



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

NEGYESEDIK SZÉKCIÓ

MÁNDLI ÉS MÁSON KONTA MÁGYARORSZÁG ÜGY

(63164/16. sz. kérelem)

ÍTÉLET

10. cikk • A véleménynyilvánítás szabadsága • Az újságírók Országgyűlés épületébe való belépésre feljogosító akkreditációjának az országgyűlési képviselőkkel a kijelölt területeken kívül készített interjúk és videofelvételek miatt történt felfüggesztésével kapcsolatos megfelelő biztosítékok hiánya • A plenáris ülésen, illetve az Országgyűlésben egyéb politikai vitákon kívül történt állítólagos rendzavaró magatartás • A parlamenti magatartás parlamentek részéről történő szabályozásának bizonyos mértékű tiszteletben tartása • Releváns indokok által alátámasztott kifogásolt szankció • A parlamenti összefüggéshez igazított eljárási garanciák az Országgyűlés szervei által előírt szankciók külső felülvizsgálatának hiányában • A szankció potenciális hatása, illetve az annak alapjául szolgáló újságírói tevékenység relevanciája belföldi értékelésének hiánya • A döntéshozatali eljárásban való részvétel, illetve a szankció megtámadása lehetőségének hiánya • A szankció időtartama megjelölésének elmaradása a nemzeti jogban, illetve a kifogásolt döntésben

STRASBOURG

2020. május 26.

Ez az ítélet az Egyezmény 44. cikkének 2. bekezdésében foglalt körülmények beálltával válik véglegessé. Szerkesztői változtatás tárgya lehet.

A Mándli és mások kontra Magyarország ügyben

az Emberi Jogok Európai Bírósága (Negyedik Szekció) az alábbi tagokból álló Tanácsként eljárva:

Jon Fridrik Kjølbro, *elnök*,

Faris Vehabović,

Iulia Antoanella Motoc,

Carlo Ranzoni,

Georges Ravarani,

Jolien Schukking,

Paczolay Péter, *bírák*,

valamint Andrea Tamietti, *a Szekció hivatalvezetője*,

figyelemmel a következőkre:

az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (a továbbiakban: „Egyezmény”) 34. cikke alapján hat, a mellékletben megjelölt magyar állampolgár (a továbbiakban: „kérelmezők”) által 2016. október 26-án Magyarország ellen benyújtott kérelem;

az arról szóló döntés, hogy a kérelmet közlik a magyar kormánnyal (a továbbiakban: Kormány);

az alperes Kormány által előterjesztett észrevételek és a kérelmezők által válaszként előterjesztett észrevételek;

valamint a Szekció elnökétől a beavatkozásra engedélyt kapott Európai Szabadságjogi Unió, valamint a Media Legal Defence Initiative, a Helsinki Foundation for Human Rights, az OSSIGENO per l’informazione, az Media Development Center és a Mass Media Defence Centre által előterjesztett észrevételek.

2020. május 5-i zárt ülésein lefolytatott tanácskozását követően a fenti időpontban elfogadott alábbi ítéletet hozza:

BEVEZETÉS

Az ügy tárgya az, hogy felfüggesztették a kérelmező újságírók Országgyűlés épületébe való belépésre feljogosító akkreditációját az országgyűlési képviselőkkel a kijelölt területeken kívül készített interjúk és

videofelvételek miatt. A kérelmezők az Egyezmény 6., 10. és 13. cikkének megsértésére hivatkoznak.

A TÉNYEK

1. A kérelmezők adatait a melléklet tartalmazza. A kérelmezőket Hüttl T. Budapesten tevékenykedő ügyvéd képviselte.
2. Magyarország Kormányát megbízottként Tallódi Z., az Igazságügyi Minisztérium munkatársa képviselte.
3. Az ügy tényállása a felek által előadottaknak megfelelően az alábbiak szerint foglalható össze.
4. A tényállás idején a kérelmezők különböző online hírmédiumok, köztük az *index.hu*, a *24.hu*, a *nol.hu* és a *hvg.hu* újságírói voltak.
5. A kérelmezők a 2016. április 25-i plenáris ülésről történő tudósítás céljából kaptak akkreditációt az Országgyűlés Sajtóirodájától. Regisztrációjukat a Sajtóiroda e-mailben erősítette meg, amely tartalmazta az országházi sajtótudósítás rendjére vonatkozó szabályozásról szóló tájékoztatást, valamint az arra vonatkozó tájékoztatást, hogy úgy tekintik, hogy az Országház épületébe történő belépésükkel a kérelmezők automatikusan tudomásul veszik és elfogadják ezeket az előírásokat. E szabályok az Országgyűlés honlapján is elérhetőek voltak.
6. A kérelmezők 2016. április 25-én egy aktuálpolitikai esemény, a Nemzeti Bankhoz kapcsolódó jogellenes kifizetések kapcsán kívántak interjúkat készíteni és rögzíteni a kormánykoalícióhoz tartozó országgyűlési képviselőkkel, köztük az Országgyűlés elnökével (a továbbiakban: házelnök), valamint a miniszterelnökkel. A kérelmezők kérdéseiket előzetes értesítés nélkül intézték az országgyűlési képviselőkhez, az Országház felvételt készítésre ki nem jelölt részében, a kupolacsarnokban és a déli társalgóban. Számos képviselő megtagadta a válaszadást. A kérelmezőket a miniszterelnök sajtófőnöke és az Országgyűlés Hivatalának munkatársai figyelmeztették arra, hogy nem megengedett módon, illetve nem a kijelölt területeken készítenek mozgókép-felvételt.
7. A felvételeket ezt követően a különböző online hírmédiumokban közzétették.
8. 2016. április 26-án a házelnök, az Országgyűlésről szóló törvény 54. §-ának (6) bekezdésében foglalt hatáskörében (lásd a lenti 12. pontot)

eljárva felfüggesztette a kérelmezők akkreditációját és levélben tájékoztatta az érintett médiumok főszerkesztőit e döntéséről. A levélben a következők szerepeltek:

„A Sajtóiroda ismételt figyelmeztetései ellenére [az újságíró] folytatta a felvételkedésztést és nem hagyta el a déli társalgót és a kupolacsarnokot. Az engedély nélküli felvételkedésztés, valamint a szabályzat nyílt és szándékos megsértése miatt a házelnök az újságíró belépési jogát 2016. április 26-tól felfüggesztette. Médiaorgánunk akkreditációjának megőrzése érdekében kérem, hogy tartsák tiszteletben a parlamenti sajtószabályokat.”

9. 2016. május 1-jén a kérelmezők azt kérték a házelnöktől, hogy engedélyezze belépésüket a 2016. június 6-i plenáris ülésre, amelynek során az Országgyűlés Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) hatodik módosítását tervezte megtárgyalni. A kérelmezők nem kaptak választ kérelmükre.

10. A házelnök 2016. szeptember 12-én visszavonta 2016. április 26-i döntését, és arról tájékoztatta a kérelmezőket, hogy beléphetnek az Országház épületébe.

A VONATKOZÓ JOG

I. AZ ALAPTÖRVÉNY

11. Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései a következőképpen szólnak:

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.

[...]”

Szabadság és felelősség I. cikk

„[...]

(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

[...]”

II. AZ ORSZÁGGYŰLÉSRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNY

12. Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: az Országgyűlésről szóló törvény) tényállás idején hatályos változatának releváns részei a következőképpen rendelkeztek:

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 belépésükkal elfogadják a házelnök (2) bekezdésben meghatározott rendelkezéseit, és kötelesek azokat tiszteletben tartani.

[...]

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

[...]

(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.”

III. A 9/2013. SZÁMÚ HÁZELNÖKI RENDELKEZÉS

13. 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 szóló 9/2013. számú házelnöki rendelkezés (a továbbiakban: házelnöki rendelkezés) tényállás idején hatályos változatának releváns részei a következőképpen rendelkeztek:

1. §

A rendelkezés hatálya

„A rendelkezés tárgyi hatálya kiterjed az Országházba (Kossuth tér felszín alatti mélygarázsba) és az Irodaházba, valamint a Balassi utcai épületbe történő be- és kilépés, az ott-tartózkodás, mozgás és viselkedés egyes szabályaira, (...) továbbá a beléptető rendszerre, személyi hatálya azokra a személyekre, akik az Országházba (Kossuth tér felszín alatti mélygarázsba), az Irodaházba, vagy a Balassi utcai épületbe a 3. § szerinti okmányok valamelyikével, vagy akik az 5. § alapján igazolvány, vagy belépő nélkül beléphetnek.”

3. §

A belépésre jogosító okmányok

„[...]

