

# A parlamenti tudósítások alkotmányos keretei és egyes közép-európai esetei

SMUK PÉTER\*

## 1. Normatív alapok – a parlamenti viták nyilvánosságának alkotmányos értéke és történeti háttere

A törvényhozó testületek alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepének növekedése, a történeti fejlődés ívét tekintve, a konkrét hatalmi erőviszonyokon túl a demokratikus legitimitáció kiterjedésével köthető össze. A parlamentek autonómiájuk vagy hatásköreik bővülése révén kerekedtek az uralkodó mellé vagy fölé a hatalmi ágak kiegyensúlyozásában, de politikai hatalmukat a nép képviseletére hivatkozással sikerült igazán megerősíteniük. A képviseleti elv pedig már az általános választójog megjelenése előtt abban is megmutatkozott, hogy a parlamenti politikai viták és a polgárok közügyekről folytatott vitái összekapcsolódtak. Történeti példákkal tudjuk igazolni a törvényhozások nyilvánosságának demokratikus alapjait. Jürgen Habermas szerint a parlamenti viták és a polgárok diskurzusainak összekapcsolásával, valamint a népképviselet kiterjedésével vált végleg meghaladottá az a felfogás, hogy a rendek ‘önmagukat’ képviselték, amikor a parlamenti képviselet a társadalmi pozíciók szimbolikus, ünnepi manifesztációja volt. Ezt követően a parlamenti vita résztvevői sem teheték meg, hogy nem vesznek tudomást a ‘közvéleményben’ megjelenő közügyekről.<sup>1</sup>

Ennek egyik szép példája a Kossuth-féle, reformkori *Országgyűlési Tudósítások*.

„A magyar feudális diéta tárgyalásai elvben nyilvánosak voltak, amennyiben az ülésterembe látogatók is beléphettek, ténylegesen azonban annál kevésbé. A meglevő néhány pozsonyi és pesti lap ugyanis a szigorú cenzúra miatt [...] legfeljebb az országgyűlés főbb eredményeiről közölhetett szük-

\* Egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: smuk@sze.hu

<sup>1</sup> A kapitalizmus új vezető rétegei szerinte (Angliában) anélkül, „hogy a parlamentben közvetlenül képviselve lettek volna, a parlamentek valamiféle állandóan bővülő erőterét kezdték kialakítani. Mint kritikai közönség itt kísérik figyelemmel, hamarosan publicisztikai szempontból is megfelelő orgánumokkal ellátva, a parlamenti tárgyalásokat és döntéseket, akár a választók közé tartoztak, [...] akár nem. A parlament funkcióváltását nem elég csak arra visszavezetni, hogy a [...] korábban szuverén király *King in Parliament*té fokozódik le. A korábbi rendszerhez képest a minőségi különbséget csak a parlament és a nyilvánosság közötti új viszony teremti meg, mely végül a parlamenti tárgyalások teljes nyilvánosságához vezet.” Habermas megjegyzi, hogy a házelnök (Speaker) csak 1803-ban engedélyezte hivatalosan, hogy újságírók az ülésteremben (a karzaton) tartózkodjanak. JÜRGEN HABERMAS: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Budapest, Osiris, 1999. 122–123. L. szélesebb kontextusban: SMUK Péter: *A politikai diskurzusok alkotmányjogi szerkezete. A demokratikus közvélemény kialakulásának alkotmányos garanciái – európai standardok és közép-európai kihívások*. Budapest, MTA, 2014.

szavú híreket, a vitákról, tehát a lényegről már nem. [...] Kossuth nem valami színtelen és »objektív« eseménykrónikát küldött szét olvasóinak, hanem már ekkor is határozott politikai iránnyal bíró lapot, amely a pusztán hírközlésen túl értékeli: bírál és buzdít, tehát lehetőségei szerint maga is politikai harcot vív a nemzeti reformellenzék oldalán. [...] [A] kormány már kezdettől fogva növekvő haraggal figyelte, hogyan hoz létre Kossuth a cenzúra megkerülésével egy ellenzéki szellemi lapot akkor, amidőn a régi rendszer hívei még egy hivatalosan ellenőrzött országgyűlési újságot sem tartottak kívánatosnak.<sup>2</sup>

A szólásszabadságért vívott küzdelemben, a reformkori ellenzéki politikai hangulat országossá terjesztésében, a törvényhozási viták megyékbe továbbításában Kossuth sajtójának, parlamenti tudósításainak meghatározó jelentősége volt.<sup>3</sup>

A közjogban és a parlamenti gyakorlatban mindazonáltal nem volt egyértelmű és gyors a parlamenti tudósítások, különösen a médiaközvetítések elterjedése, 'engedélyezése'.<sup>4</sup> Az ezzel kapcsolatos egyik fenntartás történeti gyökerű, és a Kossuth-féle subjektív, ellenzéki publicisztika kritikájával mutatható ki: vajon a közvélemény nem 'objektív' tudósítást vár-e el? A másik fenntartást, szociológiai tapasztalatot Habermas fogalmazta meg: szerinte a parlamenti közvetítésekkel, a teljes nyilvánossággal a képviselők immár nem egymáshoz, hanem a 'közönséghez' beszélnek. A parlamenti vita – amely egyébként az értelmes, kompromisszumkereső, egymás meggyőzését szolgáló diskurzus fóruma volna – átalakul show-vá, a kritikai párbeszéd ismét reprezentatív demonstrációvá, az érvek helyét pedig szimbólumok veszik át.<sup>5</sup>

A véleménynyilvánítás szabadsága mindazonáltal kellő keretet, három pillérrel megtámasztott alapot biztosított a törvényhozó testületek nyilvánosságának. A véleményszabadság alapjoga ugyanis mind a közügyekkel kapcsolatos információk megismerésének jogát, mind a közügyekről folytatott vitákat magában foglalja, egyben a képviselők szólásszabadságát is különös védelem alá helyezi. A törvényhozó testületek és a média (nyilvánosság) kapcsolatát a nyugati alkotmányos demokráciák széles körben garantálják, a *soft law* forrásoktól kezdve a bírósági esetjogig.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> A diétai naplókat, amelyek tartalmaztak a vitákkal kapcsolatos részeket, senki nem olvasta, mivel tulajdonképpen nem terjesztették. KOSÁRY Domokos: A reformkor sajtója 1832–1840. Kossuth és az *Országgyűlési Tudósítások*. In: SZABOLCSI Miklós (főszerk.): *A magyar sajtó története I. 1705–1848*. 380–386.

