. A 23. cikk az információs szabadság biztosítása mellett mindenki jogává teszi, hogy választott testületi szervek gyűlésein részt vegyen. Az 1998-as médiaszabályozást sokévi késlekedés után 2013-ban váltották fel, immár az EU audiovizuális irányelvének szabályait átültetve a hazai jogrendbe,²⁹ létrehozva az Audiovizuális Médiahatóságot (*Autoriteti i Mediave Audiovizive – AMA*). Az AMA hatáskört kapott a digitális műsorszolgáltatási engedélyek kiadására, továbbá a tartalmi előírásokat megfogalmazó műsorszolgáltatási kódex kiadására is.³⁰ A közszolgálati csatornákat általában politikai elfogultsággal vádolják.³¹ A nyomtatott sajtót az 1993-as törvényt felváltó 1997-es törvény szabadnak és a törvény által védettnek nyilvánítja. (Ebben ki is merül a tartalma.) A hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférést és az államtitkok körét az 1999-ben elfogadott tör-

²⁴ <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/professional-journalistic-standards-and-code-of-ethics/south-east-europe-and-turkey/montenegro/media-legislation/>

²⁵ <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/professional-journalistic-standards-and-code-of-ethics/south-east-europe-and-turkey/montenegro/regulatory-bodies/>

²⁶ Law on Election of Councillors and Representatives. A 2011-es módosításokkal egybefoglalt változata nem hivatalos fordításban elérhető: http://legislationline.org/download/action/download/id/4191/file/Montenegro_Law_on_elections_of_councillors_and_representatives_1998_am2011_en.pdf

²⁷ The Joint Opinion on the Draft Law on Amendments to the Election Law of Councilors and Members of Parliament of Montenegro (CDL-AD(2011)11), adopted on 17 June 2011. Elérhető: <http://www.osce.org/odihr/elections/93229>.

²⁸ <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/professional-journalistic-standards-and-code-of-ethics/south-east-europe-and-turkey/albania/media-legislation/>

²⁹ <http://merlin.obs.coe.int/iris/2013/8/article9.en.html>

³⁰ L. médiatörvény 46. cikk, illetve <http://merlin.obs.coe.int/iris/2014/3/article5.en.html>

³¹ Vö. <http://mediaobservatory.net/radar/flash-report-albania> és <http://mediaobservatory.net/radar/public-service-media-political-battlefield-south-east-europe-regional-summary>

vények rendezik. Az információszabadság védelmében „a nép ügyvédjének” nevezett ombudsman-típusú szerv jár el.³² Az albán egykamarás parlament házszabálya 2004-es, a választási szabályozás 2008-as.³³

A Reporters Without Borders *World Press Freedom Index*én 2014-ben vizsgált országaink inkább az alsó tartományban találhatók. Oroszország a 148. helyet foglalta el, míg Fehéroroszország a 157., Ukrajna a 127., Moldova az 56. A balkáni államok, Montenegró kivételével, több helyezést javítottak az elmúlt esztendőben. Szerbia az 54., Bosznia-Hercegovina a 66., Albánia a 85., Montenegró a 114. helyet foglalja el.³⁴

Az alkotmányos és jogszabályi normaszövegek tetszetős képet nyújthatnak egy ország újságírásának és közvéleményének állapotáról, a legtöbb esetben azonban a szólás- és sajtószabadságot érő kihívások a törvények végrehajtásának hiányosságaiból, a helytelen jogalkalmazásból vagy egyenesen a jogi előírások félreértelmezéséből vagy megsértéséből fakadnak (Sajó András szavaival, „a független gondolat extralegális üldözésének tudhatók be”).³⁵ Másrészt nem állíthatjuk azt sem, hogy az európai standardok, a nemzetközi jog belső jogba való behatolása egyértelmű sikertörténet.

2. A demokratikus közvélemény intézményi garanciái és korlátai a kelet-európai jogrendszerekben

2.1. A médiaszabályozás kérdőjelei

A médiaszabályozás szerteágazó problémaköréből az állami felügyelet és politikai befolyás kérdését emelem ki előljáróban. A média és a politika viszonya négy előfeltétel miatt válik alkotmányos jelentőségű kérdéssé.

1. Az állam szabályozó hatásköre révén adott a kísértés, hogy tartalomspecifikus előírásokkal beavatkozzon a sajtószabadságba, durvább eszközként *cenzúrával* éljen.
2. Régióinkban a sajtó és média szférája az államtól nem függetlenül jött létre. Itt utalhatunk a frekvenciák tulajdonának monopóliumára, de a sajtószabadság diktatúrák utáni újraalapításának történelmi pillanatára is. Az újságok privatizációja, a kereskedelmi műsorszolgáltatás *engedélyezése* ismét az állam tevéleges helyzetét garantálta a rajtkőnél.
3. Alkotmányosan elfogadott, hogy a tömegkommunikáció egyes intézményei, az audiovizuális szolgáltatásokat nyújtók felett *hatósági felügyelet* működjön.

³² <http://www.avokatipopullit.gov.al/en>

³³ L. http://www.parlament.al/web/Rregullorja_e_Kuvendit_te_Republikes_se_Shqiperise_e_perditesuar_1154_1.php és <http://www.osce.org/albania/14464?download=true>

³⁴ <http://rsf.org/index2014/en-index2014.php>

³⁵ SAJÓ András: *A szólásszabadság kézikönyve*. Budapest, KJK–KERSZÖV, 2005. 121.

4. Az állami szerepet indokolja a demokratikus közvélemény kialakulásának támogatása. Az állami tájékoztatás könnyen fordul propagandába, de a „piaci” tömegkommunikáció kudarcától is sokan tartanak.³⁶ Ezért *közszolgálati* csatornák³⁷ fenntartásával, közszolgálati tartalmak előírásával stb. elfogadott az állam beavatkozása a média szabadságába.