(7) Sajtóbelépő

a) Állandó sajtóbelépő

A Sajtóiroda által meghatározott, az Országgyűlés eseményeiről rendszeresen beszámoló szaktudósítók vehetik igénybe [...]

b) Napi sajtóbelépő

A Sajtóirodán előzetesen bejelentett hazai és a külföldi akkreditált újságírók belépésére szolgáló belépő.

[...]”

4. §

A belépésre jogosító igazolványok és belépők igénylésének és kiállításának rendje

„[...]

MÁNDLI ÉS MÁSOK KONTRA MAGYARORSZÁG ÍTÉLET

(7) A 3. § (7) bekezdés a) pontja szerinti belépőt a Sajtóirodánál regisztrált (akkreditált) hírügynökségek és szerkesztőségek munkatársai kaphatnak. A belépők kiállítását a Sajtóiroda kezdeményezi az Igazgatási Irodánál.

(8) A 3. § (7) bekezdés b) pontja szerinti napi sajtóbelépők iránti igényeket a sajtófőnök vagy a Sajtóiroda általa kijelölt munkatársa bírálja el, az igénylést (jogosultságot) a sajtóiroda vezetője által kijelölt személy(ek) rögzíti(k) az elektronikus rendszerben.

[...]

7. §

Az Országgyűlés üléstermében, az üléstermet körülvevő folyosón, a páholyokban és a karzaton, valamint a bizottsági ülésen való tartózkodás rendje, az Országgyűlés nyilvánossága

„[...]

(3) a) Az ülésterem első emeleti karzatának (...) II. számú páholyában a közszolgálati média tudósítói, a X. számú páholyban a 3. § (7) bekezdése szerinti (sajtó)belépővel rendelkező személyek tartózkodhatnak

[...]

(4) A Terembiztos Szolgálat jogosult a páholyokban, valamint a karzaton való tartózkodás jogosultságát ellenőrizni, köteles jogosulatlan otttartózkodás esetén az érintettet távozásra felszólítani. Amennyiben ennek nem tesz eleget, a Terembiztos Szolgálat értesíti az Országgyűlési Őrséget.

[...]

(11) Plenáris ülés időtartama alatt az üléstermet körülvevő folyosón kizárólag az tartózkodhat, aki a 3. § (1) – (7) és (9) - (10) bekezdéseiben említett igazolvánnyal, illetőleg belépővel rendelkezik, vagy ott tartózkodása az ülés napirendje alapján indokolt, és jelenlétére az Országgyűlés elnöke vagy a Hivatal ülés előkészítéséért felelős vezetője engedélyt adott.

(12) Az Országgyűlés zárt ülése esetén az ülésteremben, a páholyokban, a karzaton és az üléstermet körülvevő folyosókon csak a zárt ülés résztvevői és a munkavégzésre oda beosztott munkatársak tartózkodhatnak, minden más személynek az üléstermet, az azt körülvevő folyosót és a karzatokat el kell hagynia.

(13) Titkos szavazás esetén az ülésterem Duna-parti folyosóján kizárólag az országgyűlési képviselők és az oda beosztott munkatársak tartózkodhatnak. A jelenlétre való jogosultságot a Terembiztos Szolgálat ellenőrzi.

[...]

8. §

A sajtótudósítás rendje

„(1) Az Országgyűlés plenáris üléseiről és az azzal kapcsolatos eseményekről, valamint az Országgyűlés bizottságai üléseiről történő sajtótudósítás rendje:

a) Plenáris ülésről való tudósítás során

- az ülésteremben és az üléstermet körülvevő folyosón mozgókép

– a Hivatalnak erre a feladatra rendelt munkatársai kivételével – nem készíthető;

- az ülés ideje alatt a műsorszolgáltatók az északi társalgóban rögzíthetnek felvételt, vagy onnan adhatnak közvetítést;

- az ülésről az Országház televíziós rendszere által közvetített felvételt a Sajtóteremben a sajtó rendelkezésére kell bocsátani.

(b) Nyilvános bizottsági ülésen a sajtó képviselői felvételeket a részükre kijelölt helyekről készíthetnek.

(c) Az Országgyűlés nyilvános eseményein a sajtó képviselőinek munkáját a Sajtóiroda segíti.

(d) Az Országházban és az Irodaházban a parlamenti napi munkával kapcsolatos forgatásra igénybe vehető helyszínek:

- az Országház északi társalgója;

- a sajtóterem;

- a sajtóterem előtti folyosó szakasz a kupola terem csapóajtajától a VI. országházi lift utáni csapóajtóig;

- a b) pont szerint meghatározott helyek és a bizottsági üléstermek előtti folyosószakaszok;

- a Hivatal sajtófőnökének egyedi utasítása szerinti helyszínek;

- a Sajtóiroda által meghirdetett események helyszínei.

[...]”

12. §

Vegyes rendelkezések

„(1) Tilos az Országgyűlés, az Országház, valamint az Irodaház rendjét bármilyen módon megzavarni. Az Országházban és az Irodaházban tiltott tevékenységek különösen a következők:

[...]

f) hangoskodás, demonstráció tartása, vagy az Országgyűlés rendjét zavaró más tevékenység; h) az Országház kupolacsarnokában a fényképezés;

[...]

(4) Az Országgyűlés, az Országház, valamint az Irodaház rendjét és tekintélyét megsértő személyt – amennyiben arra más jogszabály nem állapít meg rendelkezést, az országgyűlési képviselő és az európai parlament magyarországi képviselője kivételével – az Országgyűlési Őrség – az OGY. tv. 54. § (6) és 135. § (1) bekezdéseire tekintettel – az Országházból, az Irodaházból kikíséri.

[...]

(12) A jelen rendelkezés előírásainak be nem tartása esetén a főigazgató jogosult a hivatali szervek, valamint a külső szervezetek beléptetés kezdeményezési jogosultságának, a házelnök pedig a belépés, illetve a beléptetési jogosultság korlátozására.

[...]”

IV. AZ 5/2017. SZÁMÚ HÁZELNÖKI RENDELKEZÉS

14. A 9/2013. számú házelnöki rendelkezést az 5/2017. számú házelnöki rendelkezés módosította, amely megváltoztatta az újságírók akkreditációjának szabályait. A módosítás többek között időbeli korlátot állapított meg az akkreditáció felfüggesztésére, rögzítette a szankció megállapítása szempontjából releváns körülményeket, valamint jogorvoslati lehetőséget biztosított a szankcionált újságírók számára a házelnöki döntéssel szemben. E módosítás 2017. július 30-án lépett hatályba. Az új rendelkezések releváns részei a következőképpen szólnak:

„[...]”

(12a) Ha a 3. § (7) bekezdése szerinti belépővel rendelkező személy (a továbbiakban: sajtó munkatársa) a 7. §, illetve a 8. § rendelkezéseit megsérti, a Hivatal sajtófőnöke a sajtó munkatársa belépési jogosultságát legfeljebb hat hónapra vagy az adott ülőszék végéig felfüggesztheti, a 8. § (1) bekezdésben foglaltak ismételt, illetve tudatos megsértése esetén legfeljebb hat hónapra vagy az adott ülőszék végéig felfüggeszti.

MÁNDLI ÉS MÁSOK KONTRA MAGYARORSZÁG ÍTÉLET

Amennyiben a 7. §, illetve a 8. § rendelkezéseinek megsértése egyben a 12. § (1) bekezdésében foglaltak sérelmét is megvalósítja, a Hivatal sajtófőnöke a belépési jogosultságot legfeljebb a parlamenti ciklus végéig felfüggesztheti.

(12b) A (12a) bekezdés szerinti felfüggesztésről szóló döntés során az alapul szolgáló tudósítást, felvételt, illetve magatartást, valamint a szabályszegés tudatosságát, ismételt jellegét, tárgyi súlyát figyelembe kell venni. A felfüggesztésről a Hivatal sajtófőnöke haladéktalanul elektronikus úton tájékoztatja a sajtó munkatársát és az őt delegáló szerkesztőséget.

(12c) A (12a) bekezdés szerinti felfüggesztéssel szemben a sajtó munkatársa a tájékoztatás kézhezvételét követő 15 napon belül a házelnökhöz címzett fellebbezéssel élhet. A fellebbezést elektronikus úton a sajtófőnökhöz kell benyújtani, aki azt az ügy valamennyi iratával együtt haladéktalanul továbbítja a házelnöknek.

(12d) A fellebbezést a házelnök – a felfüggesztésről való döntés során mérlegelt szempontok figyelembevételével, a tudósítás, illetve felvétel, valamint a fellebbezésben foglaltak alapján – 15 napon belül bírálja el, ennek során a felfüggesztést megszüntetheti, hatályában fenntarthatja vagy időtartamát – a (12a) bekezdés szerinti keretek között – megváltoztathatja. A fellebbezés elbírálásáról a házelnök elektronikus úton haladéktalanul tájékoztatja a sajtó munkatársát és az őt delegáló szerkesztőséget.”

