

A parlamenti nyilvánosság alkotmányos garanciái Közép-Európában

I. ALAPVETÉS: DEMOKRATIKUS KÖZVÉLEMÉNY – PARLAMENTI NYILVÁ- NOSSÁG

Tanulmányom^[1] vizsgálati tárgyát, a parlament és a közvélemény diskurzusai közötti kapcsolatot garantáló nyilvánosság-elveket a demokrácia azon alapvető ismérvéből kívánom levezetni, miszerint a politikai közösség tagjai részesei a hatalomnak, a (köz)hatalom gyakorlásának különböző megnyilvánulásai igénylik a közreműködésüket. A népszuverenitás követelménye nyomán legitim közhatalom a néptől származhat, a nép – politikai közösség – pedig közvetlenül vagy képviselői útján gyakorolja hatalmát. A közvetlen hatalomgyakorlás, a népszavazás kivételes alkalmi, és a képviselők számára való hatalom-átruházás során is a polgár felelősségteljes, tudatos döntésében bízhatunk. Ezt a felelősségteljes közreműködést az alapozhatja meg, ha információk birtokában van a döntés tárgyát illetően (a tágabb értelemben vett kormányzat tevékenységéről, a közügyekről). Az információk megszerzése elsősorban nem úgy lehetséges, ha az állami szervek működésükkel kapcsolatos adatokat kiadják a polgárok számára. Ezen információtömeg ugyanis feldolgozhatatlan mennyiségű és minőségű, rendezetlen és így feldolgozásra szorul. A politikai rendszer teljesítményének értékeléséhez csak „fogyasztásra alkalmas” állapotban elérhető információk segítenek hozzá. A közérdekű adatok ilyen feldolgozását a politikai közösség tagjai részére a közvélemény diskurzusa végzi el.

A demokratikus politikai diskurzus a közvélemény nehezen definiálható fogalmához köthető. A Habermas által „nyilvános okoskodásnak” nevezett jelenség folyamatként fogható fel, amelynek több (a lehető legtöbb) aktív szereplője van. A modern, általánosan felfogott közvélemény a sajtó és média tevékenységében nyilvánul meg, de csatlakoznak hozzá különféle fórumok és felületek is („okoskodó” körök: pl. egyesületek, klubok; véleményformáló intézmények: pl. színházak; stb.).^[2]

[1] A kutatás a TÁMOP-4.2.4.A/2-11/1-2012-0001 Nemzeti Kiválóság Program című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg. (Magyar Zoltán Posztdoktori Ösztöndíj.)

[2] A közvélemény államjogi problematikájához és szociológiai tisztázásához ld. Habermas, 1999, 332–349. Az ehhez is kapcsolódó, jelen tanulmányra is érvényes kutatói alapálláshoz (Habermasra és az amerikai Hutchins-bizottságra utalóan) ld. Bajomi-Lázár – Sükösd, 2009, 143–144.

Számunkra jelen elemzés bevezetése érdekében a szereplők tág körének rögzítése mellett az is szükséges, hogy a demokratikus közvélemény és politikai diskurzus létrejöttének és működésének alkotmányos garanciáit felvázoljuk. Ezek egy központi érték: a kommunikációs alapjogok érvényesülése köré csoportosíthatóak. A deliberatív politikai viták és demokratikus eljárások fogalmi eleme, előfeltétele és garanciája ugyanis a szabad kommunikáció.

A szabad kommunikáció alkotmányos garanciái körében a klasszikus liberális alapállás az állam beavatkozástól való tartózkodása, praktikusán a vélemények elhallgattatásának, az előzetes cenzúra vagy adminisztratív hátrányok utólagos, megtorló alkalmazásának tilalma. Ez az álláspont semmit sem veszített érvényességéből, azonban a demokratikus véleményformálás, politikai diskurzus ezen az alapon kevés támogatást kap. Erről a magyar Alkotmánybíróság tömör és pontos leírást adott már egy korai határozatában: „Az egyéni véleménynyilvánítási szabadság szubjektív joga mellett tehát az Alkotmány 61. §-ából következik a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog objektív, intézményes oldala nemcsak a sajtószabadságra, oktatási szabadságra stb. vonatkozik, hanem az intézményrendszernek arra az oldalára is, amely a véleménynyilvánítási szabadságot általánosságban a többi védett érték közé illeszti. Ezért a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait úgy kell meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék.”^[3]

Dolgozatom a közép-kelet-európai államok parlamenti jogának szabályait mutatja be, így felhasználom a következő államok alkotmányát és házszabályait: Észtország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Magyarország, Románia, Bulgária, Szlovénia és Horvátország.^[4]

II. PARLAMENTEK ÉS POLITIKAI DISKURZUS

1. Népképviselőlet és nyilvánosság

A polgári átalakulás kulcskérdése volt, hogy a parlamentek miként képesek az uralkodóval szemben meghatározó döntési kompetenciák elhódítására, és hogy a törvényhozó testületek mekkora (és milyen) legitimitációval rendelkeznek. A népszuverenitás lassan előtérbe kerülő alkotmányos elvéből fakadóan a demok-

[3] 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

[4] A hatályos alkotmányok, médiatörvények és házszabályok, Európa Tanács és Velencei Bizottság dokumentumok többnyire angol nyelven, a hivatalos, vagy kvázi-hivatalos honlapokról összegyűjtve. (Elérhető: <http://www.sze.hu/~smuk/Tansegedletek/DemokratikusDiskurzusjogforrasok/>. A letöltés ideje: 2013.10.10–31.)

ratikus legitimáció azon formájának kellett győzelemre jutnia, amelyet a kiterjesztett választójog alapozott meg. Már a feudális, reprezentáló parlamentek átalakulása polgári népképviseleti testületekké egyebek között azt a fordulatot is jelentette, amelyet Habermas úgy ír le, hogy a 18. századtól kezdve az „okoskodó polgárok” diskurzusa és a parlamenti viták összekapcsolódtak. A kapitalizmus új vezető rétegei szerint (Angliában) anélkül, „hogy a parlamentben közvetlenül képviselve lettek volna, a parlamentek valamiféle állandóan bővülő erőterét kezdték kialakítani. Mint kritikai közönség itt kísérik figyelemmel, hamarosan publicisztikai szempontból is megfelelő orgánumokkal ellátva a parlamenti tárgyalásokat és döntéseket, akár a választók közé tartoztak [...], akár nem. A parlament funkcióváltozását nem elég csak arra visszavezetni, hogy a [...] korábban szuverén király *King in Parliament*té fokozódik le. A korábbi rendszerhez képest a minőségi különbséget csak a parlament és a nyilvánosság közötti új viszony teremti meg, mely végül a parlamenti tárgyalások teljes nyilvánosságához vezet.”^[5]

Meglátásom szerint a 17-18. századi fordulathoz hasonló – a reprezentáló „feudális” parlamenti nyilvánosságból polgári nyilvánosság – a kelet-közép-európai parlamentek esetében is megfigyelhető. A kommunista rendszerek parlamenti képviselői ugyanis noha az általános választójog alapján jöttek létre, de természetesen nem testesíthették meg a gyakorlatban nem létező politikai pluralizmust. A kommunista parlamentek mintegy „feudális reprezentáció” testületei voltak, amelyek ritkán ültek össze, ezen „ünnepélyes” alkalmakkor pedig reprezentálták az osztályok nélküli társadalom egyes – az osztályellenségévé nem minősített nem munkás, földműves, értelmiségi – csoportjainak hatalmi helyzetét. A nyolcvanas évek végén ez a reprezentatív testület szembesült a falain kívül egyre szabadabbá váló sajtóval és közvéleménnyel. Az „utolsó rendi országgyűlések” utolsó éveikben esetlenül reagáltak ezekre a kihívásokra, ám a parlamentek az első demokratikus választások után már a polgári nyilvánosság szerves részeivé váltak.^[6] Tehát képviseleti funkciójuk már nem a feudális típusú „reprezentáció” volt, hanem a politikai akaratképzés és döntéshozatal demokratikus kiterjesztése. Ezt egyszerre támogatta és közvetítette a gyakorlatban is létező politikai, párt- és sajtópluralizmus, és a parlamenti viták valós összefonódása a közvéleménnyel.

