



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

Wielka Izba

SPRAWA KARÁCSONYI I INNI przeciwko WĘGROM

(Skargi nr 42461/13 oraz 44357/13)

WYROK

STRASBURG

17 maja 2016 r.

*Niniejszy wyrok jest ostateczny, może jednak podlegać korekcie
wydawniczej.*



WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

W sprawie Karácsony i Inni przeciwko Węgrom,

Europejski Trybunał Praw Człowieka, zasiadając jako Wielka Izba w składzie:

Luis López Guerra, *Przewodniczący,*

András Sajó,

Mirjana Lazarova Trajkovska,

Angelika Nußberger,

Mark Villiger,

Boštjan M. Zupančič,

Khanlar Hajiyev,

Ján Šikuta,

Vincent A. De Gaetano,

Linos-Alexandre Sicilianos,

Erik Møse,

Helena Jäderblom,

Johannes Silvis,

Valeriu Griţco,

Ksenija Turković,

Branko Lubarda,

Yonko Grozev, *sędziowie,*

oraz Johan Callewaert, *Zastępca Kanclerza Wielkiej Izby,*

obradując na posiedzeniu niejawnym w dniach 8 lipca 2015 r. oraz 27 kwietnia 2016 r.,

wyduje następujący wyrok, który został przyjęty w ostatnim z wymienionych wyżej dni:

POSTĘPOWANIE

1. Sprawa wywodzi się ze skarg (nr 42461/13 oraz 44357/13) przeciwko Węgrom, opartych na art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („Konwencja”), wniesionych odpowiednio w dniu 14 czerwca oraz 5 lipca 2013 r. Pierwsza skarga (nr 42461/13) została wniesiona przez czterech obywateli węgierskich: pana Gergely’ a Karácsony’ ego, pana Petera Szilágyi’ ego, pana Dávida Dorosza oraz panią Rebekę Katalin Szabó, natomiast druga (nr 44357/13) przez trzech obywateli węgierskich: panią Bernadettę Szel, panią Agnes Osztolykan oraz panią Szilvię Lengyele (“Skarżący”).

2. Skarżący byli reprezentowani przez pana D. Karsaiego, prawnika prowadzącego praktykę w Budapeszcie. Rząd węgierski (“Rząd”) był reprezentowany przez pełnomocnika, pana Z. Tallódiego, z Ministerstwa Sprawiedliwości.

3. Skarżący, deputowani, zarzucili, że decyzje o ukaraniu ich grzywną za zachowanie w Zgromadzeniu Krajowym naruszyły ich prawo do wolności

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

wyrażania opinii, sprzecznie z art. 10 Konwencji. Podnieśli również zarzut z art. 13 Konwencji, wskazując, iż nie dysponowali środkiem odwoławczym, który pozwoliłby na oprotestowanie kwestionowanych decyzji.

4. Skarżący zostali przydzieleni do Sekcji Drugiej Trybunału (Reguła 52 § 1 Regulaminu Trybunału). Dnia 16 września 2014 r. Izba tej Sekcji w składzie: Guido Raimondi, Przewodniczący, Işıl Karakaş, András Sajó, Nebojša Vučinić, Egidijus Kūris, Robert Spano, Jon Fridrik Kjølbro, sędziowie oraz Stanley Naismith, Kanclerz Sekcji, wydała wyrok w dwóch powyższych sprawach. W każdej z nich jednogłośnie uznano, że skargi w zakresie naruszenia art. 10 oraz art. 13 w związku z art. 10 są dopuszczalne, a w pozostałym zakresie – niedopuszczalne. Izba orzekła jednogłośnie, że nastąpiło naruszenie art. 10 oraz art. 13 w związku z art. 10. Wspólna zgodna opinia odrębna sędziów Raimondiego, Spano oraz Kjølbro, a także częściowo rozbieżna opinia odrębna sędziego Kūrisa zostały załączone do wyroków.

5. Dnia 15 grudnia 2014 r. Rząd wniósł o przekazanie sprawy Wielkiej Izbie, zgodnie z art. 43 Konwencji. Dnia 16 lutego 2015 r. Wielka Izba przychyliła się do wniosku.

6. Skład Wielkiej Izby został ustalony na mocy przepisów art. 26 § 4 i 5 Konwencji oraz Reguły 24 Regulaminu Trybunału.

7. Skarżący oraz Rząd przedstawili pisemnie swoje stanowiska w przedmiocie sprawy.

8. Dodatkowo, Rządy Czech i Zjednoczonego Królestwa, za zgodą Przewodniczącego, przedłożyły w charakterze strony trzeciej uwagi w procedurze pisemnej (art. 36 § 2 Konwencji i Reguła 44 § 3).