Az európai alkotmányos kultúra³⁸ számára a kiindulási pont, hogy a média útján megvalósuló szólás- és információszabadság a demokrácia előfeltétele; elvárás, hogy a közvélemény tájékozott legyen és szabadon megvitathasson különböző véleményeket.³⁹

A közszolgálati média jogi szabályozásával kapcsolatban alkotmányos kérdések közé tartozik a rá vonatkozó sajátos szabályozási rezsim és az állami rádió és televízió intézményi önállóságát és a szerkesztői szabadságot garantáló szabályozás.⁴⁰ A kormányzat „túl közel” van hozzájuk, hiszen az állami tájékoztatási monopóliumok lebontása csak nemrég történt meg, ha egyáltalán megvalósult.⁴¹

A médiaszabályozás kényes kérdése még a médiaigazgatás hatásköreivel ellátott közigazgatási szerv jogállása (függetlensége), továbbá hatáskörei gyakorlásának pontos jogi szabályozása.⁴² Jelen dolgozat a médiafelügyelet és az állami szolgáltatók szabályozásának vázlatos ismertetésére tér ki.⁴³

Fehéroroszország médiatörvényében megtaláljuk a médiaalapítás szabályait, amelyek főszabályként megengedőnek tűnnek. Külföldiek csak fehérorosz állampolgárokkal közösen indíthatnak médiaszolgáltatót (10. cikk), továbbá a médiaszolgáltatók névtelen pénzügyi támogatást nem fogadhatnak el, külföldiektől pedig csak erős korlátozásokkal (8. cikk). A regisztrációt

³⁶ Ennek a folyamatnak a bemutatásához l. John KEANE: *Média és demokrácia*. Budapest, Helikon, 1999. 53–72.

³⁷ A közszolgálati problémáinak áttekintéséhez l. BAJOMI-LÁZÁR Péter – Vaclav STETKA – SÜKÖSD Miklós: *Közszolgálati televíziózás az Európai Unióban. Médiakutató*, 2010 tél. Elérhető: http://www.mediakutato.hu/cikk/2010_04_tel/01_kozszolgalmati_tviziu_unio

³⁸ 1) CM/Rec(2007)3 of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society. 2) CM/Rec(2011)7 of the Committee of Ministers to member states on a new notion of media. 3) Res. 1636 (2008) indicators for media in democracy. 4) CM/Rec (2007) 2 on media pluralism and diversity of media content. Ezek a dokumentumok nem vonatkoznak a nyomtatott sajtóra és internetes újságokra.

³⁹ Res. 1636 (2008).

⁴⁰ Az európai standardok tekintetében l. az Európa Tanács részéről: *Declaration of the Committee of Ministers on Public Service Media Governance (2012)*, illetve a további források összefoglaló bemutatásához: NYAKAS Levente: *A közszolgálati média alkotmányos és nemzetközi jogi keretei*. In KOLTAY András – NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, CompLex, 2012. 633–645.

⁴¹ Az állami műsorszórás mellett a kereskedelmi csatornák megjelenése egyébként nyugaton se sokkal régebbi, Európában bőven a 20. század második felére, utolsó harmadára esik. BAJOMI-LÁZÁR–STETKA–SÜKÖSD i. m. (42. lj.)

⁴² Ezek a szempontok állnak a középpontjában az Európa Tanács ajánlásának: *Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector*. L. még: *Declaration of the Committee of Ministers on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector (2008)*

⁴³ A kiegyensúlyozott és pártatlan tájékoztatás követelményét elvi szinten mindegyik médiatörvény deklarálja, részletes áttekintésük meghaladja jelen dolgozat kereteit.

az állami adminisztráció végzi (a Tájékoztatási Minisztérium),⁴⁴ az interneten keresztül terjesztendő médiaszolgáltatások esetén maga a kormány dönt (11. cikk). Az engedélyezési procedúra oly hatékony, hogy a hat országos csatorna közül négy a „Belteleradiokampania” (Белтелерадыёкампания)⁴⁵ állami társaság kezében van, a maradék kettő közvetlenül az államé. Az ENSZ Emberi Jogi jelentése szerint közszolgálati csatornák nincsenek,⁴⁶ és a jelentés hangsúlyozza, hogy az adminisztratív feltételek és korlátok⁴⁷ alapvető akadályát jelentik a médiapiacra való belépésnek, és ezáltal az erős állami kontroll eszközének tekinthetőek.⁴⁸

Oroszország médiatörvényében⁴⁹ a médiumok alapításának szabályait és regisztrációjukat a 8–15. cikkek írják elő. Az „országosnak” mondható csatornák mindegyike hatalmas médiaholdingokhoz tartozik, melyek tulajdonosa például az állam vagy a Gazprom.⁵⁰ Az állami televízió-társaság, a VGTRK (*Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания*) tucatnyi országos TV- és rádiócsatornát, valamint 80 feletti regionális csatornát „gondoz”.

A médiaszolgáltatók regisztrációját a kormány által kijelölt szervek végzik, föderális szinten pedig a Hírközlési és Tömegkommunikációs Minisztérium⁵¹ alá tartozó Szövetségi Kommunikációs, Információtechnológiai és Tömegkommunikációs Felügyelet (Roskomnadzor). Ezen szerv ellátja az engedélyezési hatáskörök mellett a törvényeknek megfelelő működés, valamint a médiatartalmak feletti felügyeletet, a külföldi sajtótermékek terjesztésének engedélyezését, sőt ez a személyes adatok védelmének hatósága is. Elnökét a miniszter javaslatára a kormány nevezi ki és menti fel.⁵² A nem kielégítően precíz szabályozás miatt egyes közérdekekre (különösen az ifjúságvédelemre) hivatkozó törvényi szabályok a politikai cenzúra eszközévé váltak⁵³ a hatóság kezében, amely még közzé is tette a blokkolt internetes oldalak listáját.⁵⁴

Ukrajna médiatörvénye⁵⁵ biztosítja a médiaszolgáltatók bármilyen hatósági beavatkozástól, cenzúrától mentes működését, ám hosszasan sorolja a szabadsággal visszaélés eseteit is (5–6. cikkek). A törvény rendelkezik a médiapiac tekintetében a gazdasági verseny védelméről (8. cikk) és az ukrán hivatalos nyelv használatának kötelezettségéről (amely alól kivételt képez-

⁴⁴ <http://www.mininform.gov.by/ru/deyatelnost-ru/>

⁴⁵ <http://www.tvr.by/eng/about.asp>

⁴⁶ *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Belarus*, 13. A Belteleradiokampania mindenestre az EBU (Európai Műsorszolgáltatók Szövetségének) aktív tagja.

⁴⁷ L. ehhez a minisztertanács 2008 decemberében kiadott rendeleteit: <http://law.by/main.aspx?guid=3871&p0=C20802015e>

⁴⁸ *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Belarus*, 14.

⁴⁹ Angolul 2000-es szövegverzióval elérhető: http://www.policy.hu/myanmar/Russian_Mass_Media_Law_I.PDF, oroszul a hatályos verzió: http://minsvyaz.ru/ru/doc/index.php?id_4=127.

⁵⁰ <http://mavise.obs.coe.int/country?id=40>

⁵¹ <http://minsvyaz.ru/ru/directions/struct/> – az engedélyezési eljárás szabályaihoz l. a médiatörvény 10. cikkét és a kormány 1025/2011. számú határozatát, http://minsvyaz.ru/ru/doc/?id_4=648.

