



A tények

1. A panaszosok különböző hírportálok alkalmazásában álló újságírók. Bakró-Nagy Ferenc és Fábíán Tamás az index.hu újságírói, Kaufmann Balázs a 24.hu újságírója, Kovács Klára és Mándli Iván Szabolcs a nol.hu újságírói, Fekete Norbert pedig a hvg.hu újságírója.
2. 2016. április 22-én (pénteken) egy közérdekű adatigénylés eredményeként nyilvánosságra került, hogy a Magyar Nemzeti Bank (MNB) alapítványain keresztül több milliárd forint közpénzt osztott ki különböző, a kormánypárttal kapcsolatba hozható cégeknek. A támogatottak között volt az MNB elnöke unokatestvérének cége is. Ezidőtájt tárgyalta az Országgyűlés másodszor azt a törvényt, amely korlátozta az MNB által alapított jogi személyek átláthatóságát, miután az első elfogadott törvényt az Alkotmánybíróság a kihirdetés előtt az Alaptörvénnyel ellentétesnek találta. Az eset „MNB botrány” néven vált ismertté, és a legfontosabb közügy volt a következő hetekben. Április 25-én (hétfőn) parlamenti ülésnap volt. Az Országház épületébe érkező újságírók, köztük a panaszosok is, az MNB botrányról igyekeztek kérdezni az ülésterembe tartó országgyűlési képviselőket. A panaszosok a következő felvételeket készítették aznap az Országgyűlés épületében.
3. Az index.hu videója: <http://bit.ly/2f3esZ5>
A 24.hu videója: <http://bit.ly/2eMAIXq>
A nol.hu videója: <http://bit.ly/2dF6pLU>
A hvg.hu videója: <http://bit.ly/2eAiuq3>
4. Az Országgyűlés épületében azonban a sajtó mozgástere rendkívül szűk: a parlamentben forgatni, a képviselőkkel mozgóképes interjút készíteni csak az Országgyűlés elnöke által kijelölt helyiségekben lehet (E/1. sz. mellékletet). A házelnök erről szóló rendelkezése (9/2013. számú rendelkezés – E/2. sz. melléklet) mindösszesen három ilyen helyszínt jelöl meg [8. § (1) bekezdés d) pontja]. Az egyik az Országház északi társalgója, ahol a képviselők csak elvétve fordulnak meg, mivel

az ülésteremhez a déli társalgón keresztül vezet az út. A másik forgatásra kijelölt helyszín az ún. Sajtóterem. Itt szervezett sajtótájékoztatókat tartanak a képviselők és a parlamenti frakciók, ide tehát a képviselő csak akkor tér be, ha kifejezetten közölni szeretne valamit a sajtóval. A harmadik forgatásra kijelölt helyszín egy kb. 20 méter hosszúságú folyosószakasz (a Sajtóterem előtt). Ezen a folyosórészen ugyan már minden képviselőnek keresztül kell mennie, aki az ülésterembe tart, de a folyosórész rövidege és adottságai miatt az a képviselő, aki nem akar újságírói kérdésekre válaszolni, különösebb nehézség nélkül megteheti ezt. Közismert tény, hogy míg az ellenzéki képviselők kifejezetten keresik a sajtó képviselőit a parlamentben, addig a kormánypárti képviselők kerülnek az interjúhelyzetet, többségük igyekszik kitérni az újságírók kérdései elől.

5. Ez a területi korlátozás értelemszerűen rendkívül megnehezíti az újságírók munkáját, hiszen alig akad alkalmuk arra, hogy a kamerák előtt feltegyék kérdéseiket a címzetteknek. Következésképpen a közvélemény tájékoztatása érdekében a sajtó képviselői arra kényszerülnek, hogy megsértsék a tudósítási előírásokat és belépjenek olyan területekre is, ahova a szabályok értelmében nem volna szabad. Így tettek a panaszosok is 2016. április 25-én, amikor a parlamenti épület olyan pontjain is faggatták az országgyűlési képviselőket az MNB botrányról, ahol ezt nem lett volna szabad a házelnöki rendelkezés alapján. Tették ezt annak tudatában, hogy a megelőző hónapok tapasztalatai azt mutatták, hogy az Országgyűlés Hivatala nem kényszeríti ki a területi korlátozást, és nem akadályozza a tudósító újságírókat a munkájuk során.
6. Még április 25-én a panaszosokat foglalkoztató médiumok főszerkesztői levelet kaptak az Országgyűlés sajtófőnökétől (E/3. sz. mellékletek). Ebben a sajtófőnök arról tájékoztatta őket, hogy a panaszosok megszegték a házelnöki rendelkezésben előírtakat, és nem voltak hajlandók elhagyni a Déli Társalgó és az Országház Kupolatermének területét tudósítás közben. A sajtófőnök arról tájékoztatta a főszerkesztőket, hogy az Országgyűlés elnöke 2016. április 26-tól határozatlan időre

felfüggeszti a panaszosok belépési lehetőségét az Országgyűlés Hivatalának helyiségeibe. Arra is felszólította a főszerkesztőket, hogy a munkatársaik jövőben tartsák be a házelnöki rendelkezés előírásait, máskülönben elveszíthetik a parlamenti akkreditációjukat. Arra vonatkozóan nem tartalmazott információt a levél, hogy az Országgyűlés elnöke milyen határozatban hozta meg a kitiltásról szóló döntést, és hogy azzal kapcsolatban milyen jogorvoslat áll rendelkezésre.