9. Rozprawa miała charakter publiczny, odbyła się w budynku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w dniu 8 lipca 2015 r. (Reguła 59 § 3).

Przed Trybunałem stawili się:

(a) *w imieniu Rządu*

Pan B. Berke, *Sekretarz stanu, Ministerstwo Sprawiedliwości,*

Pan Z. Tallódi, *Przedstawiciel,*

Pani A. Bruszt, *Doradca Prawny, Ministerstwo Sprawiedliwości,*

Pan T. Bárány, *Zastępca Dyrektora, Biuro Zgromadzenia Krajowego,*

Pani Z. Tóth, *Przewodniczący, Wydział Kodyfikacyjny, Biuro Zgromadzenia Krajowego,*

Pani N. Sebök, *Doradca Prawny, Wydział Kodyfikacyjny, Biuro Zgromadzenia Krajowego,*

Pan A. Vági, *Doradca Prawny, Wydział Kodyfikacyjny, Biuro Zgromadzenia Krajowego,*

(b) *w imieniu skarżących*

Pan D. Karsai,

Adwokat

Pan V. Kazai

Pani F. Collarics

Radcy

Stawiły się również dwie ze skarżących, pani Lengyel oraz pani Szél.

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

Trybunał wysłuchał pana Karsaiego oraz pana Tallódieo, jak również ich odpowiedzi na pytania sędziów Nußberger oraz Lópeza Guerry.

FAKTY

I. OKOLICZNOŚCI SPRAWY

A. Skarżący w sprawie nr 42461/13

10. Skarżący: pan Gergely Karácsony, pan Peter Szilágyi, pan Dávid Dorosz oraz pani Rebeka Katalin Szabó, urodzili się odpowiednio w 1975, 1981, 1985 oraz 1977 r. i mieszkają w Budapeszcie.

11. W momencie zaistnienia naruszeń byli deputowanymi z ramienia partii opozycyjnej *Párbeszéd Magyarorszáéert* (Dialog dla Węgier). Pan Szilágyi był również jednym z sekretarzy Zgromadzenia Krajowego.

1. Fakty odnoszące się do skarżących pana Karácsony'ego i pana Szilágyi'ego

12. Na posiedzeniu plenarnym 30 kwietnia 2013 r., podczas mowy otwierającej, członek opozycyjnej Węgierskiej Partii Socjalistycznej skrytykował Rząd i oskarżył go o korupcję w związku z m.in. reorganizacją rynku tytoniowego. Pan Zoltán Cséfalvay, Sekretarz Stanu dla Gospodarki Narodowej, odpowiadał na te zarzuty w imieniu rządu, gdy skarżący, pan Karácsony oraz Pan Szilágyi wnieśli na środek Izby dużych rozmiarów transparent z napisem "FIDESZ [partia Rządząca] kradniesz, oszukujesz, kłamiesz" Następnie umieścili transparent obok siedzenia Sekretarza Stanu.

13. Stenogramy sesji parlamentarnej brzmią następująco:

„Dr Zoltán Cséfalvay, Sekretarz Stanu dla Gospodarki Narodowej: (...)

Powiedz im, że wzrost cen towarów wpływa szczególnie na osoby z minimalnym dochodem, minimalny dochód wzrósł 5.4 %, co jest nie do utrzymania przy inflacji niższej niż 3.5%. Powiedz im również, (...) (*Gergely Karácsony oraz Peter Szilágyi pokazują transparent z napisem „FIDESZ kradniesz, oszukujesz, kłamiesz”. Ingerencje ze strony rządowych deputowanych: – Regulamin Zgromadzenia! Doktorze! Przewodniczący dzwoni dzwonkiem.*)

Przewodniczący: Szanowna Izbo! (*Ciągle ingerencje ze strony rządowych deputowanych. Gergely Karácsony i Peter Szilágyi umieszczają transparent obok miejsca zajmowanego przez mówcę.*) Proszę pana Gergely'a Karácsony'ego o usunięcie transparentu w taki sam sposób, w jaki został wniesiony. (*Gergely Karácsony i Peter Szilágyi zostawiają transparent obok pulpitu mówcy. – Ciągle ingerencje ze strony rządowych deputowanych – Przewodniczący dzwoni dzwonkiem*) Proszę straż o usunięcie transparentu. (*Ingerencje ze strony rządowych deputowanych, wśród nich: Tylko tyle możecie zrobić.*). Proszę straż o usunięcie transparentu (*Transparent zostaje usunięty.*)