Habermas történeti ívű áttekintése azonban arra a számunkra fontos, modern kori fejleményre is kitér, miszerint a parlamenti közvetítésekkel, a teljes nyilvánossággal a képviselők immár nem egymáshoz, hanem a „közönséghez” beszélnek. A vita átalakul show-vá, a kritikai párbeszéd ismét reprezentatív demonstrációvá, az érvek helyét szimbólumok veszik át.^[7] Ez újabban azonban

[5] Habermas, 1999, 122–123. Megjegyzi, hogy a Speaker csak 1803-ban engedélyezi hivatalosan, hogy újságírók az ülésteremben (a karzatán) tartózkodjanak.

[6] A magyar példához ld. Smuk, 2009, 36–63.

[7] Ennek gazdasági-társadalmi hátterét többek által vitathatóan írja le, ám ezen meglátását alapvetően találónak nevezhetjük. (Habermas, 1999, 297.)

a parlamenti reprezentáció és a közvélemény közötti kapcsolat alkotmányos garanciáit illetően kevés problémát vet fel, inkább szociológiai háttérként kell kezelnünk. Az alkotmányos gyakorlat ugyanis – mint látni fogjuk – ezen ellenvetéstől függetlenül a teljes nyilvánosság felé mutat.

Landshut leírása a közvélemény fogalmának alapvetésként való alkalmazására is megfelelő: „a népszuverenitásnak a közvéleménnyel kell azonosnak lennie”, ugyanis ez ahhoz szükséges, hogy a közhatalmi döntések tekintélyének forrását, legitimitációját azonosítsuk. Az alkotmányos és szociológiai valóság azonban ennél nyilvánvalóan összetettebb – mind a közhatalom, mind a közvélemény megosztódott, „szétesett”.^[8] Az alkotmányelmélet ennél konkrétan a – szavazásokon való – néprészvétellel tudja az intézmények demokratikus legitimitációját a „néphez” kötni. A népszuverenitás részvételi jogok révén él, azonban a részvételi jogokat a megalapozott döntéshez szükséges információk és azok megvitathatósága töltik meg tartalommal.^[9] Az összefüggés természetesen a közérdekű információk megismerésének és megvitathatóságának szabadságával kapcsolatban is érvényes, azonban elsősorban a parlamenti eljárások és döntések nyilvánosságát elemzem, mert ez teremti meg a kapcsolatot a parlamenti viták (információk) és a közvélemény között. Hogy ennek mekkora jelentősége van, és milyen viszonyrendszerben értelmezhető mind a demokratikus legitimitáció, mind a modern médiaszociológiai viszonyok között, az Európa Tanács 1997-ben elfogadott ajánlása^[10] nagyrészt jól körülírja. Ez a dokumentum számunkra mint a közép-európai alkotmányos rendszerek elé állítható standard fogható fel – mint láttuk, az egyes nemzeti parlamentek általában épp ekkor, a kilencvenes évek közepétől fogadják el vagy dolgozzák újra házszabályaikat –, ezért áttekintésre érdemesnek találom.

Az Európa Tanács arra a problémára kívánt megoldást kínálni, amit úgy fogalmazott meg, hogy a parlamentek gondban vannak, hogy továbbra is a demokratikus intézményrendszer kulcsszereplői maradjanak. A polgárok ugyanis nincsenek tisztában a törvényhozási munkával, és/vagy nem érzik, hogy közük lenne hozzá. Az ET szerint a tömegkommunikáció modern eszközeit fel kell használni, hogy a választók és a képviselők közötti szakadékot áthidalják. Ennek nehézségei nyilvánvalóak: a média inkább szórakoztatni akar, ezért hangos és látványos hírek szorítják ki a sokszor lassú, hosszadalmas és komplex parlamenti eljárásokról szóló beszámolókat (ez a veszély a minőségi média tekintetében is fennáll). A kormány is előnyben van a törvényhozó testülettel szemben – hiszen gyorsabban és profibban tudja a médiát „használni” céljai érdekében.

[8] Landshut megállapítását Habermas (Uo. 333.) idézi, s egyben további szociológiai értelmezési kísérleteket tesz a közvélemény meghatározására.

[9] Gyórfi, 2009, 150–152.

[10] RES. 1142 (1997) on parliaments and the media, <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta97/eres1142.htm>; előzménye egyebek között a RES. 820 (1984), <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta84/eres820.htm>. (Megnézve: 2013.10.31.)

Mindezek következtében az ET azt állapítja meg, hogy a nyilvános viták legfontosabb fórumai közül kikerültek a parlamentek, ez pedig – a határozat szerint – azzal a veszéllyel jár, hogy a népakarat kinyilvánítása érdekében a polgárok más közvetítő formákhoz fognak folyamodni. Az ET ezért az új információtechnológiai eszközök széleskörű használatát, valamint a minőségi újságírás^[11] támogatását javasolta. Konkrét ajánlásai a következők voltak: a) a parlamenti munka nyilvánosságának széleskörű biztosítása, kiterjedően a bizottsági munkára is – figyelembe véve, hogy ez nem kommunikációs feladat, hanem politikai jelentőséggel bír, a demokrácia megfelelő működését biztosítja; b) a klasszikus és újszerű információs eszközökkel javítani kell a média, különösen a parlamenti tudósítók munkafeltételeit; c) a lehető leggyorsabb módon terjeszteni kell az eljárásokról szóló információkat, összefoglalókat; közvetlen, on-line kommunikációs felületeket kell létrehozni az újságírók, s egyáltalán az állampolgárok^[12] számára; a végső szavazás előtti társadalmi vita elősegítése érdekében a tárgyalási dokumentumok nyilvánosságát biztosítani kell; d) kommunikációs szakértőket kell alkalmazni; az átlagolvasó számára érthetővé kell tenni a jogszabályi szövegeket; képzéseket kell szervezni újságírók számára; e) speciálisan a parlamenti munkával foglalkozó médiacsatornák létrehozását kell támogatni.

A parlamenti munka nyilvánosságával kapcsolatban a vélemények egyébként megoszlanak. Fentebb láttuk Habermas kritikus álláspontját, miszerint a modern, a szabad mandátumot illúzióvá változtató parlamentekben a képviselők nem egymást kívánják meggyőzni, hanem a nyilvánosság számára végeznek kinyilatkoztatást. Ez lesújtó helyzetértékelés a deliberatív demokrácia felfogása számára. A közvéleménynek a fogyasztói társadalomban való elkorcsosulását (és Habermas megoldási javaslatát) itt nem kívánom kifejteni, csak felhívnom a figyelmet arra, hogy a világ parlamentjeiben is felfigyeltek erre a jelenségre. Ez éppenséggel a zárt ülésezés, de legalábbis a nem folyamatosan közvetített parlamenti tárgyalások melletti érveket szaporítja. Nem véletlen, hogy a folyamatos televíziós közvetítések igazából a 20. század vége felé terjednek csak el.^[13]

[11] Ennek szerepe Fox mottóban foglalt megállapítására rímelően az ET szerint: „*They ensure that high standards are maintained by meeting, as best they can, the basic aims of the media: to inform, to comment, to provide a means of communication between different social groups, to give the public the means with which to develop critical judgement.*”

[12] Újszerű megoldásokat kínál az Interparlamentáris Unió egy praktikus kiadványában, egyelőre szerény visszhanggal: Williamson, 2013, IPU. (Elérhető <http://www.ipu.org/PDF/publications/SMG2013EN.pdf>. A letöltés ideje: 2013.10.31.) A népszerű közösségi oldalakon nem nagyon jelennek meg a törvényhozások, vagy legalábbis csekély érdeklődés mellett. A magyar Országgyűlésnek pl. több mint 2 éves facebook profilját még másfél ezren sem követik, valószínűleg azért, mert ezt a fórumot általában bulvár-felületként kezeli az igényesebb közvélemény. Sokkal népszerűbbek ugyanakkor a pártok és politikusok profiljai – azonban az épp a parlament háttérbe szorulását demonstrálja.