A JOG

I. AZ ÜGY TERJEDELME

15. 2018. május 28-án három kérelmező, Fábián T., Kaufmann B. és Fekete N. arról tájékoztatták a Bíróságot, hogy nem engedélyezték belépésüket az Országházba az Országgyűlés 2018. május 8-i ülésére, azzal az indokkal, hogy korábban megsértették a házelnöki rendelkezést. 2019. október 4-én az egyik kérelmező, Fábián T. arról tájékoztatta a Bíróságot, hogy a módosított házelnöki rendelkezés 12. §-ának a) pontja alapján 2019. július 9-től december 31-ig megtiltották belépését az Országházba, azzal az indokkal, hogy megközelítette és megpróbálta meginterjúvolni az újonnan kinevezett igazságügyi minisztert és helyettesét, amikor távoztak az Országgyűlés 2019. július 4-i üléséről.
16. A Kormány arra hivatkozott, hogy a kérelmezők 2018. május 8-i észrevételei olyan új tényeken és új érveken alapultak, amelyek nem képezték részét a Bíróság elé terjesztett panaszainak.
17. A Bíróság megjegyzi, hogy három kérelmező új panaszokat terjesztett elő az Országházba való belépésüket azt követően korlátozó két további, 2018. május 8-i és július 9-i döntéssel szemben, hogy az alperes Kormányt tájékoztatták az ügyről.

18. A Bíróság álláspontja szerint az új panaszok nem minősülnek a kérelmezők által a tiltott területeken történő mozgókép-készítés miatt akkreditációjukat felfüggesztő 2016. április 26-i döntéssel szemben a Bíróság elé terjesztett eredeti panasz – amelyre a felek észrevételeket tettek – kidolgozásának. A Bíróság ennél fogva úgy véli, hogy e kérdéseket külön kell kezelni (lásd megfelelő változtatásokkal többek között *Skubenko kontra Ukrajna* [dec.], 41152/98, 2004. április 6.)

II. AZ EGYEZMÉNY 10. CIKKÉNEK ÁLLÍTÓLAGOS MEGSÉRTÉSE

19. A kérelmezők azt kifogásolták, hogy akkreditációjuk felfüggesztése sérti az Egyezmény 10. Cikke szerinti jogaikat. A rendelkezés szövege a következő:

„1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. Ez a Cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgókép vállalatok működését engedélyezéshez kössék.

2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együttjáró szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknél, feltételeknél, korlátozásoknál vagy szankcióknál vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.

A. Elfogadhatóság

20. A Bíróság megjegyzi, hogy a panasz nem nyilvánvalóan alaptalan, és nem elfogadhatatlan az Egyezmény 35. cikkében felsorolt más indokok alapján. Ennél fogva az elfogadhatónak kell nyilvánítani.

B. Érdem

1. A felek előadásai

a) A kérelmezők

21. A kérelmezők előadták, hogy beavatkozás történt véleménynyilvánítási szabadságukba, mivel a házelnök döntésének eredményeként megakadályozták őket abban, hogy közügyekről tudósítsanak.

22. A kérelmezők érvelése szerint a házelnöki rendelkezés nem tekinthető megfelelő jogalapnak a véleménynyilvánítási szabadságuk gyakorlásának korlátozására. Álláspontjuk szerint az Alaptörvény T) cikke (lásd a fenti 11. pontot) kimerítően felsorolta azokat az állami szerveket, amelyek jogosultak általánosan kötelező magatartási szabályok megállapítására, és mivel a házelnök nem szerepelt ezen állami szervek között, nem bocsáthat ki a parlamenti tudósításokra vonatkozó szabályozásokat. Ezenfelül az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdése szerint alapvető jogok gyakorlását csak törvényben lehet szabályozni.

23. A kérelmezők továbbá úgy érveltek, hogy a házelnöki rendelkezés nem felel meg az előreláthatóság követelményének, mivel sem az, sem pedig az Országházba való belépésüket megtiltó döntés nem jelölte meg a korlátozás időtartamát. Ezenfelül a jogalkotó nem határozta meg a sajtószabadság házelnök általi korlátozása során figyelembe veendő kritériumokat, ezáltal nem biztosított védelmet „a hatóság önkényes beavatkozásával” szemben. A kérelmezők továbbá vitatták a Kormány azon érvét, amely szerint a vonatkozó rendelkezéseket következetesen alkalmazták: számos alkalommal forgattak következmények nélkül a kijelölt területeken kívül.

24. A kérelmezők nem vitatják az újságírók Országházba való belépésére és az ott tanúsítandó bizonyos magatartásokra vonatkozó korlátozások jogszerű célját, az Országgyűlés méltóságának és tekintélyének megóvása érdekében. Mindazonáltal hangsúlyozták, hogy a jelen ügyben a Kormány nem bizonyította, hogy a videofelvétel milyen módon hathatott volna ki az Országgyűlés rendes munkájára és folyamatos működésére, a nemzetbiztonságra, a bizalmas információk titkosságára, illetve az országgyűlési képviselők személyiségi jogaira. Előadták, hogy a felvételek készítésének helyszíne nem olyan hely volt, ahol a nyilvánosságra nem tartozó, illetve titkos információkat érintő parlamenti munka folyt. Az Országgyűlés ezzel szemben az a helyszín, ahol a legjelentősebb politikai viták folynak, helyiségei pedig nyitva álltak a nyilvánosság előtt, az újságírókat is beleértve. Ehhez hasonlóan a felvételeken látható országgyűlési képviselők kötelessége, hogy beszámoljanak a közérdekű kérdésekről, valamint hogy eltérjék az aktuális politikai vita tárgyát képező fő témákkal kapcsolatos kérdéseket. A miniszterelnök és más vezető politikusok jelenléte sem igazolhatja a beavatkozást, mivel ezek a nyilvánosság legszigorúbb ellenőrzése alá tartoznak. Ennek megfelelően a kérelmezők vitatták az arra való hivatkozást a Kormány részéről, hogy meg kell védeni az országgyűlési képviselők személyiségi jogait (lásd a lenti 31. pontot).

25. Azon érvük alátámasztására, amely szerint a beavatkozás nem volt szükséges egy demokratikus társadalomban, a kérelmezők az intézkedés következményeire hivatkoztak, valamint rámutattak, hogy a kitiltás, amely a lehetséges legszigorúbb intézkedés volt, több mint négy hónapig tartott és a közérdekű kérdésekről való tudósítás előzetes korlátozásának hatásával járt. Ezzel összefüggésben azt is kiemelték, hogy az az érv, amely szerint tudósítási tevékenységüket kollégáik is elláthatták (lásd a lenti 35. pontot) nem befolyásolta az őket egyéni újságíróként, nem pedig médiaorgánusként érintő beavatkozás súlyosságát.

26. A kérelmezők hangsúlyozták, hogy az Országgyűlés nyilvános küzdőtér, a nyilvános politikai viták fontos fóruma. A média feladata, hogy a nyilvánosság ellenőrző szerveként járjon el a hatalomban lévők, különösen a választott tisztviselők tekintetében. Nem csak az általuk az országgyűlési képviselőknek feltett kérdés, hanem a képviselők reakciója is közérdekű volt. Ezenfelül a médiának széles körben be kell számolnia a jogalkotási munkáról, mivel az közvetlen hatást gyakorol a polgárok életére, az országgyűlési képviselőknek pedig választ kell adniuk az újságírók által feltett kérdésekre. A médiajelenlét és - tudósítás annál is inkább szükséges volt, mivel a polgárok és a nem kormányzati szervezetek nehézségekkel szembesültek, amikor belépőket igényeltek. A kérelmezők érvelése szerint az országközi felvételkedés korlátozásai az újságírói munka ésszerűtlen akadályozását jelentették.