7. Ezt követően a panaszosok 2016. május 1-jén meghatalmazott ügyvédjük útján levélben kérték az Országgyűlés elnökét, hogy a június 6-i ülésnapra tegye lehetővé számukra az Országgyűlés épületébe történő belépést (E/4. sz. melléklet). Ezen a héten folyt az Alaptörvény hatodik módosításának vitája az Országgyűlésben, amiről mint az ország egyik legfontosabb közügyéről tudósítani kívántak. Kérték, hogy amennyiben elutasító döntés születik, a házelnök határozatában a jogorvoslati lehetőségeket is közölje, ezzel lehetővé téve számukra, hogy a sajtószabadsághoz való joguk korlátozását bíróság előtt vitathassák. Erre a kérelemre azonban nem érkezett válasz sem a panaszosok sem pedig meghatalmazott jogi képviselőjük részére, holott a postai tértivevény tanúsága szerint azt az Országgyűlés Hivatala 2016. június 1-jén átvette (E/5. sz. melléklet).
8. A helyzet csak idén szeptemberben változott, amikor is a panaszosokat arról tájékoztatták, hogy szeptember 12-étől, vagyis az őszi ülészak első napjától újra forgathatnak a parlamentben.
9. Megjegyezzük, hogy 2016. október 10-én az Országgyűlés elnöke újabb újságírókat, a 444.hu munkatársait tiltotta ki az Országgyűlés épületéből (<http://444.hu/2016/10/10/kitiltottak-a-parlamentbol>). A sajtófőnök levele szerint a kitiltás indoka „az engedély nélküli forgatás, valamint a szabályokkal való nyílt és tudatos szembeszegülés”. Jelen indítvány benyújtása idején a 444.hu újságíróinak kitiltását még nem oldotta fel a házelnök. A közelmúltból is több olyan esetet lehet felidézni, amikor különböző – szabályszegésnek minősített – magatartás miatt az újságírók hamar a parlament falain kívül találták magukat. 2016. május 23-án az

egyik legnagyobb – számos, a Kormány számára kellemetlen hírt lehozó – kereskedelmi televízió, az RTL Klub munkatársát tiltotta ki a Házelnök. Az érintett személyt azért tiltották ki a parlamentből, mert a törvényalkotási bizottság termében próbált meg interjút készíteni egy ott tartózkodó politikussal. Ez a cselekedet az Országgyűlés Sajtószolgálatára szerint azért vezetett kizáráshoz, mert a híradás a teremben csak vágóképeket készíthetett volna, interjút nem – noha ilyen szabály írásban sehol sincs lefektetve (<http://bit.ly/2etWoEq>). Fél évvel korábban 2015. november 19-én a házelnök nem pusztán egy újságíró, hanem az RTL Klub valamennyi munkatársát kizárta az Országgyűlésből, miután a TV csatorna híradójában nyilvánosságra hozta azokat a felvételeket, amelyek megmutatták, hogy az RTL Híradó munkatársait nem engedték be Orbán Viktor és a NATO főtitkár novemberi parlamenti sajtónyilatkozatára, holott arról a köztévé tudósíthatott (<http://bit.ly/1HcnpHx>). A korlátozást csak egy hónappal később, december 21-én oldotta fel a házelnök (a parlamenti ülés december 15-én ért véget).

Az egyezményesértés

10. Cikk

10. A panaszosok 2016. április 26. és szeptember 12. között nem kaptak lehetőséget arra, hogy belépjenek az Országgyűlés Hivatalának épületeibe. Nem volt lehetőségük tudósítani az ülésnapokon az épületből, és elestek attól is, hogy a parlamenti ülésnap miatt egy helyre összegyűlő képviselőket kérdezzék meg a fontos közéleti kérdésekről. Ezt a jogukat a jogbiztonság károsítását nélkülöző, az önkényes jogalkalmazásnak megágyazó szabályozásra alapított egyedi döntés okozta. Ennek eredményeként sérült az Egyezmény 10. cikkében garantált szólásszabadsághoz való joguk, azon belül is az a joguk, hogy a sajtó képviselőjeként közéleti eseményekről információt közvetítsenek a társadalom felé.

A BEAVATKOZÁS NORMATÍV ALAPJA ÉS ANNAK JOGI MINŐSÉGE („PRESCRIBED BY LAW”)

11. A Bíróság következetes gyakorlata alapján a korlátozásnak a jog által előírtaknak kell lennie. Az alábbiakban amellettt érvelek, hogy a panaszos jogainak korlátozása nem felelt meg ennek a feltételnek.

A 9/2013. sz. házelnöki rendelkezés és annak törvényi háttere

12. A parlamenti tudósítás szabályait 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 tevékenység részletes szabályairól szóló 9/2013. számú házelnöki rendelkezés (a továbbiakban: házelnöki rendelkezés) 8. §-a szabályozza (E/2. sz. melléklet).
13. A házelnöki rendelkezés megalkotására az Országgyűlés elnöke magától az Országgyűléstől kapott felhatalmazást az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) 2. § (2) bekezdésének I) pontjában, illetve ugyanezen törvény 54. §-ában:

Ogytv. 2. § (2) A házelnök

l) házelnöki rendelkezésben megállapítja az Országgyűlés Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatát, illetve feladat- és hatáskörének gyakorlása során házelnöki rendelkezést adhat ki.

Ogytv. 54. § (1) Az Országház, az Országgyűlés Irodaháza, valamint az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területére történő belépést a házelnök engedélyezi. E hatáskört a házelnök átruházhatja.

(2) A házelnök meghatározza és az Országgyűlés honlapján közzéteszi az (1) bekezdésben meghatározott épületek területére történő belépés és az ott-tartózkodás rendjét, az Országgyűlési Őrség e feladatkörével összefüggő tevékenysége részletes szabályait, valamint a belépés engedélyezésére

vonatkozó jogosultság átruházásának szabályait. A házelnök nem állapíthat meg olyan rendelkezést, amely az Országgyűlés ülésének nyilvánosságát, a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit kizárná.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott épületek területére belépők és ott tartózkodók belépésükkel elfogadják a házelnök (2) bekezdésben meghatározott rendelkezéseit, és kötelesek azokat tiszteletben tartani.