<sup>3</sup> SZEKFÜ Gyula: *Magyar történet V*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1936. 297–299.

<sup>4</sup> Az Egyesült Államok képviselőházából 1979, a szenátusból 1986, az angol parlament alsóházából 1989 óta közvetíthet folyamatosan a televízió. A közvetítések térnyeréséhez, ill. az ezzel kapcsolatos fenntartásokhoz l. még William MCKAY – Charles W. JOHNSON: *Parliament and Congress: Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century*. Oxford, Oxford University Press, 2012. 101–105.

<sup>5</sup> HABERMAS i. m. (1. lj.) 297. A parlamenti ellenőrzés valódi funkciója helyett a politikai viták megjelenését figyeli meg Klaus VON BEYME: *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionweise 1789–1999*. 3. kiad., Opladen–Wiesbaden, Westdeutscher, 1999. 275.

<sup>6</sup> L. az Európa Tanács által elfogadott Res 1142 (1997) on parliaments and the media határozatot vagy a strasbourgi bíróság döntéseit. SMUK Péter: A parlamenti nyilvánosság alkotmányos garanciái Közép-Európában. *Jog-Állam-Politika*, 2014/1., 69–87. Az ellenzéki jogok és a parlamenti funkciók kiegészítéseként, megerősítőjeként említi a médianyilvánosságot a Velencei Bizottság: CDL-AD(2010)025-e, Report on the role of the opposition in a democratic Parliament, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282010%29025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282010%29025-e)

Szükséges megemlíteni azt a történeti gyökerű sajátosságot, amely a parlamenteket mint tradicionális, nagy tekintélyű és méltóságú testületeket jellemzi. Az általában reprezentatív épületben elhelyezett, 'szertartásos'<sup>7</sup> jellegű ülésezéssel működő, alapvető hatalmi döntéseket meghozó testületek az 'egyszerű halandó' számára a legritkább esetben közelíthetők meg korlátok nélkül. Nemcsak a biztonsági követelmények, de a hatalmi tekintély is igazolja a kulturálisan beágyazott megoldásokat, például azt, hogy a törvényhozás és különösen annak ülésterme csak meghatározott feltételekkel látogatható a turisták, az érdeklődő polgárok, de még a média munkatársai számára is. A parlamenti ülések közvetítését is alapvetően két módon oldják meg az (európai) államok: vagy szabadon közvetíthetnek a médiaszolgáltatók, vagy csak egy hivatalos (zárt láncú) kamerafelvétel készülhet. Hasonlóképpen, egyes törvényhozási épületekben szabadban mozoghatnak az újságírók (a média munkatársai), másutt nem, vagy csak szigorú korlátok között. E modellek létéből fakad, hogy csak óvatosan fogalmazhatók meg általános európai standardok az alapvető hozzáférésről.

Az alábbiakban három, a közép-európai régió országaiból származó, az újságírók parlamenti tevékenységének korlátozásával kapcsolatos esetet tekintünk át. Sajátosságuk, hogy a parlamenti többség (az ahhoz tartozó házelnök) számára bizonyos helyzetekben kényelmetlenné vált a médianyilvánosság. Noha a parlament ülésének nyilvánosságát és az újságírók viszonylag szabad parlamenti mozgását az adott országok alkotmánya, házszabálya, illetve politikai kultúrája főszabályként kezeli, és ennek kialakult a mintegy két és fél évtizedes gyakorlata, a házelnök mégis ennek korlátozásához folyamodott. Az alábbi vitákban az is közös, hogy a törvényhozásokban van egyfajta 'hivatalos' nyilvánosság, de a független médiumokra korlátozások vonatkoznak.

## 2. A parlamenti tudósítások korlátozásának három esettanulmánya

### 2.1. A Szelmani és mások v. Macedónia ügy (2017)

Az első, európai visszhangot kiváltó esetünk Macedónia parlamentjében játszódott le, és a résztvevő újságírók a hazai alkotmánybíróság mellett az Emberi Jogok Európai Bíróságára is elvitték ügyüket. A Bíróság által feltárt tényállás a következőképpen foglalható össze.<sup>8</sup>

A panaszos újságírókat 2012. december 24-én távolították el a plenáris ülésterem galériájáról. Az előzmény az volt, hogy a parlament a következő évi költségvetési törvényről tárgyalt, és a heves politikai vita közepette a felháborodott ellenzék képviselői elfoglalták a házelnöki pulpitust. A teremben kisebb dulakodás, dobálózás zajlott, eközben a parlament épülete előtt tüntetők gyülekeztek fenyegetően. A házelnök a parlament eljárási rendjének helyreállítása, valamint az ülésterem és az újságírók biztonsága érdekében elrendelte a galéria kiürítését. Ezután a biztonsági szolgálat emberei – kisebb ellenszegülésen felülkerekedve – a média munkatársait

<sup>7</sup> A magyar határozati házszabály szerint „[a]z ülés kezdéseként az ülést vezető elnök és az ülés résztvevői felállva köszöntik a választópolgárok közösségét” [10/2014. (II. 24.) OGY határozat, 17. § (2) bek.].