27. A kérelmezők azt is hangsúlyozták, hogy a szabályokat a politikai pozíciót betöltő házelnök hozta meg és alkalmazta, pártatlan külső kontroll nélkül.

b) A Kormány

28. A Kormány rámutatott, hogy az Alaptörvény rögzítette azokat a célokat, amelyek érdekében a véleménynyilvánítás szabadsága korlátozható. Ezenfelül az Országgyűlésről szóló törvény tartalmazta az országgyűlési tudósításokra vonatkozó alapvető szabályokat, valamint a házelnök hatáskörét fegyelmi szankciók kiszabására és ezáltal az újságírók véleménynyilvánítási szabadsága gyakorlásának korlátozására. A házelnöki rendelkezés konkrét és részletes szabályokat tartalmazott az országgyűlési tudósításra és az Országházba való belépésre vonatkozóan. A Kormány álláspontja szerint nem volt sem szükséges, sem lehetséges a sajtótudósítással kapcsolatos valamennyi szabály beépítése az Országgyűlésről szóló törvénybe. A Kormány vitatta a kérelmezők azon állítását, amely szerint a házelnöki rendelkezés általánosan kötelező magatartási szabályokat tartalmazott, amelyeket csak törvény írhatott volna

elő (lásd a fenti 22. pontot). A házelnöki rendelkezés pusztán az Országgyűlés belső szabályait állapította meg; az, hogy a szabályozás nem rögzítette a felfüggesztés időtartamát, önmagában nem zárja alkalmazásának előreláthatóságát. Ehhez hasonlóan az, hogy a kitiltást korábban nem érvényesítették, nem jelenti azt, hogy a kérelmezők nem láthatták előre cselekményeik következményeit.

29. Ezenfelül a sajtó Országházba való belépése házelnök által kibocsátott aktusok vagy egyéb másodlagos jogszabályok útján, a belépéssel és felvételtkészítéssel kapcsolatos korlátozások, valamint szankciók alkalmazása révén történő szabályozásának gyakorlata bevett a tagállamokban.

30. A Kormány úgy vélte, hogy az Országgyűlés épületébe való belépés korlátozása jogszerű célt követett: a nemzetbiztonság, illetve a közbiztonság védelmét, valamint a zavargás vagy bűnözés megelőzését. A Kormány előadta, hogy szükségszerűen logikus, hogy különleges biztonsági szabályok vonatkozzanak az Országházra, amely Magyarország legmagasabb rangú közjogi méltóságainak munkahelye, nemzetközi konferenciák helyszíne, valamint a magyar Szent Korona kiállítási helye volt. Ezenfelül lényeges volt, hogy az épületben a felvételtkészítésre vonatkozó egyes korlátozások indokát az Országgyűlés folyamatos működésének és méltóságának biztosítása képezte, különösen a bizalmasan kapott információk közlésének megakadályozása, tekintettel arra, hogy az épület számos minősített irat keletkezésének, irattározásának és kezelésének helyszíne. Ebben az összefüggésben a Kormány az Alkotmánybíróság 20/2007. (III.29.) AB határozatára hivatkozott, amely a felvételtkészítéssel kapcsolatos korlátozás „szükségesnek tekintendő az Országgyűlés, mint legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerv munkája zavartalanságának, a demokratikus közvélemény kialakulása és érvényesülését biztosító tárgyilagos és tényszerű tájékoztatásnak az érdekében”. Azon területek kialakításának célja, amelyeken tilos a felvételtkészítés, annak biztosítása volt, hogy az országgyűlési képviselők, valamint a törvényhozás dolgozói el tudják látni feladataikat.

31. Úgy lehetett továbbá tekinteni, hogy az országházi felvételtkészítéssel kapcsolatos korlátozások mások jogait, közelebbről az országgyűlési képviselők jó hírnevét védik, mivel az újságírók kérdéseire a választ megtagadó országgyűlési képviselők a felvételeken inkompetens színben tűntek fel, ami alkalmas volt a munkájukba vetett közbizalom aláadására.

32. A Kormány előadta, hogy az országközi mozgókép-készítés joga korlátlan volt. [*A fordító megjegyzése: Ez lehet, hogy elírás az eredetiben: „The Government submitted that there was an unlimited right to film in Parliament.”*] Azt is kifejtették, hogy az országközi tudósításhoz felelősség kapcsolódik. Az Alkotmánybíróság 20/2007. (III.29.) AB határozatára (lásd a fenti 30. pontot) hivatkozva úgy érveltek, hogy az Országházból történő műsorszolgáltatás korlátozása nem jelenti a véleménynyilvánítás szabadsága gyakorlásának aránytalan korlátozását. A Kormány álláspontja szerint a mozgókép-készítés szabályainak meghatározása a parlamenti szuverenitás része, az államok pedig széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek a parlament működésével kapcsolatos kérdések terén. Ezenfelül a jogszabályi keret biztosította, hogy a műsorszolgáltatásra és a felvételt készítésre vonatkozó korlátozások tiszteletben tartsák a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatást.

33. A Kormány előadása szerint a nyilvánosság számára nyitva állás szempontjából egyértelmű különbséget kell tenni az Országház különböző helyszínei között. Az országgyűlési tudósítás elsődleges szerepe az Országgyűlés munkájának dokumentálása, vagyis a plenáris és bizottsági ülésekről történő tájékoztatás volt. Az ilyen tevékenységek tekintetében kevés korlátozás volt lehetséges, az Alaptörvény 5. cikkének (1) bekezdése, valamint az Országgyűlésről szóló törvény pedig biztosították ezen ülések nyilvánosságát, valamint azok közvetítését. A parlamenti munkával további tudósítások, sajtótájékoztatók és interjúk azonban nem részesültek ugyanilyen szintű védelemben. Ezenfelül a parlamenti tevékenységgel össze nem függő, pusztán az Országházban kifejtett véleménynyilvánítást még alacsonyabb szintű védelem illette meg. A Kormány előadta, hogy a kérelmezők által készített interjúk az utóbbi kategóriába estek, valamint hogy az országgyűlési képviselőknek feltett kérdés nem kapcsolódott az Országgyűlés munkájához. A Kormány hangsúlyozta, hogy a felvételeket továbbá nem az országgyűlési képviselők valamely közüggel kapcsolatos véleménye bemutatásának céljával készítették, hanem azzal a szándékkal, hogy őket kedvezőtlen fényben tüntessék fel. A kérelmezők tehát nem a nyilvánosság ellenőrző szerveként jártak el, kiegyensúlyozott tájékoztatást nyújtva, hanem szenzációhajhász módon próbálták felkelteni a nyilvánosság érdeklődését, az újabb médiatrendeknek megfelelően.

34. A Kormány továbbá arra hivatkozott, hogy a kérelmezőknek számtalan lehetőségük volt arra, hogy máshol készítsék el interjúikat, akár az épületen belül, akár azon kívül; nem volt kényszerítő ok arra, hogy a felvételeket a kijelölt területeken kívül készítsék el. A kérelmezőknek továbbá lehetőségük volt interjút készíteni az országgyűlési képviselőkkel,

anélkül, hogy felvételt készítettek volna róluk. Mindenesetre az országgyűlési képviselők nem kötelesek adott kérdések megválaszolására, vagy arra, hogy kapcsolatot tartsanak a sajtó munkatársaival. Figyelemmel a kérelmezők sajátos interjúkészítési technikáira, az országgyűlési képviselők érthető módon nem kívántak választ adni kérdéseikre. Ebben az összefüggésben a Kormány hangsúlyozta, hogy a kérelmezők magatartása a véleménynyilvánítás szabadságával való visszaélés határán állt. A Kormány felfogása szerint azáltal, hogy tudomással bírtak a vonatkozó rendelkezésekről és elfogadták azokat, a szankciók lehetőségét is beleértve, a kérelmezők tudatosan és szándékosan megsértették a tudósítás szabályait, amikor a kijelölt területen kívül készítettek mozgóképet.

35. A kifogásolt intézkedés következményeit és hatásait illetően a Kormány álláspontja az volt, hogy a kérelmezők magatartásának szankció nélkül hagyása arra ösztönözné a médiatudósítókat, hogy olyan jogellenes módokon végezzék a tudósítást, amely előnyt jelent számukra a híversenyben. Rámutattak, hogy a szankciókat kizárólag a tudatosan jogellenes és ismételt felvételkészítés esetén alkalmazták, több figyelmeztetést követően. Arra hivatkoztak továbbá, hogy a belépési jog felfüggesztése nem hatott ki a média ahhoz való jogára, hogy tudósítson a közérdekű kérdésekről, sem a nyilvánosság tájékoztatáshoz való jogára, mivel a döntés által nem érintett más újságírók továbbra is szabadon beléphettek az épületbe és a kérelmezők maguk is tovább követhették a plenáris üléseket műsorszolgáltatás révén, valamint interjút készíthettek az országgyűlési képviselőkkel más helyeken. Káros hatás csak akkor állt volna elő, ha az újságírók számára megtiltották volna a felvételek közzétételét, megfélemlítették volna őket vagy megtorlást alkalmaztak volna velük szemben, illetve ha megtiltották volna, hogy tudósítsanak általában az Országgyűléssel kapcsolatos témákról. Mindenesetre a Kormány szerint a kérelmezőkkel szemben alkalmazott szankciók képezték a legkisebb korlátozással járó szankciót, más intézkedés (pl. bírság vagy figyelmeztetés) pedig nem járt volna ugyanazzal az eredménnyel.