(4) Az (1) bekezdésben meghatározott épületek területére belépők és ott tartózkodók belépésükkel elfogadják, hogy

a) a természetes személyazonosító adataikat, valamint a belépésükre és ott-tartózkodásukra vonatkozó adataikat - a létesítmények védelme, illetve az ezek működésével összefüggésben elkövetett bűncselekmények felderítése érdekében - az adatok rögzítésétől számított öt évig kezeli az Országgyűlés Hivatala és az Országgyűlési Őrség, valamint

b) az a) pont szerint kezelt adatokat az Országgyűlés Hivatala és az Országgyűlési Őrség törvényben meghatározott esetben más szervek részére átadhatja.

(5) Az Országgyűlési Őrség részére a (4) bekezdés a) pontja szerinti adatokat az Országgyűlés Hivatala adja át.

(6) Ha az (1) bekezdésben meghatározott épületek területére belépők és ott tartózkodók (3) bekezdés szerinti kötelezettségüket nem teljesítik, akkor belépésük megtagadható, illetve onnan kivezettethetők. A házelnök döntése alapján az ilyen személynek az (1) bekezdésben meghatározott épületek területére történő belépését meg lehet tagadni.

(7) Az (1) bekezdés alapján történt hatáskör-átruházást a házelnök megszüntetheti, ha az átruházott hatáskör gyakorlója olyan személy belépését engedélyezte, aki nem teljesíti a (3) bekezdés szerinti kötelezettségét.

(8) A házelnök a belépés rendjére vonatkozó – a (2) bekezdés alapján megállapított - rendelkezésében foglaltaktól eseti döntésével a 2. § (2) bekezdés a)-d) pontjában meghatározott feladatai ellátása érdekében, illetve az Országgyűlési Őrség javaslatára, nemzetbiztonsági érdekből eltérhet.

14. Az Ogytv. 54. §-a tehát felhatalmazza az Országgyűlés elnökét arra, hogy meghatározza a parlament épületébe való belépés feltételeit, valamint az ott-tartózkodás rendjét. Ennek keretében ugyanakkor nem állapíthat meg olyan rendelkezést, amely az Országgyűlés ülésének nyilvánosságát, a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit kizárná. Szintén a házelnök jogosult az egyedi belépés engedélyezéséről dönteni. Ez utóbbi hatáskörét átruházhatja, és a gyakorlatban át is ruházza az Országgyűlés sajtófőnökére. Az 54. § (6) bekezdés pedig arra is felhatalmazza az Országgyűlés elnökét, hogy az általa szabályozott belépési rendet megsértőket kivezettesse, illetve a belépésüket a jövőben megtagadja.

15. **A házelnöki rendelkezés – mint normatípus – sajátos, a magyar jogrendszerből idegen jogforrás.** Ezt a jogforrást ugyanis nem ismeri Magyarország Alaptörvénye, amely taxatív módon meghatározza, hogy mely közhatalmi szereplők, milyen formában alkothatnak általánosan kötelező magatartási szabályokat:

Alaptörvény T) cikk

(1) Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.

(2) Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet.

Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.

16. Az Alaptörvény alapján tehát az Országgyűlés elnöke nem szerepel a jogszabály megalkotására feljogosított közhatalmi szereplők között. Az Országgyűlés tehát tudatosan szembehelyezkedett a jogalkotásra vonatkozó szabályokkal akkor, amikor a mindenkori házelnökre delegálta a sajtótudósítás rendjére vonatkozó szabályok megalkotását. **Ennek eredményeként a sajtószabadság érvényesülésére, a közügyekről való szabad tájékoztatás jogának korlátozására vonatkozó szabályok egy a magyar jogrendszerben ismeretlen, abba nem illeszkedő jogforrásban kerültek meghatározásra.** Ez már önmagában is kétségeket ébreszt azzal kapcsolatban, hogy a sajtótudósítás házelnöki rendelkezésen alapuló korlátozása az Egyezmény szellemében a „jog által előírt” korlátozásnak minősül-e.

A jogbiztonság követelményének sérelme: az önkényes jogkorlátozást kiküszöbölő szabályozás hiánya

17. A Bíróság gyakorlata az alapjogok korlátozásának jogalapjával összefüggésben kettős elvárást támaszt. Egyrészt azt, hogy az jogkorlátozást megalapozó norma feleljen meg a hozzáférhetőség, az előreláthatóság és a pontosság követelményének. Másrészt azt, hogy a jog nyújtson garanciákat az önkényes jogértelmezéssel szemben. A házelnöki rendelkezés az előbbi feltételeknek még megfelelehet, az utóbbinak viszont már nem.

18. A Bíróság már évtizedekkel korábban állást foglalt abban, hogy a jog által meghatározott jogkorlátozás nem csupán azt jelenti, hogy jogi normában kell szabályozni a korlátozást, hanem azt is, hogy a jogkorlátozó normának meg kell felelnie a jogbiztonság követelményeinek. Ez egyben azt is jelenti, hogy **a nemzeti jogszabályoknak garanciákat kell tartalmazniuk az önkényes állami jogalkalmazással szemben** (*Malone v. the United Kingdom*, Appl. no. 8691/79, para 66-67). A Bíróság

hasonlóképpen a hazai jog „minőségét” emelte ki a Silver és a Kruslin ügyekben is, ahol kimondta, hogy az Egyezményben lefektetett jogok tekintetében a korlátozás csak kifejezetten pontos, a címzettek számára előrelátható és kiszámítható tartalmú szabályok esetében fogadható csak el (*Silver and Others v. the United Kingdom*, Appl. nos. 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75, para. 88-90; *Kruslin v. France*, Appl. no. 11801/85, para 32-33).