[13] Az USA képviselőházából 1979, a szenátusból 1986, az angol parlament alsóházából 1989 óta közvetíthet folyamatosan a televízió. A közvetítések térnyeréséhez, ill. az ezzel kapcsolatos fenn tartásokhoz ld. McKay – Johnson, 2012, 101-105.

Meg kell említeni a parlamenti nyilvánosság legitimációs funkciója mellett az ellenőrzést támogató funkcióját is. A plenáris vagy bizottsági ülésen lefolytatott viták során az ellenzék kormányzatot érvelésre kényszeríti, de legalábbis döntéseinek alátámasztására, továbbá ügyeket, információkat tárhat a nyilvánosság elé. Ezek a kérdések és válaszok tájékoztatják a közvéleményt a közügyek állásáról és a kormányzat teljesítményéről. A magyar Alkotmánybíróság megfogalmazásában: „a szabad parlamenti vita hozzájárul ahhoz, hogy a választópolgárok megfelelő képet alkossanak az országgyűlési képviselők és más fontos közjogi tisztségviselők tevékenységéről, és kellő információk birtokában vegyenek részt a politikai diskurzusban és döntéshozatalban.”^[14] A nyilvánosság tehát az ellenőrzés általános eszköze, annak mintegy éltető közege. Ezen belül működnek a parlamenti ellenőrzés specifikus információszerzési eszközei (politikai viták, kérdések, interpellációk, vizsgálóbizottságok).^[15]

A parlamenti viták és a közvélemény kapcsolata a tanulmány elsődleges vizsgálódási terepe, ezért magának az érdemi parlamenti vitának az alkotmányos biztosítékaira csak közvetetten utalok. A törvényhozó testület hatásköreinek gyakorlásához elengedhetetlen ugyanis, hogy a képviselők érdemi felszólalási és alternatíva-állítási eszközökkel, lehetőségekkel bírjanak. A parlamenti viták garanciái tehát a felszólalási időkeretek, a rendszeres ülésezés és a törvényjavaslatok benyújtásának lehetősége is.^[16]

A parlamenti nyilvánosság jogintézményének elemzéséhez – a demokratikus legitimáción túl – a következő szempontokat határozhatjuk meg. Kiindulópontunk az alkotmányok által általánosan előírt nyilvános ülésezés szabálya.^[17] Ennek gyakorlati megvalósítása felveti a) a plenáris és bizottsági zárt ülések elrendelésének garanciális szabályait; b) a plenáris és bizottsági ülésterem hozzáférhetőségét – ide értve: ba) a „külsősöknek” az ülésteremben való tartózkodását, bb) az ülésekről való média-közvetítés lehetőségét; c) valamint a parlamenti irományokhoz, dokumentumokhoz való hozzáférést – ideértve nemcsak a parlament mint állami szerv működési adatait (költségvetése, szerződése), hanem és számunkra elsősorban a törvényhozási javaslatok, szavazások, ellenőrzések dokumentumait, jegyzőkönyveit.

Elemzésünk a közép-európai szabályozások összehasonlítását végzi el. Ennek körében több jogforrási szintet vizsgálunk e fenti szempontok alapján. Fontos előrebozsítani, hogy a plenáris és bizottsági ülések nyilvánossága nem teljesen analóg, azonban vizsgálatukat párhuzamosan végezzük el.

[14] 50/2003. (XI. 5.) ABhat. Indokolás II. 3.1.2.

[15] Ld. Smuk, 2008, 148., 169–175.; Nödl, 1995, 24.

[16] Ld. 12/2006. (IV. 24.) AB hat. Ezen eszközök hasznélvezője természeténél fogva az ún. ellenzék, ld. Smuk, 2008, 141. s.kk.

[17] Az alkotmányos szabályok értelmezéséhez alapvetésül ld. Magiera, 2011, 1253–1258.; Sente, 2009, 788–797.

2. A nyilvánosság intézményesülése Közép-Kelet-Európa parlamentjeiben

a) Nyilvános és zárt ülések – alkotmányos alapok

A parlamenti ülések nyilvánosságát általános alkotmányos alapelvekből is levezethetjük. Kibontható mind a népszuverenitás, mind a demokratikus jogállamiság, mind pedig a véleménynyilvánítás szabadságához és a közérdekű információk megismeréséhez való jogból egyaránt.^[18] Mindezek mellett azonban az alkotmányok általában a parlament működésének szabályai között explicit módon rendelkeznek a nyilvános ülésezésről is.

A szóban forgó országok alkotmányainak összehasonlító elemzését a következő szempontok szerint végezhetjük el: a) Rendelkezik-e kifejezetten az alkotmány a parlamenti ülésezés nyilvánosságáról? Főszabály-e a nyilvános ülés?; b) Csak a nyilvános ülést, vagy egyéb részletesebb garanciát is találunk alkotmányos szinten? Ezek az államszervezeti/parlamenti résznél találhatóak-e, vagy máshol?; c) Találunk-e utalást a zárt ülés tartásának lehetőségére? Elrendelésének milyen szabályai (pl. minősített többség) és feltételei (tárgykör, rendkívüli jogrend stb.) vannak?; d) A bizottsági ülések sajátosságai miként kerültek szabályozásra?

A zárt ülés annyit tesz, hogy a hallgatóság az ülésteremben nem tartózkodhat, elrendelésével a közvetítés véget ér, a tárgyalási jegyzőkönyvek korlátozottan hozzáférhetőkké válnak. Egyes személyek a képviselőkön kívül ekkor is a teremben maradhatnak, jellemzően közjogi méltóságok,^[19] illetve a parlamenti alkalmazottak.^[20] A zárt ülésen hozott határozatok, tartalmi szempontok alapján (ha nem tartalmaznak minősített adatot stb.) nyilvánosak ebben az esetben is, különösen, ha törvényalkotásról van szó.^[21] A zárt ülésen elhangzottak vagy megismert bizalmas információk természetesen nem tehetők a résztvevők által nyilvánossá, ellentétes parlamenti döntés hiányában.^[22] Az észti házelnök köteles összefoglalót készíteni a média számára a zárt ülésen történekről (házsabály 60.3 §), hasonlóan a szlovén parlament ülésén elnöklő személy (házsabály 101.7 §).

Ad a). A vizsgált alkotmányok közül a litván és a szlovén nem tartalmaz a parlament nyilvános ülését előíró rendelkezést, míg az összes többi megteszi, és főszabályként kezeli.

A litván törvényhozás, a Seimas törvényerővel bíró statútuma alkotmányos felhatalmazással bír, hogy a szervezeti és eljárási rendre vonatkozó szabályokat megállapítsa (litván alkotmány 76. cikk); és nem találunk külön rendelkezést az

[18] Ld. a 20/2007. (III. 29.) AB határozat által is felhívott elveket.

[19] A cseh képviselőházban a képviselőkön kívül az államfő és a kormány tagjai maradhatnak (56.1 §).

[20] Magyar Ogytv. 57. § (2) bek.; a szlovén házsabály szerint pedig az ülést vezető elnök dönthet a képviselőkön kívüli résztvevők köréről (101.5 §).

[21] Ennek megfelelő explicit rendelkezést tartalmaz a bolgár házsabály, 46.4-5 §.

[22] A litván házsabály 101.4 §.

állami szervek működésére vonatkozó közérdekű információk megszerzésére vonatkozóan sem. Mindezzel együtt a Seimas statútuma a következő pontban leírtak szerint szabályozza a nyilvános és zárt ülés lehetőségét (101. cikk).

A szlovén alkotmány sem rendelkezik kifejezetten a törvényhozás egyik házának nyilvános ülésezéséről sem, viszont biztosítja a közérdekű információkhoz való jutás jogát, igaz, amennyiben azt az egyén jogos érdeke indokolja (39. cikk 2. bek.). A házszabályok természetesen nyilvánosnak minősítik az üléseket (101. cikk a nemzetgyűlés esetében).