36. A Kormány vitatta továbbá a kérelmezők azon állítását, amely szerint a házelnök tiszttségének politikai jellege nem biztosíthatta a szabályozási keret pártatlan alkalmazását (lásd a fenti 27. pontot).

2. A beavatkozó harmadik személyek előterjesztései

a) Európai Szabadságjogi Unió

37. A beavatkozó nem kormányzati szervezet előadta, hogy a parlamentek a demokratikus társadalmakban folyó politikai vita egyedi

fórumai, ennél fogva a nyilvánosság kiemelt érdeke, hogy a sajtó megfelelő belépési joggal rendelkezzen a parlamenti helyiségekbe.

38. Úgy vélte, hogy az újságírókkal szemben fegyelmi intézkedéseket arányosan kell alkalmazni: a figyelmeztetések és feddések kevésbé korlátozzák a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlását, míg az újságírók Országházból való kitiltása „az információs monopólium cenzúrát képező jogköre”.

39. Előadta, hogy az általa végzett kutatás szerint a tagállamok rendszerint előírnak valamilyen regisztrációt az újságírók számára a parlamenti munkához. A parlamenti magatartási szabályok miatt alkalmazott szankciók ugyanakkor nagymértékben eltérnek.

40. Végül egyetértett azzal, hogy a fegyelmi szankciók a parlamenti munka megszakításának elkerülésére irányuló jogszerű célt követnek, de arra hivatkozott, hogy az Országgyűlésbe való belépés állandó és határozatlan tilalma valószínűleg nem illeszkedik az adott megszakításhoz, így tehát nem tekinthető arányosnak, illetve szükségesnek. Emellett az jelentősen kihatott a nyilvánosság ahhoz való jogára, hogy tájékoztassák a közérdekű kérdésekről.

b) A Media Legal Defence Initiative, a Helsinki Foundation for Human Rights, az OSSIGENO per l'informazione, az Media Development Center és a Mass Media Defence Centre

41. A beavatkozók együttesen hivatkoztak a Bíróság *Otegi Mondragon kontra Spanyolország* ítéletére (2034/07, ECHR 2011), annak alátámasztása érdekében, hogy a parlamenti munkáról tudósító újságírói tevékenységek korlátozásával összefüggésben különös hangsúlyt kell fektetni a véleménynyilvánítás szabadságára a politika kontextusában, amely területen szigorú ellenőrzés mellett a lehető legkevesebb korlátozást kell alkalmazni.

42. Álláspontjuk szerint azáltal, hogy megakadályozta az újságírókat abban, hogy tudósítsanak az Országgyűlés épületeiből, az intézkedés nem csak a média azon képességét illetően valósított meg beavatkozást, hogy tájékoztatást adjon a közérdekű információkról és eszmékről, hanem az ország politikai ügyeivel kapcsolatos információk gyűjtését is megakadályozta. A parlamenti tudósítás emellett a nyilvánosság információhoz jutásának elsődleges módját is jelentette.

43. A beavatkozók azt is megjegyezték, hogy minden médiumnak joga van ahhoz, hogy tudósítson az országgyűlési képviselők valamennyi tevékenységéről, nem csak az intézmény által kijelölteknek. Ezenfelül az

újságírók parlamenti épületekbe való belépését kizáró intézkedéseket törvényben kell előírni, és azokhoz olyan jogi szabályozásnak kell kapcsolódnia, amely biztosítja a szigorú ellenőrzést és a hatékony bírósági felülvizsgálatot. A kitiltást eredményező intézkedések a véleménynyilvánítás szabadságának előzetes korlátozását jelentették, és azokat csak kivételes körülmények között lehetett alkalmazni. Az, hogy az újságíró információt szerezhetett a parlamenti tevékenységekről, csekély vagy egyáltalán semmilyen relevanciával sem rendelkezik a korlátozás szükségességének értékelése során. A közvetett tudósítással összevetve a képviselők álláspontjai közvetlen megismerésének biztosítása lehetővé tette a nyilvánosság számára, hogy ne csak a nyilatkozatok tartalmát értékelje, hanem a képviselők magatartását és megnyilvánuló személyiségét is.

44. A beavatkozók továbbá úgy érveltek, hogy az Országházon belül az országgyűlési képviselők magánélet tiszteletben tartásához való joga korlátozott volt és számítaniuk kellett arra, hogy képmásuk műsorszolgáltatás tárgyát képezi. A beavatkozók elismerték, hogy az Egyezmény bizonyos körülmények között védelmet nyújthat a magánjellegű képek engedély nélküli sugárzásával szemben, de arra hivatkoztak, hogy e védelem nem terjed ki a politikai tevékenységet folytató közszereplő képmása felhasználásának megakadályozására.

3. A Bíróság értékelése

a) A beavatkozás fennállása

45. A Bíróság megjegyzi, hogy a kérelmezők Országgyűlés épületébe való belépésre feljogosító akkreditációjának közel öt hónapos időtartamra (2016. április 26-tól szeptember 12-ig – lásd a fenti 8. és 10. pontot) való felfüggesztése hátrányos hatásokkal járt, mivel megakadályozta őket abban, hogy személyes tapasztalataik alapján első kézből szerezzenek közvetlen ismereteket az Országgyűlés munkáját és az épületben történt bármely eseményt illetően. Ezek fontos részét képezték a kérelmezők újságírói feladatainak. A Bíróság tehát elutasítja a Kormány azon érvét, amely szerint a vitatott intézkedések nem hatottak ki a kérelmezők információk közléséhez való jogára (lásd a fenti 35. pontot) és elismeri, hogy beavatkoztak a kérelmezők véleménynyilvánítási szabadságába (lásd *Selmani és mások kontra Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság*, 67259/14, 61. §, 2017. február 9.; lásd még a megfelelő változtatásokkal *Szurovecz kontra Magyarország*, 15428/16, 54. §, 2019. október 8.).

46. A 10. cikk (2) bekezdésének fényében a kérelmezők véleménynyilvánítási szabadságába történő ezen beavatkozásnak „törvényben meghatározottnak” kell lennie, egy vagy több jogszerű célra

kell irányulnia és „szükségesnek kell lennie egy demokratikus társadalomban” (lásd *Satakunnan Markkinapörssi Oy és Satamedia Oy kontra Finnország* [GC], 931/13, 141. §, 2017. június 27.)

b) Törvényben meghatározott volt-e a beavatkozás?

47. A jelen ügyben a felek álláspontja elért abban a kérdésben, hogy a kérelmezők véleménynyilvánítási szabadságába való beavatkozás „törvényben meghatározott” volt-e A felek alkalmazandó joggal kapcsolatos véleményeinek eltérése az azzal kapcsolatos álláspontjuk eltérésén alapul, hogy a házelnöki rendelkezés jogforrásnak tekinthető-e a véleménynyilvánítás szabadsága gyakorlásának korlátozása céljából.

48. A Bíróság megismétli, hogy a 10. cikk (2) bekezdésében szereplő „törvényben meghatározott” kifejezés nem csak azt követeli meg, hogy a vitatott intézkedésnek meglegyen a jogalapja a nemzeti jogban, hanem az érintett személy számára hozzáférést kell biztosítani a szóban forgó törvényhez, és hatásainak előreláthatónak kell lenniük (lásd többek között *Delfi AS kontra Észtország* [GC], 64569/09, 120. §, ECHR 2015, és az ott szereplő hivatkozások).

49. A Bíróság elismeri, hogy nehéz teljes bizonyosságot elérni a jogszabályok kialakítása során, valamint hogy a túlzott merevség elkerülése és a változó körülményekhez való igazodás érdekében sok jogszabály óhatatlanul is kisebb vagy nagyobb mértékben homályosan fogalmaz. Az előreláthatóság feltétele nem értelmezhető úgy, mint amely azt követeli meg, hogy a beavatkozást szabályozó valamennyi részletes feltételt és eljárást maga az anyagi jogi törvény határozza meg és a „jogszerűség” követelményei teljesülhetnek, amennyiben az anyagi jogi törvény alapján megfelelően meg nem ítélt kérdéseket a törvélynél alacsonyabb szintű rendelkezések szabályozzák (lásd *Gorlov és mások kontra Oroszország*, 27057/06 és két további kérelem, 89. §, 2019. július 2.) A mérlegelési jogkört biztosító törvény tehát önmagában nem összeegyeztethetetlen az előreláthatóság követelményével, amennyiben kellő világossággal rögzítik az ilyen mérlegelési jogkör hatályát és gyakorlásának módját – figyelemmel a kérdéses intézkedés törvényes céljára is –, hogy az egyént megfelelően védjék az önkényes beavatkozással szemben (lásd *Gillow kontra Egyesült Királyság*, 1986. november 24., 51. §, Series A, no. 109).