19. A beavatkozás jogalapjának vizsgálatakor a Bíróság alappal várja el, hogy a jogalkotó garanciális szabályokkal küszöbölje ki annak lehetőségét, hogy az egyedi esetekben önkényesen kerülhessen sor jogkorlátozásra. Az önkényességet kizáró normatív megkötések nélkül ugyanis a jog képtelen betölteni stabilizáló funkcióját: nem tudja garantálni azt a biztonságot, amit a jogviszonyok kiszámíthatósága teremt a jogalanyok számára. Könnyű belátni, hogy az egyedi esetekben bizonytalan kimenetelű jogalkalmazáshoz vezető szabályozáson alapuló állami jogkorlátozás érdemben nem különbözik a minden jogalapot nélkülöző korlátozástól. A jog ugyanis ilyenkor csak látszólag jelent garanciát, valójában olyan, mintha nem is létezne.
20. **A parlamenten tudósítás korlátozásának megágyazó nemzeti szabályozás nem felel meg a Bíróság által felállított mércéknek, mert a sajtószabadság érvényesülését teljes mértékben kiszolgáltatja a házelnök potenciálisan önkényes hatalomgyakorlásának.** A házelnöki rendelkezés megalkotására felhatalmazást adó törvényi szabály rendkívül széles mozgásteret hagy az Országgyűlés elnökének arra vonatkozóan, hogy meghatározza a parlamenti sajtótudósítás szabályait. A törvény mindössze egyetlen megkötést tartalmaz: „*A házelnök nem állapíthat meg olyan rendelkezést, amely az Országgyűlés ülésének nyilvánosságát, a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit kizárná [Ogytv. 54. § (2) bekezdés, utolsó mondat].* Ez a rendelkezés nem értelmezhető úgy, mint amely érdemi ellensúlyát képezi a sajtótudósítás házelnök általi önkényes korlátozásának, több okból sem.

21. Egyrészt azért nem, mert egyáltalán nem világos, hogy a házelnök *mi célból* korlátozhatja a parlamenti nyilvánosságot, ennek keretében pedig a sajtótudósítás szabadságát. A törvényből csak az derül ki, hogy a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás korlátozható. Az már nem, hogy erre a korlátozásra milyen okból kerülhet sor, vagyis hogy mi a jogkorlátozással védendő érték. Következésképpen **a törvényhozó úgy utalta a parlamenti tudósítás korlátozására vonatkozó szabályok megalkotását a házelnök jogkörébe, hogy még a jogkorlátozás megengedhetőségének vizsgálatához szükséges legalapvetőbb szempontot, nevezetesen a jogkorlátozás célját sem határozta meg.** A törvényhozó ezzel utat nyitott a parlamenti tudósítás indok nélküli korlátozásának.
22. Miután a törvényhozó nem határozta meg a sajtószabadság korlátozásakor figyelembe veendő szempontokat, **a házelnök döntési jogköre szinte teljesen parttalan.** Az egyetlen normatív kötöttség, amit a törvényből biztonsággal le tudunk vezetni, az a sajtótudósítás abszolút vagy kvázi abszolút korlátozásának tilalma. Ilyen helyzet állna elő abban az esetben, ha a házelnöki rendelkezés értelmében tudósítás céljából egyetlen újságíró sem nyerhetne bebocsátást a parlament épületébe, vagy ha a tudósítást a házelnök a parlament olyan helyiségeiben engedélyezné csak, ahol soha egyetlen képviselő sem fordul meg (pl. takarítószerkaktár). Egy ilyen abszolút (kvázi abszolút) korlátozással ugyanis a házelnök biztosan megsértené azt a törvényi tilalmat, miszerint *„nem állapíthat meg olyan rendelkezést, amely az Országgyűlés ülésének nyilvánosságát, a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit kizárná.* Minden olyan egyéb korlátozás viszont, amely ezt az abszolút szintet nem éri el, összeegyeztethető lehet a mércék nélküli törvényi szabállyal. Ez egyértelműen szembemegy azzal a követelménnyel, amit a Bíróság a Silver ügyben lefektetett. Ebben az ügyben a bíróság kizárta a teljesen szabad mérlegelés lehetőségét, leszögezve, hogy **ha az alapjogot korlátozó szabályozás mérlegelést enged, a szabályozásnak meg kell határoznia a mérlegelés terjedelmét is** (*Silver and Others v.*

the United Kingdom, Appl. nos. 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75, para. 88).

23. A törvényhozó azonban csak azt tartotta saját feladatának, hogy alapot teremtsen a sajtótudósítás korlátozására, azt már nem, hogy a jogkorlátozás szükségességének és arányosságának garanciáiról is gondoskodjon. Ez jól tetten érhető ott is, hogy a törvény felhatalmazást ad a házelnöknek arra, hogy a házelnöki rendelkezés szabályait megsértő újságírókat kitiltsa a parlamentből [Ogytv. 54. § (6) bek.], de annak időtartamát nem maximalizálja. Ennek következményeként **az is teljesen kiszámíthatatlan, hogy szabályszegés esetén az újságíró mennyi időre esik el a parlamentbeli tudósítás jogától** – a házelnök ugyanis nem tartotta fontosnak saját kezét illetően módon megkötni, és a kitiltás időtartamát házelnöki rendelkezésében lefektetni. A gyakorlat azt mutatja, hogy a házelnök **határozatlan időre** tiltja ki a szabályokat megsértő újságírókat, és jellemzően hónapokkal később teszi csak lehetővé számukra az újbóli belépést.