⁵² A Felügyelet statútumát a szövetségi kormány 2009-ben adta ki, l. http://eng.rkn.gov.ru/about/statute_of_roskomnadzor/

⁵³ *FIDH-ADC Memorial – Russia 2012-2013: Attack on Freedom*. 9. http://www.fidh.org/IMG/pdf/rapport_russie_2012-2013_uk-ld_1.pdf

⁵⁴ <http://cais.rkn.gov.ru/en/#form>

⁵⁵ <http://nrada.gov.ua/en/medialegislation/1289837604.html>

hetnek „egyes” régiók, ahol a más anyanyelvet beszélő kisebbségek számottevő arányban élnek, 10. cikk). A törvény meghatározza az ukrán rádiós és televíziós műsorszolgáltatás plurális „szerkezetét” (11. cikk). Az állam által létrehozott médiaszolgáltatók kötelesek a közérdeknek megfelelő tájékoztatást nyújtani. Maga a törvény (14. cikk) hozza létre az Ukrán Nemzeti Rádió Társaságot (NRKU), valamint az Ukrán Nemzeti Televízió Társaságot (NTKU). Ezeket vezetőségeik irányítják, amelyek tagjait a parlament választja. 9 főt a parlamenti frakciók, 4-4 főt az államfő és a médiaszektorban működő szervezetek jelölnek.

A műsorszolgáltatási engedélyeket az Ukrán Nemzeti Televízió és Rádió Tanács (*Nacional'na rada Ukrayini z pitan' telebachennya i radiomovlennya*) adja ki.⁵⁶ A testület 8 tagú, 4 tagot a parlament választ, 4 tagot pedig az államfő nevez ki, egyaránt 5 éves megbízási idővel és egyszeri újraválasztás lehetőségével (4. cikk). A tagokra személyi javaslatot a frakciók és egyesületek is tehetnek, a jelöltek legalább öt éves tapasztalattal bíró szakértők, médiaszakemberek, tudósok lehetnek (5–7. és 9. cikk).

Az ukrainai média- és emberi jogi állapotok nem vizsgálhatóak a keleti országrészekben dúló fegyveres konfliktusokra utalás nélkül. A politikai válság az ukrán és az orosz nemzetiségek közötti ellentétként írható le, ennek kézzelfogható példái az orosz nyelvű és oroszországi adók betiltása az ukrán Tanács által, az ukrán nyelvű csatornák blokkolása az oroszok részéről, valamint a tömegkommunikáció infrastruktúrája és a szerkesztőségek/újságírók elleni fegyveres támadások.⁵⁷

Moldova szintén formálisan elkülöníti a végrehajtó hatalomtól a médiatestületeit. A törvény⁵⁸ a műsorszolgáltatási engedélyek kiadását az Audiovizuális Koordinációs Tanács (*Consiliul Coordonator al Audiovizualului – CCA*)⁵⁹ hatáskörébe utalja. A Tanács 9 tagját a parlament választja háromötödös többséggel (42. cikk). A jelölés egy jelölőbizottságon keresztül társadalmi szervezetek joga, a legalább 5 éves szakmai tapasztalattal, Moldova hivatalos nyelvének ismeretével rendelkező és egyéb törvényi feltételeknek megfelelő személyek közül. A megbízási idő 6 évre szól, de az első tagok megválasztása lépcsőzetesen (időben eltolva) történt, így a tagság egyharmada két évente megújul (43. cikk).

A médiatörvény intézményi autonómiát biztosít a közszolgálati műsorszolgáltató vállalat, a „Teleradio-Moldova” számára (50. cikk), ennek vezetését a Felügyelő Tanács, a vállalat elnöke, valamint a rádió és a televízió igazgatói látják el. A Tanács 9 tagú, tagjai szakképzettséggel bíró szakemberek, akik utasítást nem fogadhatnak el. A tagokat a parlament választja meg, háromötödös többséggel. A jelölési eljárás során a Műsorszolgáltatási Koordinációs Tanács pályázatot ír ki a posztra, majd minden megüresedett felügyelő tanácsi helyre 2 jelöltet mutat be a parlamentnek. Érdekes kvótaszabály, hogy a Tanács tagjai között mindig kell lennie legalább két

⁵⁶ L. ezt a törvényt: <http://nrada.gov.ua/en/medialegislation/1289837451.html>

⁵⁷ *Report on the human rights situation in Ukraine*. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2014. augusztus 17., 14. Elérhető: <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UkraineReport28August2014.pdf> valamint *Human Rights Assessment Mission in Ukraine. Report on the Human Rights and Minority Rights Situation*. 2014. OSCE-ODIHR, 39-41. Elérhető: <http://www.osce.org/odihr/118476?download=true>

⁵⁸ http://www.apel.md/public/upload/en_audiovisual_code.pdf

⁵⁹ <http://cca.md/>

nőnek és két pénzügyi végzettséggel, tapasztalattal rendelkező tagnak. A Tanács megbízatása 4 évre szól, de a tagság harmada két évente megújul. A vállalat elnökét a Felügyelő Tanács pályázati úton választja, hasonlóan az igazgatókat (56., 60–61. cikk).

Moldova intézményi megoldásai pozitívan értékelhetők,⁶⁰ a vizsgált országok közül a legközelebb áll az európai standardokhoz.⁶¹ Megjegyezhetjük ugyanakkor, hogy az orosz–ukrán-konfliktus hatása Moldova médiapiacán is érzékelhető: 2014 nyarán a Rossiya 24 csatornát 2015. január 1-jéig betiltották.⁶²

A szerb médiahatóság (*Republička radiodifuzna agencija*) a médiatörvény 6. §-a értelmében független hatóság, ám a tagjaival kapcsolatban hosszú alkotmányos válságot okozott a 2003-as választási procedúra. A hatóság Tanácsát kezdetben 15 tagúnak tervezték, később 9-re csökkentték a létszámát. Tagjait a parlament választja 6 évre, a hatóság kompetenciájába tartozó ügyekben jártas személyek közül. A jelölés joga több szereplőt illet meg (a szerb parlament és kormány, Vajdaság parlamentje és végrehajtó tanácsa, egyetemek, a műsorszolgáltatók, civil szervezetek, egyházak), a kilencedik tagot a már megválasztott tagok jelölik. A szakértők véleménye szerint a hatóság alapvetően nem bír kellő erőforrásokkal, hogy hatásköreit ellássa.⁶³

Szerbia közszolgálati csatornáit a szokásos sajtó bevételeken túl – nehezen, vagy inkább sehogyan sem behajtható – előfizetési díjakból rendeli finanszírozni a médiatörvény (80–81. §). A belgrádi székhelyű közszolgálati „műsorszolgáltató intézmény” vezetésének szervei az ügyvezető, a vezető testület és a programtanács (Médiatörvény 86–87. §). A vezetőség 9 tagú, tagjait a médiahatóság nevezi ki 5 évre. A tagokkal szemben elvárás, hogy szakértők legyenek; nem lehetnek tagjai parlamentnek és kormánynak, valamint politikai pártok vezető testületeinek.