50. A Bíróság megítélése szerint a szakmai tevékenységet végző személyektől, akik hozzá vannak ahhoz szokva, hogy tevékenységük ellátása során nagy gondossággal járjanak el, elvárható e tekintetben, hogy különös alaposággal mérjék fel a tevékenységükkel járó kockázatokat, például azáltal, hogy megfelelő jogi tanácsot kérnek (lásd *Lindon*,

Otchakovsky-Laurens és July kontra Franciaország [GC], 21279/02 és 36448/02, 41. §, ECHR 2007-IV).

51. A jelen ügyben a vizsgált beavatkozás jogalapját az Országgyűlésről szóló törvény 54. §-a és a 9/2013. számú házelnöki rendelkezés képezi (lásd a fenti 12. és 13. pontot).

52. A Bíróság megjegyzi, hogy a vonatkozó normaszövegek hozzáférhetősége a jelen ügyben nem kérdéses. Nem vitatott, hogy a kérelmezők ismerték a házelnöki rendelkezés vonatkozó rendelkezéseit, valamint hogy rendzavaró magatartás esetén számítani lehetett arra, hogy őket az Országgyűlés épületéből kikísérik, belépési jogukat pedig korlátozzák. Amint arra a Kormány helyesen mutatott rá, a parlamenti tudósításokra vonatkozó szabályokat a szokásos gyakorlatnak megfelelően regisztrációjuk időpontjában megküldték a kérelmezőknek (lásd a fenti 5. pontot). Ezenfelül a kérelmezők hivatásos médiamunkások voltak, így ismerniük kellett az Országgyűlés épületén belül a megfelelő magatartás biztosítását célzó szabályozásokat.

53. A kérelmezők azon érvét illetően, amely szerint az Alaptörvény T) cikke alapján a házelnök nem volt jogosult a parlamenti tudósításokat szabályozó kötelező szabályok kibocsátására (lásd a fenti 11. és 22. pontot), a Bíróság úgy véli, hogy ez a nemzeti jogszabály érvényességének azon alapuló vitatását jelenti, hogy a szóban forgó rendelkezések alkotmányellenesek, mivel sértik a jogalkotás alkotmányos rendjét. A „másodlagos jogalkotás” egy formájának érvényességével kapcsolatos ezen érv vizsgálata ugyanakkor nem a Bíróság feladata. A Szerződő Felek belső jogának és e jog érvényességének értelmezése elsődlegesen a nemzeti bíróságokra tartozik (lásd a megfelelő változtatásokkal, más hatóságok mellett, *Rekvényi kontra Magyarország* [GC], 25390/94, 35. §, ECHR 1999-III)

54. Ebben az összefüggésben rá kell mutatni, hogy az Országgházba való belépés szabályozása terén a házelnök jogköre az öt országgyűlési felhatalmazás alapján megillető szabályozási hatáskörből fakad. Az Országgyűlésről szóló törvény 54. §-a szerint az Országgházba való belépés bizonyos feltételeit házelnöki rendelkezésben kell szabályozni, amely nem zárhatja ki a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit (lásd a fenti 12. pontot). A házelnök által az Országgyűlésről szóló törvénynek megfelelően kiadott (lásd a fenti 13. pontot) 9/2013. számú házelnöki rendelkezés pontos és részletes rendelkezéseire figyelemmel a Bíróság úgy véli, hogy az lehetővé tette a médiamunkások számára magatartásuk szabályozását.

55. A kérelmezők azon érvét illetően, amely szerint sem a házelnöki rendelkezés, sem az ügyükben hozott házelnöki döntés nem jelölte meg a korlátozás időtartamát (lásd a fenti 23. pontot), a Bíróság úgy véli, hogy ez olyan lényeges szempont, amelyet annak eldöntése során kell figyelembe venni, hogy a kifogásolt intézkedés szükséges volt-e egy demokratikus társadalomban.

56. Ennek megfelelően a Bíróság kész elfogadni, hogy a kifogásolt intézkedésnek megvolt a jogalapja az Országgyűlésről szóló törvényben és a házelnöki rendelkezésben, valamint hogy e rendelkezések megfeleltek az esetjogában kialakított „jogszerűségi” követelményeknek.

c) A beavatkozás célja törvényes volt-e?

57. A Bíróság megállapítja, hogy a beavatkozás az Egyezmény 10. cikkének (2) bekezdése szempontjából két jogszerű célt követett. Először is azt célozta, hogy megakadályozza az Országgyűlés munkájának megszakadását, annak érdekében, hogy biztosítsa hatékony működését, ezáltal a „zavargás megelőzésének” jogszerű célját követve. Másodszor, az országgyűlési képviselők jogainak védelmét célozta, ezáltal a „mások jogainak védelme” jogszerű célját követve.

58. Ennek megfelelően az eldöntendő központi kérdés az, hogy a kifogásolt beavatkozás „szükséges volt-e egy demokratikus társadalomban”.

d) Szükséges volt-e a beavatkozás egy demokratikus társadalomban?

i. Általános elvek

59. A véleménynyilvánítás szabadságába való beavatkozás szükségességét meghatározó általános elveket a Bíróság a *Pentikäinen kontra Finnország* ügyben foglalta össze ([GC], 11882/10, 87-91. §, ECHR 2015).

60. Ebben az ítéletben megismételte, hogy az Egyezmény 10. cikke által az újságírók részére biztosított védelem feltétele, hogy jóhiszeműen járjanak el annak érdekében, hogy pontos és megbízható tájékoztatást nyújtsanak a felelős újságírás alapelveinek megfelelően (uo., 90. §; lásd még a megfelelő változtatásokkal, *Bladet Tromsø és Stensaas kontra Norvégia* [GC], 21980/93, 65. §, ECHR 1999-III; *Fressoz és Roire kontra Franciaország* [GC], 29183/95, 54. §, ECHR 1999-I; *Kasabova kontra Bulgária*, 22385/03, 61. és 63-68. §, 2011. április 19.; valamint *Times Newspapers Ltd kontra Egyesült Királyság (1. és 2.)*, 3002/03 és 23676/03, 42. §, ECHR 2009).

61. Ezenfelül a felelős újságírás fogalma nem korlátozódik az újságírói eszközökkel szerzett és/vagy közölt információk tartalmára. Az többek között magában foglalja az újságírók magatartásának jogszerűségét is, beleértve a hatóságokkal folytatott nyilvános kapcsolatukat újságírói feladataik ellátása során. Az, hogy egy újságíró ebben az összefüggésben megsértette a törvényt, rendkívül fontos, noha nem döntő körülmény annak eldöntése során, hogy felelősen járt-e el (lásd a fent hivatkozott *Pentikäinen* ítéletet, 90. §).

62. Ezenfelül a véleménynyilvánítás szabadságát gyakorló minden személy, így az újságírók is „kötelezettségeket és felelősséget” vállalnak, amelyek terjedelme helyzetüktől és az általuk használt technikai eszközöktől függ (lásd például *Handyside kontra Egyesült Királyság*, 1976. december 7., 49. vége, Series A no. 24).

63. A fenti tényezőkön kívül, az eljárások tisztességessége és az biztosított eljárási garanciák is olyan tényezők, amelyeket bizonyos körülmények között figyelembe lehet venni a véleménynyilvánítás szabadságába való beavatkozás arányosságának vizsgálatánál (lásd *Karácsony és mások kontra Magyarország* [GC], 42461/13 és 44357/13, 133. §, 2016. május 17., és az ott szereplő hivatkozások).

ii. Ezen elvek alkalmazása a jelen ügyben

64. A jelen ügyben a kérelmezők, miközben információkat próbáltak szerezni országgyűlési képviselőktől, a mozgókép-készítést bizonyos területeken tiltó országgyűlési magatartási szabályokkal ellentétes magatartást tanúsítottak (lásd a fenti 6. pontot). Az ügy tényállását illetően a Bíróság megállapítja, hogy a kérelmezőkkel szemben nem azért alkalmaztak szankciót, mert politikai jelentőségű információkat közöltek, hanem az információközlés helye és módja miatt. A jelen ügy tárgya tehát nem az anyagok közlésének tilalma, hanem a kérelmező újságírókkal szemben hozott intézkedés, vagyis országházi akkreditációjuk felfüggesztése, olyan cselekmények miatt, amelyek sértették az Országház épületébe történő belépésről és az ott-tartózkodásról szóló házelnöki rendelkezést. A kifogásolt szankció ugyanakkor így is a kérelmezők újságírói tevékenységének, vagyis a parlamenti munkáról való közvetlen tudósításnak a korlátozását eredményezte (lásd a fenti 8–9. pontot).