Az alkotmányos szabályok hiányával kapcsolatban megjegyezhető, hogy mivel a fentebbiek szerint a jogállamiság ezen országokban is megtalálható elvből levezethető a parlamenti ülésekhez való hozzáférés joga, a törvényhozás feletti nyilvánosság-kontroll, ezért a zárt ülések lehetőségének szabályozása, legalábbis elvi szinten az alkotmányban kellene megjelennie. A törvényhozó hatalom tekintetében ez elvárható, és ezzel a nyilvánosság főszabályára is kitérne az alaptörvény.

Ad b). Ez előbbi szűkszavúsághoz képest erős jogállami többletgaranciának tekinthetjük, hogy a lett alkotmány 34. cikke előírja, hogy senkit sem lehet felelősségre vonni a Saeima és bizottságainak üléseiről szóló, a valóságnak megfelelő tudósításaiért.^[23]

A lengyel alkotmány amellett, hogy az általános formulának megfelelően főszabályként előírja a Sejm nyilvánosságát, az alapjogok körében, az információszabadság cizellált körülírásánál is kitér erre (54., 61., 113. cikkek). Megemlékezik ugyanis az általános választások nyomán megalakuló kollektív, közhatalmat gyakorló testületek működésére vonatkozó információkról és dokumentumokról, de azok ülésein való részvételről és az azokon való hang és képfelvételek készítésének jogáról egyaránt.

Ad c). A zárt ülésezés alapvetően érinti a demokratikus közvélemény tájékoztatói jogait, nem csak azért, hogy az ülés elérhetősége vagy közvetítése ebben az esetben korlátozott, hanem azért is, mert az ülésen elhangzottak, történetek, és az azt rögzítő jegyzőkönyvek sem elérhetőek. Ezért különösen fontos, hogy alkotmányos garanciák (korlátok) övezzék ennek elrendelését. Ennek vizsgálata körében garanciaként tekinthetünk az elrendelés minősített parlamenti döntéshez kötésére, illetve az elrendelés feltételeinek rögzítésére. Ezek a szabályok egyébként elhelyezhetőek a házszabályokban is, hiszen azok betartásával az alkotmányos követelmény érvényesül. Inkább akkor fogalmazhatnánk meg kifogásokat, ha az alkotmányos szabályok tartalmazznak elégtelen biztosítékokat.

[23] Ez a szabály már a német alkotmányjogban is megjelent, a weimari alkotmányban (30. cikk).

A nyilvános ülésezést említő alkotmányok – a horvát kivételével, ld. 84. cikk – lehetőséget adnak a zárt ülések elrendelésére is. A horvát alkotmány szabálya alól egyébként kivételként a Sabor házszabályai biztonsági okokból megengedik az ülésen való részvétel korlátozását, illetve a parlament egyes testületei dönthetnek kivételesen a nyilvánosság kizárásáról.^[24]

A zárt ülésezést az alkotmányos szabályok szerint minősített többséghez kötik a legtöbb országban. Így az összes képviselő kétharmadának szavazata szükséges Észtországban (Alk. 72. cikk) és Magyarországon (Alaptv. 5. cikk), az összes képviselő háromötöde dönt Szlovákiában (Alk. 83. cikk), a jelenlevők kétharmada dönt Lettországon (Alk. 22. cikk). A Sejm összes tagjának legalább felének jelenlétében megtartott szavazáson az abszolút többséget kívánja meg a lengyel alkotmány (113. cikk). A nyilvánosság korlátozásának lehetőségét szavazati arány nélkül teszi lehetővé a néhány alaptörvény, ezen esetekben a házszabályokból egyszerű többségi szavazati arányokat olvashatunk ki: így Csehországban (Alk. 36., a házszabály 56. § (1) bek.), Romániában (Alk. 65. cikk, házszabály 139. §)^[25] és Bulgáriában (Alk. 82. cikk, házszabály 46. § (3) bek.).

Eljárási szabályok között említhető a kezdeményezők köre. Ennek szűkre szabása a nyilvánosság melletti alkotmányos garanciaként értékelhető. Alkotmányos szinten csak a magyar Országgyűlés (bármely képviselő és a Kormány), és a lett Saeima (10 képviselő, az államfő, a miniszterelnök, illetve bármely miniszter) esetében találjuk meg a kezdeményezők körét. Az adott ország házszabálya szerint Litvániában kezdeményezheti a Seimas elnöksége,^[26] a kormány, a bizottságok és a frakciók is (100. §), a lengyel Sejmben az elnökségen kívül legalább 30 képviselő (172. § (2) bek.), a cseh képviselőházban bármely képviselő és a kormány (56. § (1) bek.), Szlovákiában nincs erre vonatkozó házszabály (ld. 18. §), Románia képviselőházában a házelnök és a frakciók (118. §), Bulgáriában a házelnök, a kormány és a képviselők egytizede (46. § (2) bek.), Szlovéniában az ülést vezető elnök, a napirendben illetékes bizottság, frakciók és a kormány (101. § (4) bek.) jogosult erre.

A zárt ülés eseteit illetően az alkotmányok szűkszavúak, egyedül a lengyel utal az „állam érdekére”, a többi, amennyiben egyáltalán említi, törvényi vagy házszabályi esetek meghatározására ad lehetőséget. Ezen esetek a szükséges-ségi-arányossági alkotmányos teszt alapján megítélhetőek, mivel alkotmány alatti szabályozásnak minősülnek.

Nincs ilyen feltétel az észt, lett, litván, magyar, román házszabályban. Ez jelentős diszkrecionalitást jelent, abban az értelemben is, hogy a parlamentek egyedi döntéseinek felülvizsgálata erősen korlátozott. Az információszabadsággal kapcsolatos előírások csak csekély lehetőségeket kínálnak az érdeklődőknek.

[24] Ld. a parlamenti munkához való hozzáférésről szóló külön törvény 5. cikk (2) és 10. cikk (3) bek.

[25] A cseh és a román Szenátus esetében szintén, ld. a cseh házszabályának 52. cikkét, a román szenátus házszabályának 116. cikkét.

[26] Tagjai a házelnök és helyettesei, valamint az ellenzék vezére (házszabály 27. § (2) bek.).

Minősített adatok (államtitok, szolgálati titok, bizalmas információk, speciális állami szolgálatok adatai) tárgyalása szolgáltatókat okot zárt ülésre a szlovén (101.2 §), bolgár (46. §), szlovák (18.2-3 §),^[27] cseh (56.1 §) parlamentben. Megjegyezhető, hogy a kivétel kivételeként mindig nyilvános a költségvetési, adó és államháztartási törvények tárgyalása cseh (56.1 §) és szlovák (18.4 §) házszabály szerint. Közelebről nem meghatározott államérdek védelme érdekében kezdeményezhető a nyilvánosság kizárása a bolgár (46. §) és lengyel (172.2 §) törvényhozásban. „Biztonsági okokból” korlátozható az ülésen való részvétel a különben mindig elérhető horvát Saborban (parlamentari nyilvánosság-törvény 7. cikk).

Ad d). A bizottsági ülések nyilvánosságával kapcsolatban meg kell jegyeznünk, hogy ezen szervek működésének nyilvánossága még árnyaltabb megközelítést igényel. A bizottságokban előkészítő munka zajlik, a plenáris üléssel kapcsolatos nyilvánosság-igények közvetetten érvényesülhetnek. A bizottságokban egyes tevékenységekkel-napirendekkel kapcsolatban inkább a szakmai, ágazatspecifikusabb, semmint a politikai jellegű tárgyalások jellemzőek. Habermas fentebb említett kifogása, miszerint a képviselők nem egymásnak, hanem kifelé, választóiknak intéznek szónoklatokat, elsősorban a plenáris ülésre volt érvényes.