<sup>8</sup> *Selmani v. Macedonia*, no. 67259/14, 2017. február 9-ei ítélet, 5–15. bek.

egy számukra kijelölt sajtószobába vezették, ahol a plenáris teremben történeteket és a rend helyreállítása után folytatódó ülés eseményeit televízióon követhették. Az újságírók panasza szerint ők egyáltalán nem érezték veszélyeztetve személyes biztonságukat, és nem tartottak igényt a sajátos védelemre sem az ülésteremben dulakodókkal, sem az utcán tüntetőkkel szemben. Ezek alapján eltávolításuk elfogadható jogalap és indok nélkül történt, ezáltal sérült az a joguk, hogy jelenlévőként kövessék a plenáris teremben az eseményeket, és a közvélemény számára tudósíthassanak róluk. A sajtószoba és a hivatalos közvetítés képe nem adhatott számukra teljes képet a történetekről, ezért sérült az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikkében biztosított véleményszabadságuk.<sup>9</sup>

A macedón jogban az alkotmány biztosítja a parlamenti ülések nyilvánosságát (70. cikk), jöllehet a strasbourgi bíróság az erre való hivatkozást elmulasztja. A törvényhozás sajtónyilvánosságának részletesebb szabályait a házszabályokban és a parlamenti törvényben találhatjuk. Ez utóbbi jogforrásokat a Bíróság elegendő jogi háttérnek találta az eset és azon belül a hatósági fellépés megítélése tekintetében.<sup>10</sup> A testület úgy vélte, hogy legitim érdeket szolgál, ha a parlamenti eljárások védelme érdekében a házelnök rendészeti, fegyelmi jogköröket gyakorol. Az adott esetben a következő két, egyaránt közérdekre alapozott indoklás mérlegelését végezte el: vajon a parlamenti eljárások és az ülésterem (köz)rendjének védelme erősebb, vagy a közvéleménynek az újságírói tevékenység nyomán való információhoz jutása? Az eset megítélése azon múltott, hogy a hatóságok helyzetértékelését és fellépését jogszerűnek, indokoltnak és arányosnak találhatjuk-e.<sup>11</sup>

A Bíróság, abból kiindulva, hogy a más ügyekben már rögzített álláspontja szerint az újságíróknak a tüntetések vagy zavargások helyszínéről való eltávolítása különös vizsgálatot, alapos indokolást igényel, ez esetben nyomós érveket várt volna el a hatóságoktól. A vitatott fellépés nyomán ugyanis a sajtó azon *'watch-dog'* szerepe sérült, amelyben a hatósági fellépésekről tudósítva a hatalom ellenőrzésének funkcióját is ellátja [(75.) bek.]. Az adott esetben sem a parlamenten kívüli zavargás, sem a plenáris ülésteremben zajló dulakodás veszélyeztető jellegét nem támasztotta alá Macedónia kormánya. Hivatkozott ugyan bizonytalan információkra a tüntetők a parlament *épülete* elleni támadását illetően, de az újságírókat nem vitték ki az *épületből*, csak egy másik helyiségébe kísérték [(78) bek.]. Az ellenzéki képviselők dulakodó csoportja a házelnöki pulpituson való fellépésével megzavarta a parlament törvényalkotási eljárását, és bizonyos tárgyakat is dobált, ez azonban a galériától jól elkülönített fizikai térben zajlott. Az újságírók ennek passzív megfigyelői voltak, nincs semmiféle tény arra nézve, hogy az ülésteremben való dobálózás veszélyeztette volna a testi épségüket [(83) bek.]. A biztonsági szolgálat emberei a sajtógaléria kiürítésekor kisebb ellenállásba ütköztek, mert a panaszosok először megtagadták a távozásra való felszólításnak való engedelmeskedést. Ezt azonban a Bíróság nem tekintette olyan súlyúnak, amely befolyásolná a hatóságok fellépésének megítélését (különben sem indult semmilyen eljárás az egyik ór állítólagos sérülése ügyében) [(81) bek.]. A Bíróság

<sup>9</sup> Megemlítendő, hogy a panaszosok az ügyben lefolytatott hazai alkotmánybírósági eljárást is kifogásolták, lévén nem biztosítottak számukra meghallgatást. A Bíróság, helyt adva a panasznak, megállapította az Egyezmény 6. cikke (1) bekezdésének sérelmét.

<sup>10</sup> *Selmani v. Macedonia* (8. lj.) 16–23., 67. bek.

<sup>11</sup> Uo., 75–76. bek.

szerint az események különös érdeklődésre tarthatnak számot a közvélemény részéről, ezért az arról való médiatudósítás melletti érdek kiemelkedő jelentőségű. Márpedig az eltávolítással e tevékenységük alapvető korlátba ütközött:

„[A] panaszosok eltávolítása és az őket érintő hatósági intézkedés korlátlan kontextusa azonnali és kedvezőtlen hatással bír, nyomban megakadályozva őket abban, hogy *első kézből, közvetlenül, személyes tapasztalás révén* szerezenek tudomást az ülésteremben kibontakozó eseményekről. [...] Ezek fontos elemei a panaszosok újságírói tevékenysége gyakorlásának, amelytől a közvéleményt nem lehet megfosztani a jelen ügy körülményeit tekintve. Ennek alapján a Bíróság szerint a kormány nem tudta meggyőzően bizonyítani, hogy a panaszosok eltávolítása a galériáról szükséges volt egy demokratikus társadalomban, és hogy megfelelt »a nyomós társadalmi szükséglet« követelményének.” [(84)–(85) bek. – *Kiemelés tőlem, S. P.*]

## 2.2. A lengyel parlamenti tudósítók esete

A lengyel Szejm házszabálya garantálja a törvényhozás nyilvános működését, különös tekintettel a sajtó jelenlétére. Eddig is ennek keretein belül határozta meg a marsall (házelnök) a törvényhozás épületének beléptetési rendjét, a képviselők, vendégek, média mozgásának szabályait. A házszabály a marsall engedélyéhez köti a galérián való tartózkodást, a médiajelenlét viszont nincs ilyen feltételhez kötve [172. cikk (2)–(3) bek.]. A Szejm hivatala (kancellária) által igazgatott épületekbe és egyéb területekre való belépés engedélyeztetéséről szóló házelnöki rendelkezés<sup>12</sup> tartalmazza a számunkra releváns szabályozást.