Bosznia és Hercegovina médiatörvénye (2002) az alapelvek körében rögzíti, hogy a műsorszolgáltatóknak mentesnek kell lenniük a politikai kontrolltól és manipulációtól. (4. § 1.c.) A médiahatóság fő szerve a tanács, főigazgatóját a tanács jelölése alapján a kormány nevezi ki 4 évre, egyszer megújítható mandátummal. A tanács 7 tagú, akiket a parlament választ szintén 4 évre, és egyszer újraválaszthatóak. A parlament számára a kormány tesz javaslatot (kétszer anynyi jelöltet kell állítania, mint a megválasztandó személyek száma). A jelölhető személyek a médiaszektor szakértői, de nem lehet jelölni a törvényhozás vagy a kormányzat tagjait, sem pedig politikai pártok tagjait (39–40. §).

A Bosznia és Hercegovina területén működő közszolgálati csatornák vezetését az egyes csatornákat szabályozó jogszabály írja le.⁶⁴ A közszolgálati törvény a csatornák függetlenségét több dimenzióban is előírja (4. §), így a szerkesztői és a gazdasági önállóság területén.

⁶⁰ *Article 19: Comment on the Audiovisual Code of the Republic of Moldova*. 2007. 7–18. Elérhető: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/analysis/moldova-bro-psb-07.pdf>

⁶¹ A 2006 előtti közszolgálati műsorszolgáltatás függetlenségének az európai standardokkal való összevetéséhez l. a *Manole and Others v. Moldova* (2009) ügyet a strasbourgi bíróság előtt.

⁶² <http://en.ria.ru/world/20140704/190809221/Moldova-Suspends-Russias-Rossiia-24-TV-Channel-Until-2015.html>

⁶³ A műsorszolgáltatás szabályozása terén a Telekommunikációs Hatóság is hatáskörökkel bír, alapvetően a frekvenciahasználat feltételeinek meghatározásával, a rádiófrekvenciák kiosztásával. http://ejc.net/media_landscapes/serbia#link_949

⁶⁴ *Analysis of the Laws pertaining to the Public Service Broadcasting System of Bosnia and Herzegovina*. Prepared by Boyko BOEV. OSCE, 2012. Elérhető: <http://www.osce.org/fom/94107?download=true>

A közszolgálati rendszerének vezetősége 12 tagú, amely úgy áll össze, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók 4-4 fős vezetősége hivatalból tagja ennek a testületnek (7. §). A vezetőség tagjait illetően a kinevezési eljárás csatornánként eltérő. A (szövetségi, illetve a tagállami) parlamentek választják a tagokat, ám a RTRS és a BHRT esetében a médiahatóság javaslatára, a RTV FBiH esetében viszont a szövetségi parlament két háza által felállított jelölőbizottság állítja a jelölteket.⁶⁵

Albánia 2013-ban elfogadott új médiatörvénye értelmében a médiahatóság (AMA) tanácsának 7 szakértőnek minősülő tagját a parlament választja 5 évre, egyszeri újrválaszthatósággal (8–9. §). A parlamenti választást annak tömegtájékoztató bizottsága készíti elő, bekérve a (civil) jelölő szervezetektől azok javaslatait. A bizottság minden egyes megválasztandó tag helyére 4 főt javasol, annak figyelembevételével, hogy a tanács tagjai között három kormányoldali és három ellenzéki tag legyen [8. § (1) bek., 9. §]. A tanács elnökét külön választja a parlament, az előbbinek megfelelő eljárás alapján, azzal, hogy a parlamenti ellenzék a jelöltek listájáról 2 fővel szemben vétót emelhet. Az elnök megválasztásához az összes parlamenti képviselő többségének szavazata szükséges (10. §).

Albánia közszolgálati intézményét (ART) az Irányító Tanács, a Főigazgató és a csak tanácsadói és előkészítő szereppel bíró igazgatóság vezeti (médiatörvény, 92. §). A Tanács elnökből és további 10 tagból áll, akik legalább 10 éves releváns tapasztalattal bíró szakértők közül kerülnek ki. A tagokat 5 évre a parlament választja, egyszer újrválaszthatóak; a jelölés joga a civil szervezeteket illeti meg (93–94. §). A Tanács elnökét a tagok megválasztása után választják, a parlament pályázatot ír ki, majd a bizottság választ a pályázók közül jelölteket a parlamenti választásra (95. §). A Főigazgatót a Tanács választja kétharmaddal, 5 évre [101. § (3) és 102. §].

A bemutatott szabályozások tétje a *média feletti hatalom megosztása*. A központi közigazgatásba betagozódó, társszabályozást nem ismerő keleties modellek ebből a szempontból komolyan kifogásolhatóak. A médiahatóságok tagjainak jogállását, választási eljárását tekintve a többes jelölés vagy többcsatornás delegálás, összeférhetetlenségi és szakmai szabályok működőképessége csak részben kínálnak megnyugtató konstrukciót. Az emberi jogi szervezetek monitoring vizsgálatai csak részben igazolják vissza ezek működőképességét, vagy sok esetben a törvényi szabályozások betartását. A kelet- és délkelet-európai médiatörvényeket ugyan az európai standardok alapján írják, de „a balkáni standardok alapján hajtják végre”.⁶⁶ Az intézményesített hatalommegosztás hiányosságaiából fakadó problémákat ilyen módon – az alább áttekintésre kerülő – tartalmi előírások csak részben tudják enyhíteni.

⁶⁵ Law on RTRS 46. § (1), Law on BHTV 26. §, Law on RTV FBiH 25. §. A választási eljárás nehézségeihez l. Dusan BABIC: Controversies about the Law on PBS of BiH Continue. IRIS 2008-9:4/3. Elérhető: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2008/9/article3.en.html>

⁶⁶ Oxana GAMAN-GOLUTVINA: Conclusions. Media and Democracy in Transformation Design. In Marta DYCZOK – Oxana GAMAN-GOTUVINA (szerk.): *Media, Democracy and Freedom*. Bern, Peter Lang AG, 2009. 239.