A bizottságok nyilvánossága lassabban terjedt el, még a kilencvenes évek elején is inkább főszabályként zártan üléseztek.^[28] Különböző napirendeket tekintve eltérő lehet a nyilvánosság-igény, hiszen ez nyilvánvalóan erősebb az ellenőrzési funkciók (különösen a vizsgálóbizottságok) esetén, és érthetően szűkebb speciális adatok vagy nemzetbiztonsági állami műveletek tárgyalása esetén (ahol a bizalmas információk szivárgását könnyebb megelőzni, hiszen a plénumnál jelentősen kisebb létszámú testületekről van szó, tagjainak nemzetbiztonsági átvizsgálása életszerűbb stb.). A bizottsági üléstermek kisebb mérete további érveket szolgáltatót a korlátozottabb nyilvánosság számára. Ezzel szemben az európai trendeknek megfelelően, a parlamenti döntéshozatal transzparenciája, demokratikus legitimitációja érdekében a bizottsági ülések nyilvánosságának megteremtését, mintegy alkotmányos standardként elvárja az Európa Tanács.^[29]

Ennek megfelelően a házszabályok jó része^[30] már előírja főszabály szerinti nyilvánosságot, azonban a zárt ülés elrendelése egyszerűbb, nem kívánnak például minősített többséget.

[27] Megjegyzendő, hogy ezen esetekben nem szükséges a háromötödös többség az elrendeléshez.

[28] Ld. az Európa Tanács szakértői jelentését a parlamentek és a média kapcsolatáról: Doc. 7106, 1403-16/6/94-1-E, 29-37.

[29] Az Európa Tanács szakértői jelentése a parlamentek és a média kapcsolatáról: Doc. 7106, 1403-16/6/94-1-E, 88.

[30] Ld. lett 159. §, litván 53. §, cseh 37. §, szlovák 50. §, magyar (Ogytv.) 58.2 §, román 53. §, bolgár 28.1 §, szlovén 101.1 §.

Garanciális szabály a magyar parlamenti jogban, hogy ugyan a bizottság egyszerű többséggel határoz, „nem rendelhető el az országgyűlési bizottság zárt ülése, ha a javaslattevő nem nevezi meg konkrétan azt az [...] adatkört, amelybe tartozó adat vagy titok védelme indokolja a zárt ülés elrendelését.” (Ogytv. 58.2 §)

Ellenkező irányból, épp a nyilvánosság elrendeléséhez kell egyszerű többégi döntés az észtt Riigikogu házszabálya szerint (36.3 §). Mindig zárt ülést tart a cseh képviselőházban a fegyelmi ügyeket tárgyaló bizottság és a mentelmi jogi bizottság. Bizottság elnöke „megengedheti” frakciók alkalmazottjai és a média képviselői számára a jelenléteket a Sejmben (154.5 §).

b) A parlamenti üléstermek hozzáférhetősége, a karzat nyilvánossága

Az ülésteremben való jelenléteket a nyilvánosság kézenfekvő, közvetlen, de sajátos formáját teremti meg. Azok, akik jelen lehetnek, közvetlenül tapasztalhatják a parlament munkáját, szerezhetnek bizonyos információkat. Az ő személyes információszerzésük azonban valójában nem jelenti még a közvélemény számára az informálódás gyakorlati megvalósulását. Ezek a személyek a fizikai korlátok^[31] miatt csak kevesen vannak, illetve az információk csak közvetítéssel jutnak el a tágabb nyilvánossághoz. A közvetítés megvalósulhat úgy, hogy tudósításokat készítenek a résztvevők, illetve úgy is, hogy technikai eszközök segítségével „sugározzák” az üléstermi képeket, hang- és videofelvételeket. Ez utóbbi aspektusra a következő pontban térek ki.

Az üléstermek személyes hozzáférhetőségének szabályait vizsgáló összehasonlító elemzés módszertani kérdései a következők: a) milyen jogforrások rendezik a hozzáférést, szükséges-e egyedi engedély a parlament épületébe és az ülésterembe való bejutáshoz; b) a résztvevők/vendégek hol tartózkodhatnak (van-e speciális kijelölt hely számukra); c) a vendégek számára milyen magatartásszabályokat írnak elő; d) milyen szankciórendszer létezik (eszközök, ki alkalmazza, milyen esetekben, létezik-e jogorvoslat)?

Nem térek ki külön a részvételre jogosultak körére. Abban az esetben tekintem elérhetőnek az üléstermet, ha képviselőknél, a kormányon és egyéb magas közbizalmi méltóságokon kívül más személyek is bejuthatnak. Ezen tágabb körben már újságírók is jelen lehetnek, amely az ülések nyilvánosságának közvéleményhez való eljutását biztosítja. Az ülések közvetítésének (tehát a személyek bejutásán kívül a közvetítésre alkalmas eszközök bevitelének, telepítésének) lehetősége a következő pontban szerepel.

[31] Egyes parlamenti épületek építészeti megoldásai hatásosan utalnak a nyilvános, átlátható működésre azáltal, hogy üvegből készült falakon keresztül követhetőek az üléstermi események. Ennek azonban csak szimbolikus jelentősége van, érdemben nem befolyásolja a „karzat” nyilvánosságával kapcsolatos megállapításainkat.

Ad a). A jogforrások körére az alkotmányban kevés rendelkezést találunk, tulajdonképpen a parlamenti autonómia – és az ennek jogforrási megnyilvánulása, a házszabályok – körébe utalják a nyilvánosság elvének kifejtését.

A jogforrások jellege tekintetében fontos kérdés, hogy a vonatkozó szabályok elsősorban nem a parlament tagjai számára írnak elő magatartásszabályokat, hanem külsősök számára. Ebből fakadóan rögzítenünk kell, hogy a csak a parlament tagjai és alkalmazottai számára hatályos „házszabályi” jogforrás elégtelen szabályozási szint, mivel a vendégek, újságírók, közjogi méltóságok számára általánosan kötelező magatartásszabályt szükséges alkotni. A kiemelkedő közjogi méltóságok esetében, a hatalommegosztás elvének garanciális maradványaként, az üléseken való részvétel jogát alkotmányba foglalják.^[32]

Az épületbe való belépés általában biztonsági megfontolásokat is felvet, ezért külön részletes szabályozása indokolt. A szabályozás kiindulópontja, hogy a beléptetés nyomán a vendégeket regisztrálják (egyszeri vagy rendszeres belépésre jogosító igazolványt adnak ki), veszélyt jelentő eszközöket nem vihetnek magukkal, és meghatározott útvonalon közlekedhetnek az épületben. A szabályozó az autonómia elve alapján lehet a Ház maga,^[33] az elnöksége,^[34] vagy a házelnök.^[35] Technikai szabályozásra felhatalmazható a parlament hivatala^[36] is.

Ad b). A vendégek szabad mozgásának korlátozását az épületen belül biztonsági okok mellett az is indokolja, hogy az ülés, illetve a képviselők és alkalmazottak megzavarását megelőzzék. A vizsgált parlamentek épületei^[37] általában nem sok évszázados építmények, a 19. századtól kezdve az építészeti megoldások lehetővé tették a karzat – fizikailag ugyan korlátozott – nyilvánosságát. Alkotmányos elvárás lehet, hogy a tartózkodás helyét oly módon jelöljék ki, hogy az alkalmas legyen az ülés nyomon követésére. (Ne legyen ésszerűtlenül távol, szűkös helyen, takarásban stb.) A plénum esetében „galéria” vagy „karzat” építészeti-leg elkülönül az ülésterem széksoraitól, más megközelítése van, és világosak a

[32] Az államfő esetében ld. Magyarország Alaptörvénye 9. cikk (3) bek. b., cseh alkotmány 64.1 cikk. A magyar Országgyűlés határozati házszabálya helyett immár az Ogytv. szabályozza az ülések nyilvánosságát.

[33] A horvát Sabor rendelkezését ld. <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=734>.

[34] A litván Seimas elnöksége 2007. évi 1881. sz. döntésének 1. mellékletét, amely a házszabály 102 cikk (4) bekezdésén alapul, ld. http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4037&p_k=2.