„Az újságírók, illetve az újságírók szakmai tevékenységét támogató technikai személyzet számára a Szejm hivatalának tájékoztató központja ad felvilágosítást az épületekben tartózkodásra vonatkozó szabályozásról.” (19. §)

„Indokolt esetekben, tekintettel a nyugalom és a rend fenntartására, valamint a Szejm és a Szenátus biztonságának biztosítására, a belépési okmányok kiállítása megtagadható, [...] ez a szabály különösen abban az esetben alkalmazandó, amikor megállapítást nyert, hogy a belépési okmánnyal felruházandó személy a múltban megsértette a szóban forgó előírásokat, vagy megzavarta az épületek nyugalomát és rendjét, továbbá ha megsértette a Szejm vagy a Szenátus tekintélyét, szokásait, vagy súlyosan megsértette mások magánszféráját.” (20. §)

„A sajtóigazolvány (továbbá a média feladatainak ellátását segítő technikai személyzet igazolványának) birtokosa szabadon mozoghat az épületekben és egyéb terekben, kivéve a plenáris üléstermet és a plenáris ülésterem előcsarnokát a képviselőház ülésezése közben, az alábbi fenntartásokkal.

Azok a személyek, akik számára sajtóigazolványt, illetve technikai személyzeti igazolványt állítottak ki, beléphetnek a következő helyiségekbe:

- a képviselőház konferenciaterme,

<sup>12</sup> A rendelkezés érdemi módosításon esett át 2017 májusában. L. Zarządzenie nr 1 marszałka Sejmu z dnia 9 stycznia 2008 r. w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu oraz wstępu i wjazdu na teren pozostające w zarządzie Kancelarii Sejmu, [www.sejm.gov.pl/kancelaria/zarz1\\_2008.pdf](http://www.sejm.gov.pl/kancelaria/zarz1_2008.pdf)

- a képviselőház bizottságainak üléstermei,
- valamely képviselő vagy szenátor társaságában az F1 bejáraton át a képviselőház további részei is, amennyiben az őrsegnek leadták a személyes adataikat.” (40. §)

„A galérián tartózkodó személyek kötelesek a számukra elkülönített helyeket használni, csendben és komolyan viselkedni, különösen a folyamatban levő plenáris üléssel kapcsolatban tartózkodni minden tetszés- vagy nemtetszés-nyilvánítástól tapsolással vagy más formában, valamint kötelesek engedelmessé válni a Marsallórség által kiadott utasításoknak a rendfenntartás és biztonsági intézkedések tekintetében.

Ezen szabályok megsértése esetén a házelnök elrendelheti, hogy az ott tartózkodók részben vagy teljesen hagyják el a galériát.” (65. §)

Az újságírói tevékenység 2016. évi korlátozásának esetét – amely egyes értelmezések szerint a lengyel alkotmányos viták, válság szerves részét képezte<sup>13</sup> – magunknak kell rekonstruálnunk, bírósági jogeset nem áll rendelkezésre.<sup>14</sup> A házelnök 2016. december közepén tett nagy vihart kavaró javaslatot a média képviselőinek a törvényhozás épületében való munkájának új szabályaira. Mivel a rendszerváltás óta szokásos gyakorlatot, hogy a törvényhozás teljes épülete szabadon elérhető az újságírók számára, kaotikusnak vélte a ház vezetése, a hivatalos indokolás szerint a javaslat ezt célozta rendbe tenni.<sup>15</sup>

Eszerint az alábbiak révén a törvényhozás épületében, különösen az ülésteremben (a nyilvános galérián) korlátozottá vált volna mind az újságírók mozgása, mind az audiovizuális felvételek készítése:

- az egyes médiaszolgáltató szervezetek két-két képviselőt akkreditálhatnak;
- az újságírók csak egyetlen helyről tudósíthatnak a parlamentből;
- az újságírók nem készíthetnek felvételeket sem a nyilvános galériáról a plenáris ülés eljárásáról, sem pedig a parlamenti bizottságok üléseiről;
- az újságírók a nyilvános galériára is csak a Szejm hivatalának előzetes értesítésével léphetnek be;
- az újságírók a plenáris és a bizottsági ülésen történekről szóló közvetítést is csak a (fő törvényhozási épülettől elkülönített) F épületben található konferenciaszobából<sup>16</sup> követhetik.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> L. Open Letter to the College of Commissioners regarding the situation in Poland, <http://www.aedh.eu/wp-content/uploads/2018/07/Joint-NGO-letter-to-the-European-Commission-on-Poland-24.02.pdf>; és e levél melléklete: [www.fidh.org/IMG/pdf/annex\\_to\\_joint\\_ngo\\_letter\\_to\\_the\\_european\\_commission\\_on\\_poland-16\\_feb\\_2017.pdf](http://www.fidh.org/IMG/pdf/annex_to_joint_ngo_letter_to_the_european_commission_on_poland-16_feb_2017.pdf)

<sup>14</sup> A Helsinki Bizottság jelentése és véleménye elérhető lengyelül: [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2017/01/Opinia\\_HFPC\\_11012017.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2017/01/Opinia_HFPC_11012017.pdf). Köszönettel tartozom az eseményekben és a releváns jogi szabályozásban való eligazodásban nyújtott segítségéért Dorota Głowacka (Observatory of Media Freedom in Poland, Helsinki Foundation for Human Rights) és Łukasz Młynarkiewicz (ügyvéd) kollégáknak. A tényfeltárában és az eset feldolgozásában elkövetett hibákért mindazonáltal kizárólag a szerzőt terheli a felelősség.