2.2. Politikai diskurzusok támogatása és korlátozása a választási kampányokban

A választási kampányidőszak sajátos jogi szabályozási rezsimmal bír, amely a véleménynyilvánítás és a média szabadságának általános funkcióit némileg új oldaláról mutatja be. A kampányban a szereplők (jelöltek, választók, állam) és felületek mentén értékelhetjük a politikai diskurzusokat.

A kampányszabályozásnak több felületre van hatása, nemcsak a médiára és sajtóra, de a plakátolásra, személyes marketingre és választási gyűlésekre egyaránt. A kampányok felületeit tekintve, az alkotmányjogi kérdések a következők: a választók információhoz-tájékoztatáshoz való joga, a jelöltek-jelölőszervezetek információterjesztéshez való joga, a felületekhez való hozzáférés. Ezeket az elemeket átfogja továbbá az esélyegyenlőség általános értéke. Intézményvédelmi eszközként tekinthetünk azon szabályokra, amelyek révén

- ingyenes hirdetési időt biztosítanak a médiában;
- a jelöltek esélyegyenlőségének és a pluralizmus értékének támogatása érdekében állami finanszírozást nyújtanak, illetve biztosítják a részvétel jogát a kampányidőszak szervezett vitáiban;
- a választási gyűléseket megkülönböztetik az általános gyülekezési szabályoktól;
- plakátok közterületi elhelyezése legalábbis engedélyezett, továbbá a plakátok számára a hatóságok külön felületeket (hordozókat) tesznek elérhetővé.

A választási kampányok során a választók és a jelöltek jogait egyaránt szolgáló médiatevékenység vizsgálatok az Európa Tanács miniszteri bizottságának ajánlása⁶⁷ alapelveként a (közszolgálati) média információs társadalomban betöltött jelentőségét és függetlenségét, valamint a szabad és demokratikus választások szolgálatát fogalmazta meg.

Általánosságban, a törvényi szabályok alább kifejtett ismertetése előtt elmondható, hogy az EBESZ választási megfigyelései és jelentései alapján a demokratikus eljárások egyik legfontosabb sérelmét éppen a kampányidőszak törvénytelenégei okozzák. A médiafelületek biztosításának törvényi előírásait sok esetben egyszerűen nem tartják be, és a jogorvoslati út hatékonysága legalábbis kérdéses.

Az állam intézményvédelmi kötelezettségének tesz eleget, amikor felületeket biztosít a kampányüzenetek számára, a jelölteket és a választókat összekötő csatornákat, médiumok szabad működését biztosítja, függetlenül attól, hogy a felületek ingyenesen vagy pénzért érhetőek el. Direkt korlátozással akkor találkozunk, amikor politikai reklámok, kampánytevékenység tilalmát írja elő a szabályozás. Fizikai korlátok a kampánycsend, a politikai hirdetésekre költhető összeg maximalása, a vásárolható reklámidő keretei, tartalmi korlátok mások jogainak és az alkotmányos rend stb. védelme. Indirekt lehet a korlátozás, ha olyan feltételeket teremt a jogszabály, amikor a médiumok ellenérdekelték lesznek a kampányok, hirdetések közvetítésében (pl. ha kizárólag ingyenesen lehetne hirdetni, az a kereskedelmi csatornákat gazdaságilag tartaná távol a kampánytól).

⁶⁷ Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns. L. még CDL-AD(2007)022; CDL-AD(2009)031. A választójoggal kapcsolatos Velencei Bizottsági állásfoglalásokat szerkesztett változatban lásd: CDL-EL(2013)006.

A politikai hirdetések szabályozásának áttekintése előtt előrebocsátható megjegyzés, hogy az elemző számára is zavarba ejtő a fehérorosz, orosz és ukrán kampányszabályozás részletessége. Míg Moldova rövidebben fogalmazza meg az alapvető és demokratikus kereteket, addig ezen országok hosszú oldalakon át részletezik a kampányeszközöket, a médiahasználatot és a választók tájékoztatáshoz való jogát. Ezek a szabályok így nehezen értelmezhető fordulatokkal terheltek, továbbá több esetben a demokratikus jogok biztosítása adminisztratív „garanciák” erdejében bolyong.

A fizetett politikai hirdetések lehetővé teszik a mindenkori ellenzéknek, hogy a kormányzati „sikerüzenetek” mellett megjelenhessen a médiában. Ez ugyan a médium típusától és gazdasági összefüggésektől függetlenül nem vizsgálható, a választási törvények szabályai mégis üzenetértékűek.

Fehéroroszországban ugyan megengedett a fizetett kampány, de az EBESZ megfigyelői szerint a 2012-es parlamenti választási kampányban nem voltak fizetett hirdetések.⁶⁸ Az orosz választási törvény kifejezetten előírja az állami országos és regionális TV- és rádiócsatornák számára, valamint az országos állami nyomtatott sajtótermékeknek, hogy kötelesek kampányfelületet biztosítani a kampányüzenetek számára. Fontos szabály, hogy a nem állami TV-k, rádiók és sajtótermékek szerkesztőségei akkor kínálhatnak fizetett felületet, ha már legalább egy éve regisztráltak az Orosz Föderáció területén (57. cikk). Ukrajnában a fizetett hirdetések lehetségesek, az esélyegyenlőség elvének tiszteletben tartásával, tisztességes árképzéssel és az átláthatóságot célzó kifizetési renddel (66–73. cikkek). Moldovában az állami és magán média-szolgáltatók egyaránt felkínálhatnak fizetett reklámidőt, egyenlő díjakkal és feltételekkel. A jelölőszervezetek naponta legfeljebb 2 perc terjedelmű műsoridőt vásárolhatnak [választási kódex 47. cikk (3) bekezdés].

Az ingyenes műsoridő biztosítása a kampányidőszakban kifejezetten a véleményszabadság objektív intézményvédelmét, a demokratikus közvélemény formálódásának garanciáját jelenti. Ezzel kapcsolatban azonban a véges lehetőségek és az egyenlő (tisztességes) hozzáférés szempontjait is figyelembe kell venni.