[35] A Sejm Marsallját a házszabály 172.3 cikke hatalmazza fel, ez alapján 2008. januárjában adta ki rendelkezését, elérhető: http://www.sejm.gov.pl/kancelaria/zarz1_2008.pdf. Ld. még a magyar Országgyűlés elnökének 9/2013. számú házelnöki rendelkezését „Az Országház és az Országgyűlés Irodaháza, valamint az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területére történő belépés és az ott-tartózkodás, valamint az Országgyűlési Őrség e feladatkörével összefüggő tevékenysége részletes szabályairól” ld. <http://www.parlament.hu/hivatal/2013r09.pdf>.

[36] A sajtóosztály szervezi az újságírók akkreditációját, stb. Ld. a bolgár parlamentben: <http://www.parliament.bg/en/mediaprocedures>.

[37] Az Európai Unió tagállamainak parlamenti jeit virtuálisan látogathatóak a következő album segítségével is: <http://www.google.com/culturalinstitute/exhibit/come-enter-the-chambers/QRKhh0AU>.

határai. A bizottságok esetében praktikusabban nagyobb fegyelmet igényel, hogy azonos szinten, kisebb teremben helyezkedjen el a képviselők és érintettek.^[38]

A „galéria” nyilvánosságát nevezi meg az észt (59.2 §), a lengyel (172.3 §), a román (140.1 §) vagy a bolgár (46.3 §) házszabály, a galéria északi részét jelölte ki a horvát Sabor a vendégek számára (a parlament nyilvánosságáról szóló törvény 3. cikk (1) bekezdése). A litván Seimas plenáris üléstermének több funkcionális zónáját határolja el a vonatkozó technikai szabályozás, amelyek a résztvevők különböző csoportjai számára elérhetőek.^[39] A magyar Házelnök jelölheti ki a vendégek és a média képviselőinek helyét, ennek körében garanciális szabály az Ogytv. 59. § (3) bekezdése, mely szerint a „házelnök csak olyan helyet jelölhet ki a műsor közvetítésére vagy rögzítésére, amely nem korlátozza a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.”

Ad c). A résztvevő vendégek magatartásszabályait a parlament működésének zavartalansága és méltósága indokolja. A képviseleti demokrácia és a szabad mandátum lényegéből fakad, hogy a törvényhozó testület és tagjai nem tudják megfelelően ellátni feladatukat, ha a bekiabáló, tetszést-nemtetszést nyilvánító közönség befolyása alá kerülnek. Az itt leírt részvételi jogokat magunk is informálódási jogokként értelmezzük, s nem pedig közvetlen befolyásolási-közreműködési jogokként.

A házszabályok előírják, hogy a vendégek (a karzat nyilvánossága) tartózkodni köteles mindenféle vélemény-, tetszés- vagy nemtetszés-nyilvánítástól, általában pedig az ülés megzavarásától.^[40] A horvát Sabor nyilvánosságáról szóló törvény konkrét tiltott zavaró magatartásokat is felsorol: tapsolás, hangos beszéd, mobiltelefonálás, poszterek felmutatása, fényképek készítése „stb.” (4. § (3) bekezdés).

A magyar Házelnök rendelkezése is tartalmaz tiltalmazott magatartásokat.^[41] Ezek között megtaláljuk: a Szent Korona vagy az Országgyűlés méltóságának megsértése, közbiztonságra különösen veszélyes és élet kioltására, személyi sérülés okozására alkalmas eszköz bevitele, az Országház méltóságához nem méltó öltözék viselése, tiltott önkényuralmi jelképek viselése és demonstrációs eszközök bevitele, hangoskodás, demonstráció tartása, a Kupolacsarnokban fényképezni, a folyosókra, a járófelületen ülni-feküdni. A karzaton ülni lehet az ülést megtekinteni, ott tilos mindennemű véleménynyilvánítás, fényképezés és videókészítés, valamint a páholyok könyöklőire bármilyen tárgyat elhelyezni.

[38] A kisebb plenáris termek esetében hasonló a helyzet. Itt nincsenek szintek, vagy karzat – ilyen a lett parlament ülésterme, vagy nem ritkán a felsőházak termei. Ld. 75. lj.

[39] A litván Seimas elnöksége 2007. évi 1881. sz. döntésének 2. melléklete, II. pont, ld. http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4037&p_k=2.

[40] Az explicit házszabályi rendelkezések helyei: lett 78. §, cseh 20. §, szlovák 21. §, magyar Ogytv. 55. § (2) és 58. § (1) bek., román képviselőház 140. § (4) bek., román szenátus 117. § (3) bek., bolgár 45. § (3) bek.

[41] 9/2013. számú házelnöki rendelkezés, 12. §. (1) és (6) bek.

A fotózás és videózás ezen tilalma nyilvánvalóan más magatartásszabály, mint amely az ülés közvetítésére irányul, azonban a kettő viszonya nem feltétlenül harmonikus. Szükségtelennek tűnik az amúgy is jogsértésnek minősülő magatartások megemlítése, mint az önkényuralmi jelképek viselése vagy a Szent Korona megsértése.^[42]

A litván Seimasban nem szabad „hivatali környezethez nem illő” ruhában tartózkodni, zajongani, akciókat-eseményeket létrehozni, bekapcsolt mobiltelefonnal belépni a plenáris terembe, „bármely egyéb, a Seimas méltóságát és tekintélyét sértő magatartást tanúsítani”.^[43]

Ad d). A szankciórendszer a rend helyreállítását szolgálja, és praktikusán a közönség - vagy annak a magatartásszabályokat megszegő tagjai - eltávolítását jelentik az ülésről. A jogkövetkezményeket az előző pontban leírt magatartásszabályokkal együtt rendezik a belső szabályok. A szankciók egyéb aspektusait nem vizsgálom, mivel a jelen tanulmány keretei nem teszik lehetővé a szabályozás ilyen mélységű vizsgálatát.

c) A parlamenti eljárások közvetítése

A médiaközvetítések szabályozásának a részletszabályai a fentebb vázolt, a demokratikus közvélemény kialakulásához-formálódásához fűződő alkotmányos érdek megvalósulásának technikai hátterét nyújtják, avagy éppenséggel gátolják. Mint láthattuk, nemcsak a szabad média és politikai diskurzusok elősegítésének elve, hanem a demokratikus legitimáció erősítése is kiemelt helyen szerepel az európai alkotmányos standardokban. A parlamentek munkájának közelítése a választópolgárokhoz elsősorban a jelentősen nagyobb arányban fogyasztott médiumok révén valósulhat meg.

A média jelenlétének sajátossága a fentebb vázolt, „karzat nyilvánosságához” képest, hogy az újságírók egyrészt professzionális tudósítói munkát végeznek, másrészt a közvetítés technikai eszközeinek jelenléte más megítélés alá esik, mint a vendégek személyes megfigyelése vagy az általuk használt, kép-videó rögzítésére alkalmas amatőr eszközök.

A professzionális újságírók a tudósításaik számára a lehető legtöbb információt kívánják összegyűjteni, és célzatosan keresik ezek forrásait. A képviselőkkel és a parlament munkájával ők emiatt több felületen is találkoznak az épületen belül: sajtótájékoztatókon, folyosói beszélgetéseken (interjúkon), üléstermi eseményeken egyaránt. Általában már a parlamentek munkájának szakmai adataihoz is hozzá kívánnak férni, ezért nem csak a jelenlét révén beszerezhető, hanem az interneten, sajtószolgálatoktól elérhető adatok (törvénytervezetek,

[42] Ez utóbbit tekintve viszont hiányérzetet kelt a többi nemzeti jelképre utalás hiánya. A Szent Korona védelméhez ld. még: Smuk, 2013, 25-34.

[43] A litván Seimas elnöksége 2007. évi 1881. sz. döntésének 1. melléklete, 27.

egyéb iratok, jegyzőkönyvek) is szükségesek számukra. A közvetítők kamerái és egyéb felvevő-eszközei a tágabb közvélemény minőségi tájékoztatására alkalmas, a szerkesztőségekben feldolgozásra kerülő információkat rögzítenek.