65. Ennek megfelelően, a jelen ügyben annak értékelése során, hogy a házelnök által hozott intézkedés szükséges volt-e, figyelembe kell venni mind a kérelmezők ahhoz fűződő érdekét, hogy a kifogásolt felvételeket elkészítsék, mind pedig az ahhoz fűződő érdeküket, hogy tudósítsanak az Országgyűléssel kapcsolatos aktuális témákról.

66. E kérdést illetően a Bíróság nem ért egyet a Kormány azon érvével, amely szerint a szóban forgó felvételek nem közügyekkel kapcsolatos témát céloztak, hanem arra irányultak, hogy szenzációhajhász módon mutassák be az országgyűlési képviselőket, így nem vontak magukkal ugyanolyan szintű védelmet, mint amelyet az országgyűlési tudósítás egyébként élvezett volna (lásd a fenti 33. pontot). A Bíróság megjegyzi, hogy a felvételek az országgyűlési képviselők által a Nemzeti Bankhoz kapcsolódó jogellenes kifizetésekre adott reakciókat (lásd a fenti 6. pontot) kívánták dokumentálni, vagyis egy jelentős közérdeklődésre számot tartó kérdést, amely kiemelkedő médiafigyelmet váltott ki. Ebben az összefüggésben a Bíróság már megállapította, hogy a sajtószabadság a nyilvánosság egyik legjobb eszköze arra, hogy megismerje politikai vezetői gondolatait és magatartását, valamint véleményt alkosson azokról. A sajtószabadság közelebbről lehetőséget kínál a politikusok számára, hogy reagáljanak a közvéleményt foglalkoztató kérdésekre és kommentálják azokat; ennél fogva mindenki számára lehetővé teszi a részvételt a szabad politikai vitában, amely a demokratikus társadalom fogalmának központi eleme (lásd *Castells kontra Spanyolország*, 1992. április 23., 43. §, Series A no. 236). Ezenfelül a Bíróság – ahogy egyébként a nemzeti bíróság sem – nem helyettesítheti saját elképzeléseivel a sajtó elképzeléseit arról, hogy az újságíróknak milyen tudósítási technikákat kell alkalmazniuk (lásd *Stoll kontra Svájc* [GC], 69698/01, 146. §, ECHR 2007-V). A Bíróság tehát elfogadja, hogy a kérelmezők felvételeinek tárgya egy közérdekű témáról való újságírói tudósítás volt. Ami a kérelmezők ahhoz fűződő érdekét illeti, hogy további tudósítás céljából engedélyezzék belépésüket az Országházba, a Bíróság nehézség nélkül meg tudta állapítani azt, hogy ez olyan kérdésekkel volt kapcsolatos, amelyek esetében a nyilvánosságnak jogszerű érdeke fűződik a tájékoztatáshoz.

67. A Bíróság ugyanakkor szem előtt tartja, hogy az általános érdekű információk közléséhez fűződő érdekekkel szemben mérlegelendő érdek szintén közérdekű: a parlamenti tevékenység megfelelő végzésének, illetve az országgyűlési képviselők jogainak védelme (lásd a fenti 57. pontot).

68. Ebben az összefüggésben a Bíróság megjegyzi, hogy a kérelmezők által előadottak szerint a Kormánynak nem sikerült bizonyítania, hogy a videofelvétel milyen módon hathatott volna ki az Országgyűlés rendes munkájára és folyamatos működésére (lásd a fenti 24. pontot). A Bíróság tudomásul veszi a Kormány azon érvét is, amely szerint a tagállamok szélesebb mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek a parlament működésére vonatkozó szabályok kialakítása során (lásd a fenti 32. pontot).

69. Amint az a Bíróság a parlamenti képviselők szólásszabadsága kapcsán már megállapította, a nemzeti hatóságok, különösen a parlamentek

(vagy ahhoz hasonló, a nép választott képviselőiből álló testületek) valójában jobb helyzetben vannak a nemzetközi bíróságnál ahhoz, hogy felmérjék a parlamenti viták rendjét megzavaró, a demokráciákban a parlament hatékony működése biztosításának alapvető érdekének megsértésére alkalmas képviselői magatartás korlátozásának szükségességét (lásd a megfelelő változtatásokkal a fent hivatkozott *Karácsony és mások* ítélet 143. §-át, és az ott szereplő hivatkozásokat). Másfelől, figyelemmel a jelen ügy körülményeire, különösen arra, hogy az állítólagosan rendzavaró magatartásra a plenáris ülésen, illetve az Országgyűlésben egyéb politikai vitákon kívül került sor, a jelen ügyet meg kell különböztetni azon helyzetektől, amelyekben a parlamenti vita rendes lefolytatására kiható megszólalásra vagy magatartásra reagálva került sor intézkedések meghozatalára (lásd a fenti hivatkozott *Karácsony és mások*, valamint *Selmani és mások* ítéletet). A Bíróság ugyanakkor elismeri, hogy bizonyos mértékben tiszteletben kell tartani, ha a nemzeti parlament felvételkedzítést szolgáló területek kijelölése révén szabályozza a parlamenti magatartást, annak érdekében, hogy elkerüljék a törvényhozási munka nem nyilvánvaló megszakítását, a Bíróság e szabályozásokkal kapcsolatos felülvizsgálati jogköre pedig korlátozott. Minden esetre a jelen körülmények között a felvételkedzítés az Országház olyan egyértelműen meghatározott területeire korlátozódott, amelyek közvetlenül relevánsnak tűntek a törvényhozás működése szempontjából. Ezenfelül a Bíróság teljes mértékben egyetért a Kormánnyal abban, hogy a felvételkedzítésre vonatkozó szabályok megsértésével a kérelmezők tudatosan kockáztatták, hogy velük szemben a házelnöki rendelkezés megsértése miatt szankciót alkalmaznak (lásd a fenti 34. pontot).

70. A Bíróság szerint tehát nincs ok arra, hogy megkérdőjelezzük, hogy a kérelmezőkkel szemben az országházi magatartási szabályok megsértése miatt alkalmazott szankciót a követett jogszerű célok szempontjából releváns indokok támasztották alá, mégpedig a rendzavarás megelőzése és az országgyűlési képviselők jogainak védelme.

71. A Bíróság nem látja szükségét annak, hogy afelől határozzon, hogy ezen indokok önmagukban elegendőek voltak-e annak alátámasztására, hogy a vitatott beavatkozás „szükséges” volt, ellenben helyénvalóbbnak találja, hogy vizsgálódásának tárgya az legyen, hogy a kérelmezők véleménynyilvánítási szabadságának korlátozása hatékony és megfelelő biztosítékokkal párosult-e a visszaélések elkerülése érdekében (lásd a fenti 63. pontban hivatkozott esetjogot, valamint a megfelelő változtatásokkal a fent hivatkozott *Karácsony és mások* ítélet 151. §-át).

72. A szankciók kérelmezőkkel szembeni kiszabásának módját illetően a Bíróság tudatában van annak, hogy az eljárási garanciákat hozzá kell

igazítani a parlamenti összefüggéshez, szem előtt tartva a parlament függetlensége, valamint a hatalommegosztás általánosan elismert elveit (lásd a megfelelő változtatásokkal a fent hivatkozott *Karácsony és mások* ítélet 143., 147. és 157. §-át). A Bíróság ugyanakkor azt is megjegyzi, hogy éppen ezen elvek miatt nem lehet úgy tekinteni, hogy a kérelmezők jogorvoslatra jogosultak annak érdekében, hogy az Országgyűlésen kívül támadják meg az Országgyűlés szervei által előírt szankciókat. A külső felülvizsgálat hiánya különösen relevánssá teszi az eljárási garanciákkal kapcsolatos érvet.

73. A Bíróság megjegyzi, hogy az érintett időszakban a nemzeti jog, vagyis a 9/2013. számú házelnöki rendelkezés (lásd a fenti 13. pontot) korlátozta a belépést a vonatkozó rendelkezések megsértése esetén, anélkül, hogy megkövetelte volna a szankció potenciális hatása, illetve a korlátozás alapjául szolgáló újságírói tevékenység relevanciájának értékelését. Ezenfelül nem biztosította a szankcionált személyek számára a részvételt a vonatkozó döntéshozatali eljárásban. A kérelmezők ügyében folytatott eljárás egy a megfelelő főszerkesztők részére küldött levélből állt, amely tájékoztatta az utóbbiakat a kérelmezők akkreditációjának felfüggesztéséről (lásd a fenti 8. pontot).

74. Ezenfelül sem a házelnöki rendelkezés, sem a kifogásolt, a kérelmezők számára az Országházba való belépést megtiltó házelnöki döntés nem jelölte meg a korlátozás időtartalmát, a kérelmezők ezt követő, az Országházba való belépés engedélyezése iránti kérelmei pedig megválaszolatlanul maradtak (lásd a fenti 9. pontot).