Fehéroroszországban a Központi Választási Bizottság közzéteszi azon médiaszolgáltatók (állami vagy helyhatósági médiumok) listáját, amelyek kötelesek legalább 20 nappal a választások előtt ingyen közzétenni a jelöltek programját. A törvény kissé régimódi szabállyal a programok közzétehető terjedelmét is korlátozza: elnökjelöltek esetén ez legfeljebb 5, képviselőjelölteknél legfeljebb 2 gépelt oldal [Választási tv. 46. cikk (4)–(5) bek.]. Az állami csatornák ingyenes műsoridejének struktúráját is szabályozza a törvény: a Választási Bizottság az ingyenes műsoridő egy részét vitaműsorokra jelöli ki [46. cikk (9) bekezdés]. Megjegyezhető, hogy a parlamenti választások történetében először 2012-ben adott le vitaműsort – igaz, felvételtől – az állami televízió.⁶⁹

Az orosz választási szabályozás értelmében a szövetségi listát állító pártok kampányeseményeiről köteles a TV, a rádió és a sajtó ingyenesen tudósítani [Választási tv. 51. cikk (4) bekezdés]. Az ingyenes reklámfelülethez azonban nem mindegyik párt jut hozzá: az a párt, amelyik az előző választáson nem ért el 3%-ot, nem kaphat ingyenes műsoridőt (57. cikk). Fontos,

⁶⁸ 2012. évi OSCE/ODIHR Final Report: <http://www.osce.org/odihr/98146?download=true>

⁶⁹ 2012. évi OSCE/ODIHR Final Report: <http://www.osce.org/odihr/98146?download=true>

a pluralizmus megvalósulását elősegítő szabály, hogy az ingyenes idő legalább felét választási vitaműsorokra kell felhasználni [58. cikk (4) bekezdés].⁷⁰

Az *ukrán* szabályok előírják, hogy a pártok az országos csatornákon 60 perc, a regionális csatornákon 20 perc műsoridőt kapnak, míg az egyéni jelöltek a választókerületben sugárzó csatornákon kapják ugyanezt a lehetőséget. Ez az időkeret a televízióban és rádióban külön-külön rendelkezésre áll. Az ingyenes műsoridőt két egyenlő részletben, a – legnézettebb – 19.00–22.00 óra közötti időszakban kell kiadni. (Választási tv. 72. cikk.)⁷¹

A *moldovai* szabályozás szerint a közmédiaokban vitaműsorokat kínálnak a kampányoló pártok részére, továbbá a teljes kampányidőszakra 2 óra ingyenes műsoridőt. Naponta 2 percnél többet azonban itt sem használhat egy párt. A vitaműsorok szervezését a központi választási bizottság hagyja jóvá, a magántulajdonban álló média esetében is [47. cikk (2)–(3) bekezdés].⁷²

Szerbia médiatörvénye értelmében a közszolgálati médiaszolgáltatók a választási időszakban ingyenesen és kiegyensúlyozottan közvetítik a pártok és jelöltek reklámjait, ugyanakkor a kereskedelmi csatornák közzétehetnek – diszkrimináció nélkül – fizetett hirdetéseket. A közszolgálati média számára tilos a fizetett hirdetések közzététele, továbbá belső szabályzatainak megfelelően vissza is utasíthat bizonyos programokat vagy „propagandaanyagokat”, amennyiben azok nem a választási kampányt szolgálják [78. cikk (6) bek., 106., 109. §].

Bosznia-Hercegovinában a közszolgálati műsorszolgáltatásról szóló törvény (32. §) szerint a szövetségi TV-rádió a pártok és jelöltek számára egyenlő feltételek mellett teszi lehetővé programjaik bemutatását, a kampányra szánt műsoridőt pedig ingyenesen teszi elérhetővé. A választási kódex⁷³ értelmében (1.11. cikk) bármely párt és jelölt szabadon folytathat kampánytevékenységet egész Bosznia területén, a hatóságoknak tilos bármiféle akadályt gördíteni a jelöltek, illetve a szavazók szabad mozgása (!) útjába. A fizetett hirdetések szabályai (16.12. cikk) szerint minden politikai szervezet számára egyenlő feltételekkel kell biztosítani a fizetett politikai hirdetések lehetőségét. A 16.13. cikk értelmében a kereskedelmi média is felajánlhat ingyenes felületet, egyenlő feltételekkel; a fizetett hirdetések időtartama hetente legfeljebb összesen 30 perc lehet.

Albánia választási kódexe (84. cikk) értelmében a kereskedelmi média csak a hírműsorokban foglalkozhat a kampánnyal, politikai hirdetéseket nem tehet közzé. A közmédia ingyenes műsoridőt biztosít a kampányban szereplők számára (80. cikk), amelyre vonatkozna az egyenlőség elve, azonban a választási kódex a pártok között differenciál az előző választási eredményeik alapján. A parlamenti mandátumok legalább 20%-át elnyert pártok számára legalább 30 perc műsoridőt osztanak el egyenlően, a TV-ben és a rádióban egyaránt, a többi parlamenti párt számára legalább 15 percet. A nem parlamenti, de jelöltet állító pártok számára 10-10 percet kell kiosztani a tévében és rádióban egyaránt.

⁷⁰ 2011. évi OSCE/ODIHR Final Report: <http://www.osce.org/odihr/86959?download=true>

⁷¹ 2012. évi OSCE/ODIHR Final Report: <http://www.osce.org/odihr/98578?download=true>

⁷² 2010. évi OSCE/ODIHR Final Report: <http://www.osce.org/odihr/75118?download=true>

⁷³ http://www.izbori.ba/Documents/documents/English/Laws/Election_Law_of_BiH-eng.pdf

A kampány során az esélyegyenlőséget különösen szolgálja, ha a médiamegjelenés tekintetében a jelöltek/pártok azonos, tisztességes elbírálás alá esnek. Azt fentebb láttuk, hogy a fizetett és ingyenes műsoridő rendelkezésre bocsátása során is érvényesül ez az elvárás.

A választási törvények által is alapelveként kezelt esélyegyenlőség megtalálható Fehéroroszország (46. cikk), Ukrajna (63., 66., 68. cikk), Oroszország (10. cikk (4) bek., 51. cikk (4) bek., 57. cikk (4) bek.),⁷⁴ Moldova (46. cikk), Szerbia (50–51. cikk), Bosznia és Hercegovina (16. cikk), Montenegró (64. cikk) és Albánia [78. cikk (2) bek., 80. cikk (2) bek., 81., 84. cikk] választási kódexében egyaránt.

2.3. A parlamenti viták nyilvánossága

A parlamentek funkciói között kiemelkedő szerepet játszik, szinte az összes hatáskört átfogja a politikai vita-funkció, a politikai küzdelmek számára intézményesített „aréna” biztosítása. Alább a parlamenti eljárások nyilvánosságát tekintem át, mert ez teremti meg a kapcsolatot a parlamenti viták (információk) és a közvélemény között. Az Európa Tanács 1997-ben elfogadott ajánlása⁷⁵ szerint a parlamentek úgy maradhatnak továbbra is a demokratikus intézményrendszer kulcsszereplői, ha az új információs technológiai eszközök széleskörűen használják és támogatják a minőségi újságírást.