A médiaajelenlét mindezek alapján különös jelentőséggel bír. A nyilvános ülésés és az üléstermek elérésének fentebb leírt garanciái az újságírókat is érintik, ám további szabályozások születtek, amelyek érintik a munkájukat.

A médiaajelenlét és a közvetítések kulcskérdései, amelyekre vonatkozó rendelkezéseket a vizsgált országokban áttekintem, a következők: a) lehetséges-e a médiaajelenlét, milyen formáit szabályozzák (újságírók, rögzítő/közvetítő eszközök); b) közvetítő eszközök szabályozása (honnan, mivel: saját eszközök vagy zárt, átadott felvételek); c) internet és egyéb eszközök megjelenése.

A médiaajelenlét, az ülések és parlamenti munka közvetítésének joga kivétel nélkül elismert a vizsgált országokban. A házszabályi alapok rögzítik a közvetítés jogát, míg további technikai szabályok rendezik az újságírók akkreditációjával, a fentebb leírtakhoz hasonló magatartási szabályaival kapcsolatos tudnivalókat. A médiakapcsolatokat a parlamentek a maguk részéről is professzionalizálták, sajtó- és információs szervezeti egységeket létrehozván, alapvetően a hivatali szervezet részeként. A média munkájának következő formái jelennek meg a házszabályokban és egyéb szabályzatokban: 1. az ülések közvetítése, 2. sajtótájékoztatók, 3 sajtóközleményekhez jutás, 4. dokumentumokhoz való hozzájutás.

Az eszt parlamentben a házelnök engedélyével lehet az ülésről videófelvételt vagy fotókat készíteni (házszabály 59. §). A litván Seimas elnöksége szabályozza a megfelelő eljárásrendet, és a nemzeti rádióval és televízióval kötött megállapodás nyomán gondoskodik a közvetítésről (131. cikk). Az eljárásrend azonban a parlament hivatalos felvételét minden médiaszolgáltató számára elérhetőnek nyilvánítja, és megengedi, hogy a kijelölt balkonról további felvételek is készüljenek.^[44]

A lengyel Sejm házszabálya, míg a Marshal engedélyéhez köti a galérián való tartózkodást, addig a médiaajelenlét ilyen feltételhez nem kötött (172. cikk 2-3.). Érdekes szabály az egyébként szintén saját hálózattal szolgáló^[45] cseh parlamentben, hogy a zárt ülés esetén is megengedheti a plénum a média képviselőinek jelenlétét (56. §).

Románia képviselőházának házszabálya szintén kifejezetten rendelkezik a belső hálózat és más szolgáltatók általi közvetítésről (53., 139. cikkek), míg Bulgáriában a parlament saját internetes adásán kívül nemzeti TV és rádiócsatorna feladata az élő közvetítés, és egyben a plénum hatásköre, hogy a közvetítések engedélyezéséről akár esetileg döntsön (házszabály, 47. cikk).

Bővebben érdemes kitérni a magyar szabályozás történetére, mivel alkotmányos tanulságokkal szolgál. Az 1996. évi I. tv. (médiatörvény) 138. §-át és a

[44] A litván Seimas elnöksége 2007. évi 1881. sz. döntésének 3. melléklete, 18–19.

[45] A parlamenti közvetítések csehországi történetét összefoglalóan ld. <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=1512>.

magyar Országgyűlés elnökének 2003-ban megalkotott rendelkezését,^[46] amely a média munkatársainak jelenlétét és tevékenységét korlátozta, sok kritika érte az újságírók részéről. A szabályozás – különösen a korábbi, szabad tevékenkedéssel szemben – előírta, hogy az újságírók csak a számukra kijelölt helyen végezhetik munkájukat, és hogy az üléseket nem közvetíthetik saját eszközeikkel, hanem a Ház saját, zártláncú rendszerének felvételét használhatják. Az újságírók szerint a hivatalos jeladás rögzíti ugyan a működés egyes elemeit (felszólalók stb.), ám más események szükségszerűen kívül maradnak a látókörön (nem beszélve arról, hogy a zártláncú adás is szerkesztett, így szerkesztői szubjektivitás tárgya). Egyes, a hivatalos kamera látószögén kívül eső események, képviselők magatartása pedig jelentős információ lehet a közvélemény számára. Az Alkotmánybíróság a 20/2007. (III. 29.) AB határozatában azonban a szabályozást alkotmányosnak találta. Mérlegelésében hangsúlyozta a közhatalmi szervek ellenőrzésének és a közvélemény tájékoztatásának alkotmányos követelményeit, azonban a parlamenti működés méltóságának védelme miatt a sajtó munkájának korlátozását szükségesnek, a zártláncú rendszer szerkesztési elvei nyomán (ti. hogy az kiegyensúlyozott legyen) pedig arányosnak vélte.^[47]

A kérdés érzékenységét mutatja, hogy a 2012-ben megalkotott Ogytv. immár részletes szabályozását adja a médiajelenlétnék. Feloldja a zártláncú adás kizárólagosságát és garanciális elvet rögzít (59. §).

A törvény szerint az Országgyűlés és egyes bizottsági üléseknek a közvetítése céljából zártláncú audiovizuális rendszer működik, amelyet a médiaszolgáltatók megkapnak, amelyet az interneten követni lehet, és amelynek rögzített felvételét archívumokban is elérhetővé kell tenni. Ez a közvetítés nem érinti „bármely médiaszolgáltatónak azt a jogát, hogy az Országház épületének a házelnök által kijelölt helyéről műsort közvetítsen vagy rögzítsen. A házelnök csak olyan helyet jelölhet ki a műsor közvetítésére vagy rögzítésére, amely nem korlátozza a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.” A zártláncon nem közvetített nyilvános országgyűlési bizottsági üléseket a médiaszolgáltató közvetítheti, de technikai előkészületekkel és lebonyolítással a bizottsági ülést nem zavarhatják.

Az Ogytv. szerint az „ülések képi közvetítésének célja a nézők pártatlan, kiegyensúlyozott, pontos és tényszerű tájékoztatása az Országgyűlés tevékenységéről. A televíziós közvetítés az Országgyűlés tevékenységével összhangban a tényleges történésekre és az országgyűlési munkára – így különösen az ülést vezető elnökre, a mindenkori felszólalóra, a szavazási eredmények bemutatására, az ülésterem egészére, illetve az ülésteremben zajló egyéb eseményekre – irányul. A képszerkesztés objektívan és tárgyilagosan igazodik az ülés menetéhez.”

[46] 4/2003. számú elnöki rendelkezés.

[47] Megjegyzendő, hogy az elnöki rendelkezést nem tekintette sem jogszabálynak, sem állami irányítás egyéb jogi eszközének, ezért vizsgálatától eltekintett.

A szövegezés annyiban pontosításra szorulna, hogy nem világos: ezek a követelmények csak a zárláncú, vagy a privát közvetítésre is vonatkoznak.

Az Országházban, az Országgyűlés Irodaházában, valamint az Országgyűlés Hivatala elhelyezésére szolgáló épületekben a képviselőcsoport, a képviselőcsoporton kívül létrehozott más csoport és a képviselő csak az Országgyűlés tevékenységével kapcsolatban tarthat tájékoztatást a médiatartalom-szolgáltatók részére. Ennek a szabálynak elég nehéz a gyakorlati érvényesülését – vagy akár értelmét – megítélni, mivel a parlament munkáját vagy az egész országos politika megjelenítése révén nagyon tágra értelmezhetjük, vagy pedig nagyon szűken, és nehezen ellenőrizhetően, ha csak szorosan a tárgyalási napirenden szereplő témákról lehetne sajtótájékoztatót tartani.

A litván Seimasban a sajtóiroda szervezi a képviselők sajtótájékoztatóit, és a házszabály előírja, hogy az ellenzékiek számára hetente legalább kettő ilyen kell biztosítani (132. cikk).