<sup>15</sup> The Polish Government's response to the concerns expressed in relation to the proposal of changes to the rules governing journalists' work in the Sejm and Senat, <https://rm.coe.int/16806d8de4>

<sup>16</sup> Egy új, a professzionális újságíráshoz méltó körülményeket kínáló médiaközpont felállításáról szóló hivatalos tájékoztató anyagot l. <http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/EPIA-AGMN5J/%24File/Informacja%20na%20temat%20zmian%20w%20organizacji%20pracy%20medi%20C3%B3w%20w%20Parlamente>

<sup>17</sup> Association of European Journalists: In Poland, media freedom fears persist as new plans restricting journalists' access to parliament to be unveiled in January, [http://www.aej.org/page.asp?p\\_id=569](http://www.aej.org/page.asp?p_id=569)



A javaslat bejelentése nyomban az ülésteremben heves tiltakozást váltott ki az ellenzéki képviselők közül (valamint a civil szervezetek tiltakozásba kezdtek az utcán, a parlament előtt). Az egyik ellenzéki képviselő, kihasználva a költségvetési törvény vitájában való felszólalását, „Szabad médiát a Szejmben” feliratot mutatott fel, és nem tett eleget a házelnök felszólításának, hogy hagyja el a szónoki emelvényt. Ezt követően a házelnök fegyelmi intézkedésként kizárta a képviselőt az ülésnap további részéről. Az ellenzéki Polgári Platform (Platforma Obywatelska) néhány képviselője erre elfoglalta az elnöki emelvényt körülvevő üléstermi részeket, és ülősztrájkot kezdtek, az előzőhöz hasonló táblák, feliratok felmutatásával. Követelték az ülésnapról kizárt képviselő visszaengedését, és igyekeztek megállítani a törvényhozó testület munkáját. Az ezt követő többórás szünet után a fő ülésteremtől elkülönülő, kisegítő teremben hívták össze a Szejmet. Itt a kormányzó parlamenti többséget adó Jog és Igazságosság (Prawo i Sprawiedliwość) párt képviselői, maroknyi ellenzéki képviselő jelenlétében, elfogadták a 2017. évre szóló költségvetési törvényt.<sup>18</sup> A szavazásról több képviselő is hiányzott, az újságírókat pedig nem engedték be. A költségvetési törvényt az ellenzék szerint szabálytalanul fogadták el, hiszen még a határozatképesség megléte sem volt igazolható (a szavazás kézfelemeléssel történt az elektronikus szavazógép használata helyett), és a kormányzó párt kitartott az új mediaszabályokra tett javaslat mellett. További hazai és európai tiltakozások hatására 2017 elején a házelnök elállt a javaslatától, mindazonáltal a sajtótudósítások szerint a következő hónapokban az újságírók több alkalommal nem tudtak belépni a Szejm épületébe.<sup>19</sup>

### 2.3. Újságírók az Országházban

A magyar Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (Ogytv.) a törvényhozási munka nyilvánosságát támogatja a demokratikus közvélemény érdekében, ugyanakkor részletszabályalkotási lehetőséget biztosít a házelnök számára, hogy a média munkatársainak működési helyét kijelölje. Ugyan a magas, sarkalatos törvényi szabályozási szint meglehetősen bő szövegezésű rendelkezéseket tartalmaz (a korábbi ciklusokban felmerült hozzáférési és közvetítési vitákra is válaszolva), mégis a házelnök alacsonyabb szintű szabályozása és egyedi intézkedései okozták a legutóbbi, itt tárgyalt fejleményeket.

„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 nem állapíthat meg olyan rendelkezést, amely az Országgyűlés ülésének nyilvánosságát, a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad

<sup>18</sup> Aleks SZCZERBIAK: How will Poland's parliamentary crisis develop? *The Polish Politics Blog*, 2017. január, <https://polishpoliticsblog.wordpress.com/2017/01/03/how-will-polands-parliamentary-crisis-develop/>

<sup>19</sup> BBC: Polish protesters block parliament over press freedom, [www.bbc.com/news/world-europe-38347674](http://www.bbc.com/news/world-europe-38347674). A Helsinki Bizottság állásfoglalása „on still unclear rules for media in Parliament”: <http://www.hfhr.pl/en/hfhr-on-still-unclear-rules-for-media-in-parliament/>

tájékoztatás feltételeit kizárná. [...] (6) Ha az [...] épületek területére belépők és ott tartózkodók [...] kötelezettségüket nem teljesítik, akkor belépésük megtagadható, illetve onnan kivezetethetők. A házelnök döntése alapján az ilyen személynek az (1) bekezdésben meghatározott épületek területére történő belépését meg lehet tagadni.

55. § (1) A nyilvános ülésen e törvényben meghatározottak szerint hallgatóság vehet részt. (2) A nyilvános ülésen a hallgatóság – ideértve a médiatartalom-szolgáltatók képviselőit is – csak a házelnök által kijelölt helyen foglalhat helyet, és a véleménynyilvánítás bármely formájától tartózkodni köteles. [...]

59. § (1) Az Országgyűlés ülésének, a törvényalkotási bizottság ülésének, a kinevezésekkel és jelölésekkel kapcsolatos nyilvános országgyűlési bizottsági meghallgatásoknak, valamint a házelnök által – a Házbizottság véleményének kikérését követően – kijelölt egyéb országgyűlési bizottsági üléseknek a közvetítése céljából zárláncú audiovizuális rendszer működik. (2) A zárláncú audiovizuális rendszerből kimenő jelet valamennyi médiaszolgáltató számára hozzáférhetővé kell tenni. A rendszerhez való csatlakozás költségei a médiaszolgáltatót terhelik. A zárláncú audiovizuális rendszer kimenő jeléből nyilvánosan elérhető valósídejű, internetes közvetítésre alkalmas jelfolyamot kell képezni, és azt az Országgyűlés honlapján elérhetővé kell tenni. (3) Az (1) és (2) bekezdésben foglaltak nem érintik bármely médiaszolgáltatót az azt a jogát, hogy az Országház épületének a házelnök által kijelölt helyéről műsort közvetítsen vagy rögzítsen. A házelnök csak olyan helyet jelölhet ki a műsor közvetítésére vagy rögzítésére, amely nem korlátozza a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit. (4) Az (1) bekezdés alapján nem közvetített nyilvános országgyűlési bizottsági üléseket a médiaszolgáltató közvetítheti vagy rögzítheti. A közvetítés technikai előkészületei és lebonyolítása a bizottsági ülést nem zavarhatják.