A törvényhozó testületek nyilvános működése garancia arra, hogy a politikai vitákból a közvélemény informálódjon, segítséget kapjon a politikai állásfoglaláshoz, választási döntéséhez. A nyilvános működés megvalósulását az ülések nyilvánossága, az újságíróknak és más nézőknek az ülésteremhez való hozzáférése (karzaton való részvétel), valamint az ülések közvetítése jelenti.⁷⁶ Természetesen hozzájárul ehhez a parlament mint állami szerv, a működésére vonatkozó közérdekű információk (jegyzőkönyvek stb.) közzétételével is.

A nyilvános parlamenti ülésezést demokratikus, legitimációs és jogállami követelménye miatt az alkotmányok rendre deklarálják főszabályként. A zárt ülésezés ehhez képest – mivel alkotmányos elvről van szó – minősített többséggel lenne ésszerűen elrendelhető. Megjegyzem, hogy a bizottsági ülések nyilvánosságát is elvárják az európai alkotmányos standardok, ám ezek zárt ülésezése gyakoribb, egyszerűbb elrendelésük és a mögöttük álló szakmai-alkotmányos indokok is megalapozottabbak.

A *fehérorosz* alkotmány 103. cikke rögzíti a parlament mindkét házának nyilvános ülésezését, valamint azt, hogy államérdekből az összes képviselő többségének szavazatával zárt ülést rendelhessenek el. A képviselőház házsabálya⁷⁷ megismétli ezt a lehetőséget. A házsabály szerint a parlament munkájáról a polgárokat az állami rádió és televízió, valamint más médiumok

⁷⁴ Fel kell hívni a figyelmet arra a különös orosz szabályra, amely tiltja a negatív kampányt, pontosabban azt a törekvést, amely más pártok-jelöltek lejáratására, vagy irányukban negatív választói attitűd kiváltására irányul [62. cikk (5) bek. 2.].

⁷⁵ RES. 1142 (1997) on parliaments and the media.

⁷⁶ Az ezekkel kapcsolatos alkotmányos követelmények elvi kifejtéséhez l. SMUK Péter: A parlamenti nyilvánosság alkotmányos garanciái Közép-Európában. *Jog-Állam-Politika*, 2014/1. 69–87.

⁷⁷ <http://house.gov.by/index.php/,6114,,,0,,,0.html>

tájékoztatják. (Házaszabály, 77. cikk.) A médiatörvény (35. cikk) értelmében az újságíróknak joguk van az állami szervekhez történő akkreditációhoz, azt „indokolatlanul” nem lehet megtagadni.

Az orosz föderáció alkotmánya 100. cikkében szintén a törvényhozás mindkét házában ülésezését nyilvánosnak rendeli, egyben feljogosítja azokat, hogy házaszabályukban meghatározott esetekben zártan üljenek. Az Állami Duma házaszabálya⁷⁸ a működés alapelveként tekinti a szabad vitát és a nyilvánosságot, s egyben a média jelenlétét is megengedi (28. és 37. cikk). A 37. cikk részletezi a zárt üléssel kapcsolatos szabályokat (az ülés elrendelése többségi szavazással történik), azon a média képviselői nem vehetnek részt, kép és hang rögzítésére alkalmas eszközök, telefonszám nem lehet az ülésterembe vinni. A zárt ülés jegyzőkönyve titkosított dokumentum. Megjegyzendő, hogy a vizsgált parlamentek közül egyedül a Duma honlapján található élő (online) közvetítést elérhetővé tevő link.⁷⁹

Ukrajna alkotmánya (84. cikk) szerint a Verkhovna Rada ülései nyilvánosak, zárt ülést az összes képviselő többségének szavazatával lehet elrendelni. A médiatörvény értelmében a parlamenti ülések közvetítése szerződéses alapon és az államrend tiszteletben tartásával lehetséges [49. cikk (3) bek.].

Moldova alaptörvénye a 65. cikkben rendelkezik a nyilvános ülésekről, fenntartva a törvényhozásnak a zárt ülés elrendelésére vonatkozó jogát. Ez utóbbit a házaszabály⁸⁰ 99. cikke fejt ki, amely szerint a képviselők többségi szavazással döntenek, erre javaslatot a házelnök, a frakciók vagy legalább 5 képviselő tehet. Az állami rádió és televízió közvetíthet a nyilvános ülésekről, a médiatörvény szabályainak megfelelően. [A médiatörvény 51. cikk (3) bekezdése szerint az állami rádió- és televíziótársaság ingyen és élőben közvetítheti az üléseket.] A parlament jegyzőkönyveit a honlapon közzé kell tenni, továbbá a házaszabály szerint a törvényhozás működésével kapcsolatban tájékoztatást csak a sajtószolgálat adhat. A házaszabály 100. cikke szerint az üléseken a képviselőkön kívül részt vehetnek a diplomáciai képviselők, az ombudsman, a média képviselői, továbbá meghívás alapján mások is. A hivatalos állandó meghívókat állít ki az újságírók részére. A parlamenti ülés nyugalmának megzavarásától a meghívottak/részvevők kötelesek tartózkodni, akárcsak a tetszés vagy rosszállás kinyilvánításától – ellenkező esetben az üléstermet el kell hagyniuk.

Szerbia alkotmánya nem rendelkezik a nemzetgyűlés nyílt ülésezéséről, viszont a parlamentről szóló törvény a parlament munkáját nyilvánosnak írja elő (11. cikk). A nemzetgyűlésben külön üléshelyeket kell rendelkezésre bocsátani a sajtó és média képviselői, megfigyelők és az érdeklődő polgárok számára. A nemzetgyűlés munkájáról tudósító akkreditált újságírók jogosultak az üléseken személyesen részt venni; számukra ezen munkájukhoz minden szükséges feltételt meg kell teremteni. A nyilvánosság kizárható az ülésekről (255–256. cikk). A zárt ülésekről csak külön felhatalmazás alapján lehet a média képviselőit tájékoztatni. A parlament egyes munkaszerveinek ülései is nyilvánosak, azonban ennek korlátozásáról az adott szervezeti egység maga dönthet.