24. A törvényhozó nem pusztán a sajtótudósításra vonatkozó szabályok megalkotását utalta a házelnök jogkörébe, hanem ezeknek a szabályoknak az értelmezését és egyedi ügyekben való kikényszerítését is. Mindezt úgy, hogy a házelnök hatalomgyakorlásával szembeni a törvény nem biztosít semmilyen jogorvoslatot. **A házelnök tehát egyszemélyben jogalkotó és jogalkalmazó, akinek döntése felett ráadásul semmiféle külső kontroll nem érvényesül.** Ehhez hozzá kell még venni azt is, hogy a házelnök jogállását tekintve a politikai hatalom részese, azon belül is olyan személy, aki a kormánypárti képviselők köréből kerül ki. A házelnöki tisztség elnyeréséhez ugyanis nincs szükség a kormánypárti és az ellenzéki képviselők konszenzusára, ahhoz elegendő a jelenlévő képviselők többségének szavazata, vagyis a kormánypárti képviselők támogatása (Ogytv. 6. §). **A házelnök tehát nemcsak jogi értelemben nem független hatalom, hanem politikai értelemben sem tekinthető semleges hatalmi tényezőnek,** hiszen döntéseinek politikai elfogulatlanságát semmilyen politikai garancia nem védi.

25. Mindezek alapján elmondható, hogy a magyar törvényhozó a sajtószabadság érvényesülését teljes mértékben egy a kormánypárti képviselők soraiból kikerült politikai szabad belátásától tette függővé, annak minden reális veszélyével együtt. Ez a konstrukció semmilyen jogi vagy politikai garanciát nem nyújt arra, hogy a sajtószabadság terjedelmére vonatkozó döntéseket ne a házelnök politikai meggyőződése, elfogultságai, szeszélyei stb. határozzák meg. A szabályozás így nem nyújt védelmet a közügyekről való szabad tájékoztatás jogát indokolatlanul korlátozó, aránytalan, illetve diszkriminatív hatalomgyakorlással szemben. Ennek eredményeként ma egyetlen olyan tényező sincs a szabályozásban, amely biztosítékul szolgálna arra, hogy a sajtótudósítás szabadságának korlátozása az Egyezményel összhangban kerüljön sor.

Az állam mérlegelési jogköre a parlamenti sajtótudósítás feltételeinek megállapítása során

26. A Bíróság gyakorlatából kirajzolódni látszik egy olyan elv, amely a jogalkotási folyamatok átláthatóságát, kiegyensúlyozottságát és inkluzivitását követeli meg (*Responsible Parliaments Doctrine*). Ilyen szempontok merültek fel az *Animal Defenders v. the United Kingdom* és a *SAS v. France* ügyekben. Ezek az elvárások nem teljesültek a jelen ügy alapját képező szabályozás kialakítása során. Nem világos, hogy a törvényhozó milyen jogokat és értékeket mérlegelt a sajtószabadság házelnöki korlátozását megalapozó törvény megalkotása során, miként az sem, hogy a házelnök milyen szempontokat mérlegelt a sajtótudósítás rendjét megformáló jogalkotás során. Az érdekelt csoportok – például a sajtó – képviselőit nem vonták be a jogalkotási folyamatokba, az ő szempontjaik nem jelentek meg a norma előkészítése és szövegezése során.

27. A magyar szabályozás nem véletlenül rendelkezik úgy, hogy alapjogot csak törvényben lehet korlátozni [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés]. Ennek oka az, hogy csak a törvényhozási eljárás rendelkezik a kellő átláthatósággal és

garanciarendszerrel ahhoz, hogy az alapjogok korlátozására a jogállami követelményeknek megfelelően, deliberatív eljárás eredményeként kerüljön csak sor. Bár az Egyezmény ilyen formai követelményt nem támaszt az egyezményes jogok korlátozását illetően, az azonban a Bíróság gyakorlatából és az Egyezmény mögött meghúzódó elvekből is következik, hogy **a jogállami garanciák hiánya legalábbis kétséggé teszi, hogy a részes állam által választott jogkorlátozás összhangban áll-e az egyezménnyel.**

A sajtó szerepe a konkrét közéleti vitában

28. **A konkrét tudósítások**, amelyeknek eredményeként a panaszosokat kitiltották az Országgyűlés épületéből egy **kiemelten fontos közügy kapcsán születtek**. Az MNB alapítványokon keresztül kifizetett közpénz az adott időszak legfontosabb közéleti témája volt, amelyet érintett egy folyamatban lévő törvénymódosítás is, és az ügy kipattanását követő első parlamenti ülésnapon az újságírók célja az volt, hogy a lehető legtöbb képviselőt megszólaltassák az eseményekkel kapcsolatban. Ezzel a tevékenységgel arra is igyekeztek rászorítani a kormánypárti országgyűlési képviselőket, hogy érdemben reagáljanak az ügyre, és a botránynak valódi következményei legyenek. Mint azóta kiderült, ez a tevékenységük kevés sikerrel járt, a kifizetésekről döntő állami tisztségviselők felelősségre vonása elmaradt.
29. **A Bíróság következetes gyakorlata alapján a sajtó watchdog szerepe a demokratikus társadalmak elengedhetetlen kelléke**. A Bíróság több esetben nem csupán az újságírók azon jogát ismerte el, hogy információt közvetítsenek a társadalom felé, de a polgárok jogát is, hogy a sajtó által közölt információkat megismerhessék (többek között: *Observer and Guardian v. the United Kingdom*, judgment of 26 November 1991, Series A no. 216, pp. 29-30, para. 59). Számos esetben rögzítette a Bíróság, hogy a sajtószabadság korlátozása során a részes államoknak különösen körültekintően kell eljárniuk. A korlátozás legitim indokaként kizárólag a 10. Cikk 2. bekezdésében felsorolt célok megvalósítása fogadható el.