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

A 9/2013. számú házelnöki rendelkezés az Ogytv. által megfogalmazott alapvető keretek között korlátokat szabhat a médiaszolgáltatók és az újságírók munkavégzésének a számukra igénybe vehető, megközelíthető épületrészek kijelölésével.<sup>20</sup> Noha létezik a sajtó számára kijelölt hely a plenáris terem galériáján, a házelnök megtiltotta a magánfelvételek készítését a plenáris ülésteremben és az azt körülvevő folyosón. Az ülés ideje alatt a műsorszolgáltatók az északi társalgóban rögzíthetnek felvételt, onnan adhatnak közvetítést [8. § (1) bek.].

<sup>20</sup> 9/2013. számú házelnöki rendelkezés 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, [www.parlament.hu/documents/10181/11066/2013r09.pdf/1940811a-f4bd-44b4-95fc-871924b07a28](http://www.parlament.hu/documents/10181/11066/2013r09.pdf/1940811a-f4bd-44b4-95fc-871924b07a28); illusztráltan: <https://4cdn.hu/kraken/image/upload/s--2zFNR7dg--/6r16M2LAbjc7CG7hs.jpeg>



2015-től a házelnök markáns és hevesen vitatott intézkedésekkel – újságírók, sőt egész szerkesztőségek sajtóakkreditációjának felfüggesztésével – szerzett érvényt azon alkotmányos hatáskörének, miszerint „[a]z Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol” [Alaptv. 5. cikk (7) bek.]. A házelnök abból a meggyőződéséből kiindulva hozta meg egyedi döntéseit, hogy nemcsak a média munkatársai zavarják a képviselők nyugodt törvényhozási funkcióit, de bizonyos interjúkészítési módszerek és az Országházban készített filmek az Országgyűlés tekintélyét is rombolják.<sup>21</sup>

A kereskedelmi médiaszolgáltatók és internetes lapok munkatársai a házelnök erre vonatkozó rendelkezését azért kifogásolták, mert túl szűk keretek közé szorítja munkájukat, ellentmondva az Ogytv. 59. §-ának (3) bekezdésében foglalt keretszabálynak.<sup>22</sup> A szóban forgó akkreditáció-visszavonások alapvetően e szűk terület határainak feszegetéséből fakadtak: az újságírók a kijelölt határokon túl tartózkodtak, nem megengedett folyosókon át is ‘üldözték’ kérdéseikkel a gyors léptű képviselőket.

A magyar törvényhozás épületének újságírók általi hozzáférhetősége folyamatosan szűkült az elmúlt évtizedekben.<sup>23</sup> Korábban semmiféle akadálya nem volt annak, hogy a folyosókon személyesen találkozzanak és interjút készítsenek a képviselőkkel, a férőhelyek függvényében az ülésező Országgyűlésről tudósítsanak és közvetítsenek a plenáris teremből, akárcsak a lengyel parlamentben, később viszont korlátozások sora bukkant fel. A folyosók nyilvánossága (bizonyos területek elzárásával) szűkült, és az ülésterem sajtópáholyának elhelyezkedése-kijelölése is visszatérő problémaként jelentkezett.

Hamarosan csak a hivatalos, zárt láncú videófelvétel-közvetítés átvételének joga maradt meg, ezzel megszűnt az ülésen történetek alternatív közvetítésének lehetősége a média számára. Az újságírók szerint a hivatalos jeladás rögzíti ugyan a működés egyes elemeit (felszólalók stb.), más események szükségszerűen kívül maradnak a látókörén. Nem beszélve arról, hogy a zárt láncú adás is szerkesztett, így szerkesztői szubjektivitás tárgya, egyes, a hivatalos kamera látószögén kívül eső események, a képviselők magatartása fontos információ lehet a közvélemény számára. Az Alkotmánybíróság a 20/2007. (III. 29.) AB határozatában azonban alkotmányosnak találta a szabályozást. Mérlegelésében hangsúlyozta a közhatalmi szervek ellenőrzésének és a közvélemény tájékoztatásának alkotmányos követelményeit, azonban a parlamenti működés

<sup>21</sup> Kiltoltatták a hvg.hu munkatársát a Parlamentből. *HVG*, 2016. április 26., hvg.hu/itthon/20160426\_Kiltoltattak\_a\_hvg\_hu\_munkatarsat\_a\_Parlamentbol; FÁBIÁN Tamás: Fidesz: Az újságírók magatartása méltatlan az állampolgárokkal szemben. *Index*, 2016. április 27., index.hu/belfold/2016/04/27/partok\_es\_a\_parlamenti\_sajtozabadsag/. Újabbán: HUTH Gergely: Kóvér László kiltította László Petrát a Parlamentből – fellebbezünk a döntés ellen. *Pesti Srácok*, 2017. november 23., pestisracok.hu/kover-laszlo-kiltotta-laszlo-petrat-parlamentbol/

<sup>22</sup> A Társaság a Szabadságjogokért, jogsegélyt nyújtva, az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordult az ügyben, az eseteket is ismertető beadvány elérhető: [https://tasz.hu/files/tasz/imce/kitiltott\\_ujsgirok\\_strasbourggi\\_kerelem\\_honlapra.pdf](https://tasz.hu/files/tasz/imce/kitiltott_ujsgirok_strasbourggi_kerelem_honlapra.pdf). A jelen tanulmány nem térhet ki bővebben arra a kérdésre, amely nem mellékesen szabályozási problémából is levezeti a „kiltoltott” újságírók jogsérelmét, illetve a jogorvoslat hiányát. A házelnöki rendelkezés ezen érvelés szerint nem pusztán sérti a törvényi kereteket (felhatalmazási szabályt), de oly módon alkotott és alkalmazott norma, amely alapján a megállapított jogkorlátozással szemben jogorvoslatra nem nyílik lehetőség.