A horvát házszabály (288. cikk) szerint több szintje létezik a sajtótájékoztatóknak, a Sabor munkájáról és eredményeiről a plénum, az elnökség vagy a házelnök döntése, a bizottsági munkáról az adott bizottság elnöke döntése nyomán lehet ilyen tartani. Ezekon kívül a frakciók is tarthatnak korlátozás nélkül tájékoztatókat.

A vizsgált parlamentek honlapjain érdemi kivétel nélkül megtalálhatóak az internetes közvetítések vagy archív felvételek, az ügyfélbarát sajtó- és kommunikációs szolgálati elérhetőségek, köztük a belső, zárláncú adás átvételére vagy a parlamenti közérdekű adatok kikérésére irányuló kérelmek rendje.

III. ÖSSZEGZÉS

Tanulmányomban a közép-európai parlamenti szabályozások áttekintésével kívántam képet nyújtani a demokratikus közvélemény kialakulásának alkotmányos garanciáiról. Az alkotmányos garanciák körét vázlatosan a következőképpen azonosíthatjuk: 1. a véleménynyilvánítás szabadsága alkotmányos elvként és alanyi jogként nem elégséges biztosíték, noha felhívható több – közérdek és más állami érdek nyomán – korlátozó szabályozással szemben; 2. szükséges az információhoz jutás szabadságának, a vélemények pluralitását megjelenítő nyilvánosság felületeinek explicit garantálása; 3. az álláspontok sokszínűségének megjelenítése mind a parlamenti eljárásokban fizikai (időbeli) korlátokba ütközik, ezért a szűkös forrásokhoz való hozzáférés a demokratikus akaratképzés és érdek-becsatornázás miatt az esélyegyenlőség, kiegyensúlyozottság, elfogulatlanság elvei szerint biztosítandó; 4. nemcsak a közvetlen (ám nem-professzionális), hanem a közvetítők (professzionális újságírás) révén elérhető nyilvánosság: a parlament munkájához való hozzáférés is védendő; 5. tekintettel kell lenni a politikai diskurzusokat támogató médiafelületek sokszínűségére és technológiai újdonságaira egyaránt, és amennyiben elvi alapja nincs, ezeket egyenlően kell kezelni.

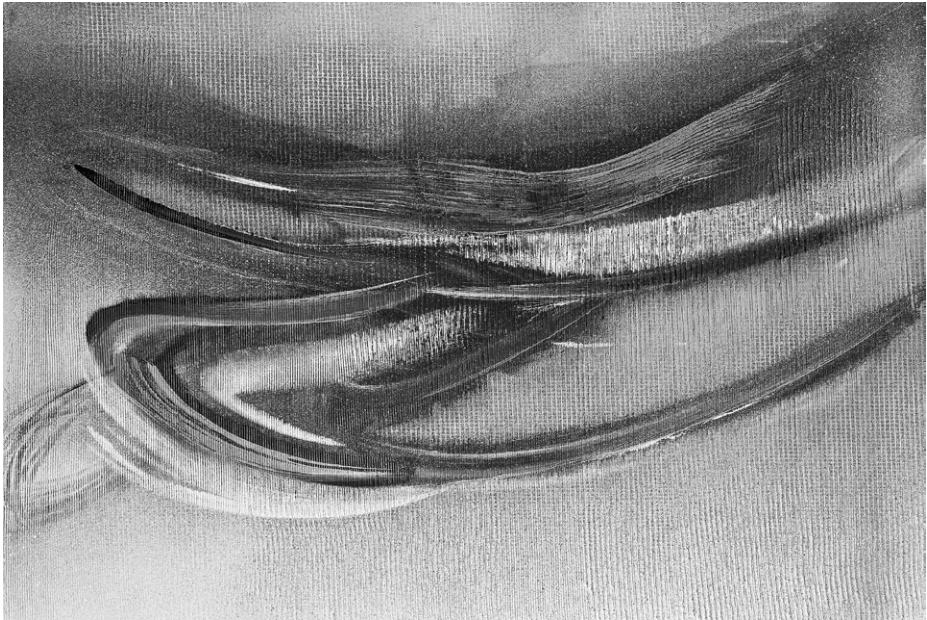
A demokratikus közvélemény alakulásának elsősorban intézményvédelmi oldalához kapcsolódik a kifejtett téma, de hangsúlyozni kell, hogy a vélemény-szabadság határainak kijelölésében fontos szerepet játszanak további jogágak (büntetőjog, polgári jog). Ennek egyik kulcskérdése, hogy éppen a régiókban, a demokratikus átalakulást követően az emberi méltóság és a történelmi múlt milyen mértékben képes a szólásszabadság ellensúlya lenni, a vélemények szabad piacán markáns rendezőként funkcionálni.^[48]

IRODALOM

- Bajomi-Lázár Péter – Sükösd Miklós: *Médiapolitikai trendek Kelet-Közép-Európában 1989-2008*. Politikatudományi Szemle. 1. sz. 141-160.
- Győrfi Tamás (2009): 2. § [Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog.] In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest.
- Habermas, Jürgen (1999): *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Osiris, Budapest.
- Magiera, Siegfried (2011): Art. 42 [Öffentlichkeit, Mehrheitsprinzip, Berichterstattung]. In: Michael Sachs (Hrsg.): *Grundgesetz Kommentar*. Verlag C.H. Beck., München.
- McKay, William –Johnson, Charles W. (2012): *Parliament and Congress: Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century*. Oxford University Press.
- Nödl, Andreas (1995): *Parlamentarische Kontrolle. Das Interpellations-, Resolutions- und Untersuchungsrecht*. Böhlau Verlag, Wien.
- Smuk Péter (2008): *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*. Osiris, Budapest.
- Smuk Péter (2009): *Az Országgyűlés funkcióinak fejlődéstörténete 1985-1990*. Jog-Állam-Politika. 3 sz. 36-63.
- Smuk Péter (2013): *Ostrom vagy felújítás alatt? A véleményszabadság új határai*. Közjogi Szemle. 2. sz. 25-34.
- Sente Zoltán (2009): 23.§ [A parlamenti nyilvánosság]. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest.
- Williamson, Andy (2013): *Social Media Guidelines for Parliaments*. Geneve. IPU. (Elérhető: <http://www.ipu.org/PDF/publications/SMG2013EN.pdf>. A letöltés ideje: 2013.10.31.)
- 12/2006. (IV. 24.) AB hat.
- 20/2007. (III. 29.) AB határozat.
- 30/1992. (V. 26.) AB határozat.
- 50/2003. (XI. 5.) ABhat. Indokolás II. 3.1.2.
- Európa Tanács szakértői jelentése a parlamentek és a média kapcsolatáról: Doc. 7106, 1403-16/6/94-1-E, 29-37.
- Európa Tanács szakértői jelentése a parlamentek és a média kapcsolatáról: Doc. 7106, 1403-16/6/94-1-E, 88.
- Országház és az Országgyűlés Irodaháza, valamint az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területére történő belépés és az ott-tartózkodás, valamint az Országgyűlési Őrség e feladatkörével összefüggő tevékenysége részletes szabályairól. (Elérhető: <http://www.parlament.hu/hivatal/2013r09.pdf>.)

[48] Ld. további részletekhez: Smuk, 2013, 25-34.

- RES. 1142 (1997) on parliaments and the media. (Elérhető: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta97/eres1142.htm>. A letöltés ideje: 2013.10.31.)
- RES. 820 (1984). (Elérhető: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta84/eres820.htm>. A letöltés ideje: 2013.10.31.)
- Sabor rendelkezése. (Elérhető: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=734>.)
- Seimas elnöksége 2007. évi 1881. sz. döntésének 1. melléklete. (Elérhető: http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4037&p_k=2.)
- Seimas elnöksége 2007. évi 1881. sz. döntésének 2. melléklete, II. pont. (Elérhető: http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4037&p_k=2.)
- Seimas elnöksége 2007. évi 1881. sz. döntésének 3. melléklete. (Elérhető: http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4037&p_k=2.)



•

Lírai gesztusok, 2012