30. Az előbbieken kifejtettek szerint a panaszosok jogkorlátozása alapjául szolgáló szabály megalkotása során nem derült ki, hogy a házelnöki rendelkezés szerint mi a sajtószabadság korlátozásának oka, így annak jogszerűsége sem állapítható meg általánosságban. **Ám a konkrét esetben, tehát az egyedi kitiltásuk során sem derült ki a kitiltásról tájékoztató levélből, hogy a házelnöki rendelkezés szerinti tiltott helyen forgatás milyen egyéni jog vagy társadalmi érték sérelmével járt.** A sajtószabadság korlátozásának indokául kizárólag azt tüntette fel a sajtófőnöki levél, hogy a panaszosok tiltott helyen forgattak. Ahogyan azt a Bíróság többek között a *Kommersant Moldovya* ügyben (*Kommersant Moldovya v. Moldova*, App. no. 41827/2, para 37-38) kifejtette, **amennyiben a hazai hatóságok nélkülözik a konkrét ügyben annak mérlegelését, hogy a jogkorlátozás szükséges-e az elérni kívánt célhoz képest, a döntés nem áll összhangban a 10. cikk által megtestesített elvekkel.** Jelen esetben a jogkorlátozásról az Országgyűlés elnöke és nem bíróság döntött, de a későbbiekben kifejtetteknek megfelelően bírósági eljárás hiányában ezzel a döntéssel szemben kell az Egyezmény 10. cikkéből következő elvárásokat támasztani.

Előzetes korlátozás (prior restraint)

31. **Az újságírói tudósítás elé állított előzetes korlátok (prior restraints)** – tehát nem a közlés utólagos szankcionálása – **különösen szigorú korlátozásnak minősül a Bíróság gyakorlata alapján.** Ahogyan azt a Bíróság az *Observer* ügyben kifejtette, ilyen esetekben különösen gondos vizsgálatnak kell alávetni a korlátozást, főleg, ha a sajtó tevékenységét korlátozzák.

32. Azzal, hogy a panaszosokat a házelnök kitiltotta az Országgyűlés épületéből, előzetesen elzárta őket attól, hogy 2016. április 26-tól az országgyűlési ülésnapokról tudósítsanak. Ez egy súlyos korlátozás, amely indokolás hiányában önmagában nem szolgálja semmilyen konkuráló jog vagy érték érvényesülését, tehát nem felel meg a

10. cikk (2) bekezdésében foglaltaknak. **Egyetlen funkciója, hogy mintegy generális prevencióként a házelnök a kitiltás szankcióján keresztül arra szorítsa a sajtó további munkatársait, hogy betartsák házelnöki rendelkezésben foglaltakat.** Ezt támasztja alá, hogy a sajtófőnöki levél közölte a panaszosok főszerkesztőivel, hogy amennyiben a más munkatársaik is megszegik a házelnöki rendelkezés szabályait, az egyes médiumok elveszíthetik az országgyűlési akkreditációjukat.

A mozgóképes tudósítás ereje

33. **Közismert, hogy a mozgóképes tudósítások az audiovizuális tartalom jellege miatt erősebb hatást képesek gyakorolni a közönségre.** Ezt a Bíróság is megerősítette a Purcell ügyben (*Purcell and Others v. Ireland*, no. [15404/89](#), Commission decision of 16 April 1991, Decisions and Reports 70, p. 262). Igaz ez a jelen ügyre is, hiszen hiába adatott meg a lehetőség a panaszosoknak, hogy a mozgóképes tudósítás elől elzárt területeken kérdezzék az országgyűlési képviselőket, majd abból írásos szöveget készítsenek, az korántsem járt volna azzal a hatással, amivel egy videófelvétel.
34. A kitiltást eredményező videók különösen azért erős anyagok, mert bemutatják, hogy a megkérdezett országgyűlési képviselők jelentős része nem képes vagy nem kíván reagálni az MNB alapítványok kifizetései körül kialakult botrányra, többen menekülnek a kamera elől. A nyilatkozást visszautasító, a lépteit szaporázó képviselőről készült videófelvétel sokkal plasztikusabban mutatja be a polgárok számára a kormánypárti képviselők tehetetlenségét az ügyben, mint egy olyan újságcikk, amely írásban tartalmazza, hogy sok képviselő nem válaszolt a sajtó kérdéseire.
35. A Bíróság több ügyben megerősítette, hogy az Egyezmény 10. cikke nem csak a közlések tartalmát védi, hanem azt a szabadságot is, hogy a jogosultak megválasszák a közlésük formáját (*Oberschlick v Austria*, Appl. no. 47/1996/666/852). Megerősítette azt a Bíróság a sajtóval összefüggésben is, amikor

hangsúlyozta, hogy a tudósítás technikájának megválasztása a sajtó joga kell, hogy legyen (*Jersild v. Danemark*, Appl. no. 15890/89).

A korlátozás aránytalan volta

36. A sajtótudósítás rendjét a házelnöki rendelkezés 8. § szabályozza. Az (1) bekezdésből kiderül, hogy mozgóképet az Országgyűlés plenáris ülésein nem lehet készíteni, a bizottsági üléseken pedig csak a kijelölt helyekről. Az (1) bekezdés d) pontjából az is kiderül, hogy az Országház épületében pontosan mely helyeken lehet főszabály szerint mozgóképet készíteni. A felsorolás alapján az északi társalgóban, a sajtóteremben, a sajtóterem előtti folyosó szakaszon a kupola terem csapóajtajától a VI. országközi lift utáni csapóajtóig, illetve a bizottsági termeken túl az azok előtti folyosószakaszon. Ezekon kívül a Hivatal sajtófőnökének egyedi utasítása szerinti helyszíneken és a Sajtóiroda által meghirdetett események helyszínein lehet mozgóképet készíteni – kivételesen. Ezek a korlátozások **szigorúan lehatárolják azokat fizikai területeket, ahol a szólás- és sajtószabadág egy fontos szegmense, a mozgóképes tudósítás gyakorolható az Országgyűlés épületében.** Teszik ezt úgy, hogy a házelnöki rendelkezés **nem tartalmaz arra vonatkozóan információt, hogy mi a jogok korlátozásának indoka, így arra vonatkozóan sem lehet következtetést levonni, hogy ez a korlátozás szükséges és arányos-e az elérni kívánt célhoz képest.** Ahogyan azt a korábbiakban kifejtettem, mivel a házelnöki rendelkezés nem átlátható jogalkotási folyamat eredménye, így a megalkotása során sem került sor olyan indokolásra és nyilvános vitára, amelyből következtetni lehetne a korlátozás indokára.