<sup>23</sup> Elméleti keretbe foglaltan tárgyalja: SMUK i. m. (1. lj.) 146–147.

méltóságának védelme miatt a sajtó munkájának korlátozását szükségesnek, a zárt láncú rendszer szerkesztési elvei nyomán pedig (tudniillik hogy kiegyensúlyozott legyen) arányosnak vélte. Külön felhívta az Alkotmánybíróság a figyelmet arra az Európa Tanács által készített európai körképre is, amely szerint (legalább) két modell létezik a törvényhozási közvetítések tekintetében: egyes országokban a hivatalos állami televíziós közvetítés kizárólagos, másutt minden médiaszolgáltató közvetítését megengedik.<sup>24</sup>

A 2015–17-es magyar esetekben most nem is elsősorban az ülésterem nyilvánosságának korlátaira kell felfigyelnünk, hanem a törvényhozás működésére, ülésésére, a bizottságok munkájára és általában a választott képviselők és parlamenti pártok tevékenységére dedikált épület, az Országház média általi hozzáférhetőségére. A kérdés úgy vethető fel, hogy a folyosók nyilvánosságához ugyanolyan erős alkotmányos érdek (vagy alkotmányos jog) fűződik-e, mint az ülésterem nyilvánosságához. Az újságírók tájékoztatáshoz, interjúhoz való joga alapján – ha létezik ilyen – kikényszeríthető-e a parlamenthez és a képviselőkhez való hozzáférés joga? A kérdéseket a konklúziók körében válaszoljuk meg, a három bemutatott eset fényében.

### 3. Összegzés

Az újságírók parlamenti jelenlétének alkotmányos funkcióit a következők szerint vehetjük számba.

*Közérdekű információk megismerése* – A törvényhozó testületek működése és a képviselők tevékenysége közérdekű információkkal van tele. Az újságírók itt a képviselők munkáját és véleményét is első kézből ismerhetik meg. A politikai viták, éppúgy mint az állami szervek működésével kapcsolatos információk, a választókat orientálják a pártok és képviselők álláspontjáról.

*A közvélemény tájékoztatása* – A közvélemény ugyan szerezhet bizonyos mennyiségű ismeretet saját érzékszerveivel a képviselők és a parlamentek munkájáról, a parlamenti nyilvánosság tulajdonképpen nem működne az információk gyűjtésére, rendszerezésére és továbbítására professzionális tudással és eszközökkel rendelkező újságírók nélkül. Igaz ez az ülésekről való ‘hivatalos’, ‘állami’ közvetítésekre is. A parlamentben a képviselőhöz odalépő, kérdéseket feltevő újságírók nélkül a választópolgárok nem értesülnének egyes politikailag releváns fejleményekről. Ez a lehetőség a kritikai újságírás megléte esetén túlmutat a tanulmány elején vázolt habermasi problémán: itt a képviselők nem tehetik meg, hogy pusztán ‘kinyilatkoztatói’ legyenek pártjuk álláspontjának. E két funkciót, valamint a sajtó- és információszabadságot átfogja a véleménynyilvánítás szabadságának alapjoga, a demokratikus közvélemény kialakulásának alkotmányos értéke.

*Ellenőrzés* – Médiajelenlet esetén a képviselők annak tudatában tevékenykednek, hogy a választópolgárok (a legsúlyosabb szankció birtokában) nyomon követhetik őket. A médiapluralizmust tekintve pedig a versengő valóságábrázolások és -értelmezések, a médiatudósítások maguk is összevethetővé, ellenőrizhetővé válnak.

<sup>24</sup> Information Report on parliaments and media, CoE Parl. Assembly Doc. 7106 1403-16/6/94-1-E.

*Legitimáció* – A nyilvánosan működő testületek a demokratikus legitimáció biztosabb alapján nyugszanak. A választópolgárok figyelme folyamatos kontrollt és visszaignazolást is ad, a törvényhozás és tagjai döntései megerősítést nyerhetnek.

E funkciók tekintetében a fentebb bemutatott három parlamenti esetről a következő összegző megállapításokat tehetjük.

### 3.1. Az ülésterem nyilvánossága és annak korlátozhatósága

A parlamentek mint törvényhozó testületek működése a plenáris és bizottsági üléseken zajlik. A parlament nyilvános működésének alkotmányos elvéből levezethetően az ezekhez való hozzáférést – minimálisan a hivatalos közvetítések vagy a szó szerinti jegyzőkönyvek megismerése útján – nyilvánvalóan alkotmányos jogként kezelhetjük. (A törvényjavaslatok szövegének vagy a parlamenti adminisztráció közérdekű adatainak megismerése természetesen kapcsolódó kérdés, lásd Ogytv. IV. fejezete.) Ez csak hasonló súlyú alkotmányos érdek vagy alapjog érdekében korlátozható. A demokratikus legitimáció e pilléreivel szemben közérdekű (közbiztonság, a parlamenti eljárások zavartalansága) és alapjogi (különösen emberi élet és méltóság) értékek állíthatók és indokolhatók egy demokratikus államban.