⁷⁸ <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglduma/>

⁷⁹ <http://www.duma.gov.ru/#parlament-tv>

⁸⁰ <http://www.parlament.md/Parlamentarism/FunctionareaParlamentului/tabid/98/language/en-US/Default.aspx>

Bosznia és Hercegovina Alkotmánya értelmében a parlament mindkét háza teljes jegyzőkönyveit nyilvánosságra kell hozni, valamint kivételes, a házszabályokban szabályozott eseteket leszámítva nyilvános ülésen folytatja tárgyalásait (IV. cikk 3.i. pont). A házszabály H) fejezete rendelkezik a parlamenti munka átláthatóságáról (!) és az információszabadságról. A képviselőház átlátható módon kell, hogy működjön, és munkájáról időszerű, objektív és teljes körű tájékoztatást kell adni a közvélemény számára. Minden érdeklődő számára, az információszabadságról szóló törvény rendelkezéseinek is megfelelően, azonos feltételekkel kell hozzáférést biztosítani. A „legfontosabb” tevékenységekről szóló dokumentumokat elektronikus módon és a nyomtatott sajtóban is hozzáférhetővé kell tenni. A polgárok és a média képviselői számára biztosítani kell az ülésterembe való belépést, a kifejezetten az erre a célra a házbizottság által kijelölt területen, helyen. A képviselők titoktartásának tárgyait érintő napirend eseteiben az ülést a média, illetve a közönség részvétele nélkül kell megtartani (91–93. cikkek).

Albánia Alkotmánya (79. cikk) értelmében a parlament ülései nyilvánosak. Zárt ülést a köztársasági elnök, a miniszterelnök vagy a képviselők egyötödének kezdeményezésére lehet elrendelni, amelyhez az összes képviselő többségének szavazata szükséges. A költségvetési és pénzügyi tárgyú törvényjavaslatokat nem lehet zárt ülésen tárgyalni, ami üdvözlendő garanciális szabály.

A parlamenti munka nyilvánossága megvalósul a törvényalkotási eljárás nyilvánosságában, a nyomtatott és audiovizuális média általi beszámolóknak, a parlamenti kiadványok révén, a parlament honlapján, valamint támogatja mindezt a parlament belső audiovizuális rendszere. A média képviselőinek akkreditációs szabályait maga a parlament fogadja el (105. cikk). Az albán köztelevízió közvetíti a plenáris ülés munkáját, különösen a kérdésesre-interpellációkra fenntartott órát, a bizalmi kérdés tárgyalását, a vizsgálati tevékenységekről készült jelentések tárgyalását, a törvényalkotást stb. Az alkotmánymódosítások tárgyalásának szabályai ezen eljárás televíziós közvetítését külön kiemelik.

Általában megállapítható, hogy a parlamenti diskurzusok nyilvános gyakorlata biztosított azokban az országokban is, amelyek a médiaszabályozásaik tekintetében hiányérzetet keltettek. A nyilvánosság felületei részben a klasszikus részvételi jogok révén jönnek létre, de előremutató, hogy az interneten mind nagyobb mennyiségben található információ a törvényhozás működéséről.

3. Összefoglalás

A vizsgált kelet-európai államok alkotmányi szabályozása alapelveiben tükrözi, részletszabályai-ban korlátozza a demokratikus közvéleményt támogató, az európai alapjogi standardok által elvárt jogintézményeket. Az áttekintés rámutatott azokra a szabályozási pontokra, amelyek korlátozzák a média és a közvélemény jogait, valamint felhívta a figyelmet arra is, hogy a megengedő szabályok ellenére a joggyakorlat kritikus mértékben eltávolodhat a jogállami működéstől. Mindezek nem csupán a véleményszabadság érvényesülését korlátozzák, hanem a demokratikus legitimitációval kapcsolatos agályokat is felvetnek.

A közép-kelet-európai államok több esetben csak a legutóbbi években fogadtak el minőségi médiajogi és információszabadság-törvényeket, és megállapítható, hogy nem vezet egyenes út a szabad politikai diskurzusok intézményi garanciáihoz. A vizsgált országok számára igazoz-

dási pontokat, standardokat elsősorban a nemzetközi egyezményekben találunk, amelyek között elsősorban az Európa Tanács keretében elfogadott dokumentumokat kell említenünk. A vizsgált országok egy része az EU szomszédságában, integrációs ambícióik nyomán a jogharmonizációban is eredményeket igyekeznek felmutatni. A joggyakorlatot azonban sokszor a politikai ambíciók uralják, és a nemzetközi jogvédelem csak közvetett segítséget nyújthat a visszaságok esetén. Úgy vélem, az állam által biztosított diskurzusfelületek megfelelő feltételrendszere még kevésbé egyértelmű dogmatikával rendelkezik, a jogérvényesítő szervek (pl. médiahatóságok) jogalkalmazása is csak további intézményi garanciák révén mutathat előre. Az áttekintésünk alapvető tézisei a következők voltak.

- *A médiahatóságok jogállása* – alapvetően független szervként intézményesítik-e őket, s ha a parlament választja is a hatóság tagjait, az eljárásnak direkt politikai befolyást kiszűrő elemei vannak-e. Azt, hogy a tagokat szakértők sorából kell választani, gyenge korlátnak tekintjük, a parlament minősített többségű döntése vagy külső, független szervek jelölési joga már jobban „megosztja” a média feletti hatalmat. Kedvezőtlenül értékelhetjük ebből a szempontból az orosz és fehérorosz hatóságok függetlenséget nélkülöző jogállását, de a nyugat-balkáni országokban ismert, civil szervezetek általi jelölési eljárás sem jelent valós intézményi függetlenségi garanciát a testületek tagjai tekintetében.
- *A közszolgálati média vezetése* – alapvetően az előző pontban leírt megfontolások nyomán, és az előzőben említett országok hasonló intézményi hiányosságokat mutatnak.
- *A médiában ingyenes és fizetett műsoridő megléte* – az ingyenes felület kampánytámogatásnak is minősíthető, míg a fizetett hirdetések a kormány túlsúlyát legalább anyagi alapon ellensúlyozni képes lehetőséget kínálnak. Mivel az ingyenes műsoridő szűkösen áll rendelkezésre, a közmédia biztosította felület elosztását az esélyegyenlőség elve alapján kell elvárnunk. A teljes egyenlőséget azonban a hatékonyság elvének prizmáján keresztül érvényesítik a törvények.
- *A parlamenti viták nyilvánossága* – összeköthető-e a parlamenti diskurzus a közvéleménnyel a nyilvánosság révén, milyen garanciák léteznek a zárt ülés elrendelésére. Itt a minősített többségű határozathozatalt, az alapul szolgáló indokok pontos meghatározását és az alkotmányos szabályok létét tekinthetjük garanciának. Ennek a vizsgált országok csak egy része felel meg.
- *A közmédiára vagy a belső audiovizuális rendszerre korlátozzák-e a parlamenti ülésekről való közvetítés jogát* – a kereskedelmi és egyéb médiaszolgáltatók kitiltása komoly sérelmeket okoz a megfelelő tájékoztatásban. A parlamenti viták közvetítése az információszabadsággal párosulva képes a közvélemény diskurzusait táplálni, akkor is, ha a pártok gyakran más felületeket is használnak a közvélemény befolyásolására.