37. A házelnöki rendelkezés 3. § (7) bekezdése tartalmazza a sajtóbelépőre vonatkozó szabályokat. A panaszosok napi sajtóbelépővel léptek be az Országház területére, így az ő esetükben a b) pont rendelkezéseit kellett alkalmazni. A 4. § (8) bekezdéséből derül ki az, hogy a napi sajtóbelépőt a sajtófőnök vagy a Sajtóiroda

által kijelölt munkatárs bírálja el és a sajtóiroda vezetője által kijelölt személy rögzíti a belépési jogosultságot az elektronikus rendszerben. **Az alapjog gyakorolhatóságára lényegi hatást gyakorló eljárásról több nem derül ki, és nem kaptak helyet a szabályozásban a szólás- és sajtószabadság érvényesülését garantáló biztosítékok sem.**

38. Az Ogytv. 54. § (2) bekezdése a fent ismertetettek szerint előírja, hogy a “házelnök nem állapíthat meg olyan rendelkezést, amely az Országgyűlés ülésének nyilvánosságát, a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit kizárná”. **A sajtószabadság érvényesülésének nem csak teljes kizárását, de korlátozását is igazolni kell. A legitim cél hiányában, vagy a szükségességi-arányossági tesztnek nem megfelelően alkalmazott korlátozás éppen úgy sérti az Egyezményt, mint a tudósítás ellehetetlenítése.**

A 6. és 13. cikkek sérelme a 10. cikkben biztosított jogra tekintettel

39. **Az Országgyűlés Hivatalának eljárása elzárta a panaszosokat attól, hogy a sajtószabadságot korlátozó kitiltással szemben bármilyen – akár bírói akár más – jogorvoslattal éljenek.**

40. A panaszosok úgy szereztek tudomást arról, hogy a jövőben nem kapnak majd sajtóbelépőt az Országgyűlésbe, hogy erről a főszerkesztőiket levélben tájékoztatta az Országgyűlés sajtófőnöke. A levél szerint a házelnöki rendelkezés sajtótudósításra vonatkozó szabályainak megszegése miatt a házelnök 2016. április 26-tól határozatlan ideig felfüggesztette a panaszos újságírók belépési lehetőségét az Országgyűlés Hivatalának helyiségeibe.

41. **Ebből a tájékoztatásból tehát az kiderült, hogy a döntést az Országgyűlés elnöke hozta meg, de hogy ez a döntés milyen formában született meg, az nem volt megismerhető a panaszosok számára.** Tekintettel arra, hogy a házelnöki rendelkezés 4. § (8) bekezdése szerint e sajtóbelépőkkel kapcsolatos döntést a sajtófőnök vagy a Sajtóiroda által kijelölt munkatárs bírálja el, a panaszosok számára

kiszámíthatatlanná vált, hogy ki és milyen jogkörben dönt a belépésük engedélyezéséről.

42. Azt, hogy a panaszosok sikertelenül kísérelték meg valamilyen jogorvoslati mechanizmus felé terelni a döntést, jól illusztrálja, hogy a 2016. május 1-jén kelt belépési kérelmükre nem kaptak semmilyen választ, annak ellenére, hogy azt is kérték, hogy ha elutasító döntés születne, a házelnök határozatában a jogorvoslati lehetőségeket is közölje, ezzel lehetővé téve számukra, hogy a sajtószabadsághoz való joguk korlátozását egy független szerv előtt vitathassák.

43. **A sajtószabadsághoz való jog korlátozását kimondó határozat hiányában a panaszosoknak nem állt módjukban bírósághoz fordulni.** A panaszosok szándéka az volt, hogy a kérelmüket elbíráló határozat felülvizsgálatát kérjék a közigazgatási bíróság előtt, ám határozat hiányában a magyar eljárásjog nem ad erre lehetőséget. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) csak a közigazgatási határozattal szemben teszi lehetővé a bírósági felülvizsgálatot.

***Pp. 324. § (1)** Az I-XIV. fejezet rendelkezéseit a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti perekben e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.*

(2) E fejezet alkalmazásában közigazgatási határozat

a) a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvényben (a továbbiakban: Ket.) meghatározott közigazgatási hatóság vagy vezetője által hatósági ügyben hozott határozat, valamint a hatósági szerződésben foglalt kötelezettség megszegése miatt végrehajtást elrendelő végzés

***Ket. 12. § (2)** Közigazgatási hatósági ügy (a továbbiakban: hatósági ügy):*

a) minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteleiséget állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez

(...)