75. Végül, a 9/2013. számú házelnöki rendelkezés nem biztosít semmilyen olyan hatékony lehetőséget a házelnöki döntés megtámadására, amelynek során a kérelmezők ismertethetnék érveiket.

76. Meg kell jegyezni, hogy a házelnöki rendelkezés módosításai, amelyek időbeli korlátot állapítanak meg az akkreditáció felfüggesztésére, rögzítik a szankció megállapítása szempontjából releváns körülményeket, valamint jogorvoslati lehetőséget biztosítanak a szankcionált újságírók számára a házelnöki döntéssel szemben, 2017. július 30-án léptek hatályba (lásd a fenti 14. pontot), és ily módon eljárási garanciákat alakítottak ki. E módosítás azonban nem érintette a kérelmezők helyzetét a jelen ügyben.

77. A fentiekre figyelemmel a Bíróság úgy véli, hogy az ügy körülményei között a kérelmezők véleménynyilvánítási szabadságába történő kifogásolt beavatkozás nem volt arányos a követett jogszerű célhoz képest, mivel ahhoz nem kapcsolódtak megfelelő eljárási garanciák.

78. A fenti megfontolásokra tekintettel a Bíróság megállapítja, hogy a kérelmezők véleménynyilvánítási szabadságába történő beavatkozás az Egyezmény 10. cikkének értelmében véve nem volt „szükséges egy demokratikus társadalomban”, valamint hogy ennek megfelelően e rendelkezést megsértették.

III. AZ EGYEZMÉNY EGYÉB ÁLLÍTÓLAGOS MEGSÉRTÉSEI

79. A kérelmezők azt is kifogásolták, hogy a nemzeti jog alapján nem állt rendelkezésükre jogorvoslat a velük szemben alkalmazott szankció vitatása céljából; közelebbről nem tudták megtámadni a házelnöki döntést a nemzeti bíróságok előtt.

80. Az Egyezmény 6. és 13. cikkére hivatkoztak, amelyek releváns részei a következőképpen szólnak:

6. cikk

„Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét [...] bíróság tisztességesen [...] tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában [...]”.

13. cikk

„Bármelynek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.”

81. A Kormány kifejtette, hogy a kérelmezők által hivatkozott 10. cikk szerinti sérelem nem minősült e rendelkezés megsértésének, és ennél fogva nem kellett jogorvoslati lehetőséget biztosítani a kérelmezők számára a nemzeti jogban. Ezenfelül a kérelmezők által hivatkozott jog, vagyis az Országához hasonló egyes helyekre való belépés és az onnan való tudósítás joga nem az Egyezmény 6. cikke (1) bekezdésének értelmében vett polgári jog.

82. Mindenesetre a Kormány álláspontja szerint a házelnöki döntés nem bírósági és nem közigazgatási határozat. A parlamenti függetlenséggel összhangban nem írható elő parlamenten kívüli jogorvoslat az ilyen *sui generis* határozatokkal szemben.

83. Az Európai Szabadságjogi Unió a Velencei Bizottság jogállamiságról szóló jelentésére támaszkodva úgy érvelt, hogy bárkinek képesnek kell lennie a jogaival ellentétes kormányzati fellépések és határozatok megtámadására, valamint hogy az egyéneket meg kell védeni az állam önkényes hatalomgyakorlásával szemben. Ezenfelül rámutatott, hogy

a fent hivatkozott *Karácsony és mások* ítéletben a Bíróság megállapította, hogy a képviselők meghallgatása nélkül a pénzbírság kiszabása a parlamenti magatartási szabályok megsértése miatt az Egyezmény 13. cikke megsértésének minősült. Ehhez hasonlóan az újságíróknak lehetőséget kell biztosítani az országgyűlési szabályok állítólagos megsértésének vitatására.

84. Tekintettel a Bíróság azon megállapítására, miszerint megtörtént az Egyezmény 10. cikkének megsértése, valamint figyelemmel az e megállapítás alapjául szolgáló indokokra (lásd a fenti 64–78. pontot), a Bíróság megállapítja, hogy nem szükséges a kérelmezőknek az Egyezmény 6. és 13. cikke alapján előterjesztett panasza elfogadhatóságának és érdemének külön vizsgálata.

IV. AZ EGYEZMÉNY 41. CIKKÉNEK ALKALMAZÁSA

85. Az Egyezmény 41. cikke kimondja:

„Ha a Bíróság az Egyezmény vagy az azt kiegészítő Jegyzőkönyvek megsértését állapítja meg és az érdekelt Magas Szerződő Fél belső joga csak részleges jóvátételt tesz lehetővé, a Bíróság szükség esetén igazságos elégtételt ítél meg a sértett félnek.”

A. Kár

86. A kérelmezők fejenként 5000 euró (EUR) nem vagyoni kártérítést követeltek.

87. A Kormány vitatta e követelést.

88. A Bíróság úgy ítéli meg, hogy a jelen ügy körülményei között a jogsértés megállapítása önmagában elegendő igazságos elégtétel az elszenvedett nem vagyoni kárért (lásd a megfelelő változtatásokkal a fent hivatkozott *Karácsony és mások* ítélet 181. §-át).

B. Költségek és kiadások

89. A kérelmezők további 4575 EUR + áfa összeget követeltek a Bíróság előtt a felmerült költségek és kiadások megtérítésére. Ez a jogi képviselő 25 EUR összegű óradíjjal számolt 183 óra jogi munkájának felel meg.

90. A Kormány vitatta e követelést.

91. A Bíróság esetjoga szerint a kérelmező csak annyiban jogosult költségei és kiadásai megtérítésére, amennyiben bebizonyítja, hogy azok valóságosan, szükségszerűen és ésszerű mértékben merültek fel. A jelen

ügyben, tekintettel a birtokában lévő okiratokra és a fenti követelményekre, a Bíróság ésszerűnek tartja a teljes igényelt összeg megítélését.

C. Késedelmi kamat

92. A Bíróság úgy találja megfelelőnek, hogy a késedelmi kamatnak az Európai Központi Bank marginális hitelkamatán kell alapulnia, amelyhez további három százalékpontot kell hozzáadni.

EZEN INDOKOK ALAPJÁN A BÍRÓSÁG EGYHANGÚLAG

1. Elfogadhatónak *nyilvánítja* a kérelmezőknek az Egyezmény 10. cikkén alapuló panaszát;
2. *Megállapítja*, hogy az Egyezmény 10. cikkét megsértették;
3. *Megállapítja*, hogy nem szükséges a kérelmezők panasza elfogadhatóságának és érdemének vizsgálata az Egyezmény 6. és 13. cikke alapján;
4. *Megállapítja*, hogy a sérelem megállapítása önmagában elegendő igazságos elégtétel a kérelmezők által elszenvedett nem vagyoni kárért.
5. *Megállapítja*
 - (a) hogy az alperes Államnak attól az időponttól számított három hónapon belül, amikor az ítélet az Egyezmény 44. cikkének 2. bekezdése szerint véglegessé válik, a kérelmezők számára költségek és kiadások tekintetében 4575 (négyezer-ötszázhetvenöt) EUR költségtérítést, továbbá az ezen összeget terhelő adók összegét kell kifizetnie nemzeti valutában, a teljesítéskori átváltási árfolyam alkalmazásával;
 - (b) hogy a fent említett három hónap lejártát követően a teljesítés időpontjáig a késedelmes időszakra az Európai Központi Bank marginális hitelkamatát három százalékponttal meghaladó mértékű kamatot kell fizetni a fenti összeg után;
6. *Elutasítja* a kérelmezők igazságos elégtétellel kapcsolatos további igényeit.

Készült angol nyelven, írásbeli kihirdetésre került 2020. május 26-án, a Bírósági Szabályzat 77. § 2. és 3. bekezdésének megfelelően.

MÁNDLI ÉS MÁSOK KONTRA MAGYARORSZÁG ÍTÉLET

Andrea Tamietti

Jon
Kjølbro

Fridrik

Hivatalvezető

Elnök

Melléklet

A kérelmezők listája

Sorszám	A kérelmező neve	Születési év	Állampolgárság	Lakóhely
1.	MÁNDLI Iván Szabolcs	1975	Magyar	Dunaharaszti
2.	BAKRÓ-NAGY Ferenc	1967	Magyar	Budapest
3.	FÁBIÁN Tamás	1987	Magyar	Nyíregyháza
4.	FEKETE Norbert	1976	Magyar	Budapest
5.	KAUFMANN Balázs	1987	Magyar	Budapest
6.	KOVÁCS Klára Anikó	1978	Magyar	Budapest