Jóllehet vannak olyan parlamenti épületek és üléstermek, ahol a nagyon szűkre szabottnál kiterjedtebb újságírói és médiajelenlét *eo ipso* az eljárást vagy a parlament tekintélyét zavarhatja, egy kialakult gyakorlat drasztikus korlátozása nem lehet védhető (vö. macedón eset). Már a műemlék jellegű épületek galériái is elegendő teret tudnak nyújtani a legújabb technikákkal (mobiltelefon vagy átlagos fényképezőgép segítségével) készíthető tudósítás vagy közvetítés számára. Az európai parlamenti kultúrában eltérő hagyományai vannak az üléstermi újságírói munkának. A macedón eset alapján úgy tűnik, hogy noha nem tekinthetjük európai alkotmányos standardnak a plenáris ülésteremből való (magán)közvetítéshez való jogot, ha ennek szokása és szabályozott gyakorlata kialakult egy államban, akkor az e gyakorlattal szembeni korlátozások különös vizsgálat alá esnek az emberi jogi bíróság előtt.

### 3.2. A folyosók nyilvánossága és korlátozhatósága

Az újságírók és a médiaszolgáltatók a gyakorlat és a fizikai fogalmaink szerint is a legkönnyebben a folyosón érik el személyesen a választott képviselőket, a törvényhozás tagjait. A képviselőkhöz való hozzáférés korlátozása a közérdeklődésre számot tartó információkhoz való hozzáférés korlátozásával kapcsolható össze. Noha a médiajelenlét legitimációs értéke kiemelkedő, nem meglepő, hogy elsősorban a kormánypárti képviselők számára kényelmetlen. A szervezett sajtónyilvánosság különféle formái (sajtotájékoztató, sajtóközlemények) az egyes képviselők számára is menedéket nyújtanak, és a nyilvánosságot a régi reprezentatív-szimbolikus kommunikáció irányába mozdítják el.

Az alkotmányos értékek konfliktusában a mérlegelendő szempontok között szerepel, hogy a tájékoztatáshoz való jog magában foglalja-e a közintézmények és közhatalmat gyakorlók – biztonsági követelmények betartása melletti – fizikai megközelítésének lehetőségét. Míg egy

minisztérium épületének teljes elérését nem kérhetjük számon, addig a törvényhozáséért kitarató küzdelmet vívnak a média képviselői. Ugyan a végrehajtó hatalom is demokratikus legitimitációra és ellenőrzésre szorul, ennek alkotmányos eljárásai vagy épp a parlamenthez kötődnek, vagy (mondjuk elnöki rendszerekben is) inkább elfogadhatóan a szervezett sajtónyilvánosságra tartoznak. A parlamentek sajátossága ebből a szempontból az elhelyezésükre szolgáló épületek nagysága, és magában foglalja az említett üléstermet és nyilvánosságát, illetve az, hogy míg egy minisztériumban elsősorban a nem a nyilvánosságnak és a választóknak felelő hivatalnokok ülnek, addig a parlamentben a választott politikusok mozognak.

A másik oldalon azt kell mérlegelnünk, hogy az újságírók jelenléte veszélyezteti-e a törvényhozás mint alkotmányos szerv működését vagy méltóságát. A szakma professzionális szabályai szerint tevékenykedő újságírók és médiamunkások ilyen veszélyeket nem nagyon jelenthetnek. Egyrészt a ház méltóságát, biztonságát és működőképességét bizonyos alapvető rendszabályok (akkreditáció, beléptetés, korlátozottan hozzáférhető területek, magatartás-szabályok) képesek biztosítani, másrészt a törvényhozás működőképességére a 'csak' kérdező újságíró a folyosón nehezen tud hatással lenni, amennyiben fizikailag nem tartóztatja fel a – mondjuk szavazásra siető – képviselőket, nem zavarja az épület elektronikai rendszerét, nem kelt az ülésteremben is elviselhetetlen zajt stb. A médiának a parlamenti épületből való teljes kitiltása tehát nem védhető véglet, azonban a számára kijelölt működési terület és a képviselők fizikai elérhetőségének kapcsolata már vizsgálható alkotmányos szempontból. Ha ez a terület túl távoli vagy szűkös (vö. magyar Országgyűlés), akkor az alkalmas lehet a parlamenti hozzáféréshez fűződő érdek indokolatlan korlátozására. A parlament épületében talán 'túl sok' újságíró is lehet, és ez elérhet egy zavaró szintet, de erre nem a szerkesztőségként kiadható sajtóakkreditációk számának korlátozása (vö. Szejm), hanem a beléptetéskor érvényesített (szerkesztőségkénti vagy abszolút számhoz köthető) korlátozás lehet az adekvát válasz.

Fontos érv a sajtó korlátozásával szemben, hogy az újságírók nem a képviselőkhez, hanem elsősorban a közérdekű információkhoz kívánnak hozzáférni. A közérdekű adatok, tágran értelmezve, magukban foglalhatják a képviselők a hivatalos kamera látószögén túli viselkedésére vonatkozó információkat, a képviselők egyes közérdekű ügyekben kifejtett álláspontját is. A tájékoztatáshoz való jog és a képviselők tájékoztatási, interjúadási kötelezettségének összekötése (ez utóbbit az újságírók a képviselők fizikai megközelítésével szeretnék kikényszeríteni) olyan közvetett kapcsolatot állít fel, amely tekintetében az itt említett egyéb alkotmányos érdekek, a törvényhozás méltósága és zavartalansága megalapozottan hívhatók fel.

A média munkatársainak az észszerű – és a hivatásukból is fakadó – korlátokat éppúgy el kell fogadniuk, mint a képviselőknek a kényelmetlen újságírói kérdezősködést. A nyakukon lógó újságírók miatti méltatlankodás nem indokolható a parlament méltóságának védelmével sem, az ugyanis nem a képviselők emberi méltóságából és háborítatlanságából fakad, hanem a ház alkotmányos funkcióinak és a demokratikus bázisának megfelelő működéséből.