44. Az Országgyűlés elnöke, illetve az Országgyűlés sajtófőnöke a panaszosok belépését határozatlan ideig felfüggesztő döntésével jogot korlátozott. Így bár a döntés tartalma alapján állami jogkorlátozás, a szabályozás jellegéből fakadóan nincs ellene bírósági jogorvoslat.
45. Kétségtelen, hogy az az organikusan kialakuló szokás, miszerint az akkreditált sajtótermékek újságírói emailben kértek sajtóbelépőt az Országgyűlés sajtóirodájától, gördülékennyé tette ezt a folyamatot, megkönnyítve ezzel az újságírók munkavégzését. Ám ennek az eljárásnak a menete semmilyen hivatalos szabályozásban vagy dokumentációban nem szerepelt. **Így arra sem tudott választ adni a jog, hogy mi történik, ha a sajtóbelépő igénylésére elutasító válasz érkezik, vagy nem érkezik válasz a sajtóirodától.**
46. Jelen ügy tényei a Mackay ügyre (*Mackay and BBC Scotland v. Egyesült Királyság*, Appl. no. 10734/05, para. 32) emlékeztetnek, melyben kimondta a Bíróság, hogy a sajtószabadságot biztosító garanciák különösen fontosak egy demokratikus társadalomban. Ebben az ügyben a Bíróság kimondta, hogy a skót bíróságok dolgozóinak jóindulatától függő, a média részére a tárgyalásokról való tudósítást engedélyező gyakorlat nem felel meg az Egyezmény által megkövetelt védelmi szintnek, és az Egyezmény 13. Cikkének sérelmét eredményezte.
47. **A panaszosok számára tehát nem csak hogy hatékony, de semmilyen jogorvoslat nem állt rendelkezésre.** A bírói út hiányában alkotmányjogi panasszal sem élhettek, hiszen ilyen eljárásban csak a bírói jogértelmezés által okozott alapjogsérelmet [az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény (a továbbiakban: Abtv) 27. §] vagy a bírói eljárás alapjául szolgáló normát [Abtv. 26. § (1) bekezdés] lehet támadni, ami jelen ügyben fogalmilag kizárt, hiszen nem volt bírósági eljárás. Kivételes esetben közvetlenül a normát is támadhatja a panaszos, amelyből az alapjogsérelem fakad [Abtv. 26. § (2) bekezdés], a panaszosok esetében azonban ez a lehetőség sem volt adott, egyrészt mert az alkalmazott szabály nem jogszabály és nem is közjogi szervezetszabályozó eszköz, másrészt pedig mert erre kizárólag a norma

hatálybalépését követő 180 napon belül van lehetőség, ám ez az idő már eltelt (a házelnöki rendelkezés 2013. július 1-jén lépett hatályba), mire az ő jogsérelmük bekövetkezett.

Sürgősség

48. Az eljárási szabályzat 41. szabálya kimondja, hogy az eljáró bírói tanács elnöke elsőbbséget adhat egyes ügyeknek az általános eljárási rendhez képest. **Kérem a Bíróságot, hogy az ügy jelentőségére tekintettel jelen ügyet sürgősségi eljárásban vizsgálja.** A Bíróság Priority Policy-ja alapján, amennyiben az ügy egy fontos, a közérdekkel összefüggő kérdést érint, a Bíróság azt a II. számú sürgősségi kategóriába sorolja.
49. **Jelen ügy egy fontos közérdeket érint, nevezetesen a sajtó tudósításának igazolatlan korlátok közé szorítását a közügyek megvitatásának egyik legfontosabb fizikai terében, az Országgyűlés épületében.** Bár a panasz benyújtásakor a panaszosok már újra beléphetnek az Országház épületébe, azonban a jövőben bármikor újra kitilthatja őket onnan a házelnök csak azért, mert tiltott helyről tudósítanak. Ugyanígy, a panaszosokon kívül más médiaszolgáltatók képviselői is okkal tarthatnak kitiltástól a jövőben, amely ugyanannyira igazolatlan lenne, mint a panaszosok esetében. Ez a feltételezés nem alaptalan, hiszen a múltban már előfordult, hogy ugyanezen indok alapján a házelnök kitiltotta egy mádiaszolgáltató, az RTL Klub stábját az Országgyűlés épületéből. Ez is mutatja, hogy **jelen ügy háttérében egy rendszerszintű probléma bújlik meg.** Ezt a kitiltást a magyar sajtó képviselői úgy kerülhetik el, hogy alávetik magukat az indokolatlanul szóláskorlátozó szabálynak, és önkorlátozást tanúsítanak a tudósítási tevékenységük során. Ez nem csak az ő alanyi jogaik sérelmével jár, de a közönség tájékoztatáshoz való jogát is szükségszerűen sérti, ezáltal szűkítve a demokratikus közbeszéd körét Magyarországon. Mivel jelen ügyben nincs jogorvoslat, és arra a jövőben kitiltott

újságírók számára sem nyílik lehetőség, **mindaddig, amíg a Bíróság nem dönti el az ügyet, a mindenkori házelnök jóindulatán múlik, hogy érvényesül-e a sajtószabadság a magyar parlament épületében.**

50. A házelnöki kitiltás **nem csupán egy elvont probléma**, amely az újságírók tevékenységét áttételesen befolyásolja, **hanem konkrét, mindennapos veszély**, amely a parlamenti tudósítás mindennapjait szorosán kíséri. Ezt igazolja, hogy a panasz szövegezésének idején egy újabb internetes portál újságíróit tiltotta ki a házelnök a Parlament épületéből. 2016. október 10-én az Országgyűlés elnöke újabb újságírókat, a 444.hu munkatársait tiltotta ki az Országgyűlés épületéből (<http://bit.ly/1TuGpR2>). A sajtófőnök levele szerint a kitiltás indoka “az engedély nélküli forgatás, valamint a szabályokkal való nyílt és tudatos szembeszegülés”. A levél arra is kitért, hogy az újságírók “a Sajtóiroda munkatársának figyelmeztetése és felszólítása ellenére is folytatták tevékenységüket”, holott az érintett újságírók állítása szerint, bár valóban tiltott területen forgattak, akkor és ott ezt senki nem jelezte nekik. Jelen indítvány benyújtása idején a 444.hu újságíróinak kitiltását még nem oldotta fel a házelnök.