Dziękuję bardzo. Proszę kontynuować Panie Sekretarzu! (*Ingerencje ze strony rządowych deputowanych: Jak oni tu to wnieśli? - [Przewodniczący] dzwoni dzwonkiem.*”

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

14. Dnia 6 maja 2013 r. Przewodniczący przedstawił wniosek o ukaranie pana Karácsony'ego grzywną w wysokości 50 000 forintów węgierskich ((HUF); odpowiadających 170 euro), a pana Szilágyi'ego grzywną w wysokość 185 520 HUF (600 euro) za ich postępowanie, które uznano, zgodnie z protokołami, za poważne naruszenie ładu parlamentarnego na mocy art. 49 ust. 4 oraz 49 ust. 7 ustawy o Zgromadzeniu Krajowym. Przewodniczący wniósł także w odniesieniu do pana Szilágyi'ego o ukaranie go maksymalną grzywną (w wysokości jednej trzeciej jego miesięcznego uposażenia), jako że był nie tylko zwykłym deputowanym, ale również został wybrany na funkcjonariusza Zgromadzenia Krajowego. We wniosku nie zawarto żadnych innych argumentów. Decyzję zatwierdzającą wniosek Przewodniczącego wydano na posiedzeniu plenarnym 13 maja 2013 r. bez przeprowadzenia debaty.

2. Fakty odnoszące się do skarżących pana Dorosza oraz pani Szabó

15. Dnia 21 maja 2013 r. podczas ostatecznego głosowania nad ustawą nr T/10881 nowelizującą pewne ustawy odnoszące się do tytoniu, skarżący pan Dorosz oraz pani Szabó wnieśli na środek Izby i pokazali duży baner z napisem „Tutaj działa krajowa mafia tytoniowa”.

16. Stenogramy sesji są następujące:

„Przewodniczący: (...) Pytam Szanowną Izbę czy przyjmuje teraz ustawę T/10881 zgodnie ze skonsolidowanym wnioskiem wraz z późniejszymi zmianami. Proszę głosować! (*Głosowanie*)

Ogłaszam decyzję: Zgromadzenie Krajowe (*pan Dávid Dorosz i pani Rebeka Szabó prezentują baner z napisem „Tutaj działa krajowa mafia tytoniowa”*) przyjęło ustawę 222 głosami za, przy 81 głosach przeciw i 1 wstrzymaniem się od głosu. (*Aplauz ze strony deputowanych FIDESZ*).

Zwracam uwagę dwojgu deputowanym na fakt, że ich postępowanie stanowi poważne zakłócenie sesji plenarnej. Informuję, iż Regulamin Zgromadzenia oraz art. 49 ust. 4 ustawy o Zgromadzeniu (ciągły aplauz ze strony deputowanych Węgierskiej Partii Socjalistycznej) nakładają sankcje za takie zachowanie. (*Dr Istvan Józsa. – Chcemy ustawy przeciw mafii!*) Proszę moich kolegów o odwiązanie i usunięcie tego banera. (*Dávid Dorosz i Rebeka Szabó nie oddają banera strażnikom – Krótka przerwa. – Głośny hałas ze strony posłów opozycji.*) Proszę pomóc pani i panu deputowanym w usunięciu tej zasłony. (*Dávid Dorosz i Rebeka Szabó opuszczają sesję*). Dziękuję bardzo.”

17. Dnia 24 maja 2013 r. Przewodniczący wniósł o grzywnę dla pana Dorosza oraz pani Szabó w wysokości 70.000 HUF (240 EUR) dla każdego z nich za zachowanie, przedstawione w protokołach i uznane za poważne zakłócenie ładu parlamentarnego, na mocy art. 49 ust. 4 oraz 49 ust. 7 ustawy o Zgromadzeniu Krajowym. Wniosek stanowił, iż podwyższona kara była konieczna, gdyż podobne zakłócające spokój zachowanie zdarzyło się wcześniej. We wniosku nie podano innych argumentów. Decyzję zatwierdzającą wniosek Przewodniczącego wydano na posiedzeniu plenarnym 27 maja 2013 r. bez przeprowadzenia debaty.

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

B. Skarżące w sprawie nr 44357/13

18. Skarżące, pani Bernadett Szél, pani Ágnes Osztołykán oraz pani Szilvia Lengyel, urodziły się kolejno w 1977, 1974 oraz 1971 r. i mieszkają w Budakeszi, Budapeszcie i Gódolló.

19. W przedmiotowym czasie skarżące były deputowanymi z ramienia partii opozycyjnej LMP (*Polityka może być inna*).

20. Dnia 21 czerwca 2013 r. w Zgromadzeniu Krajowym odbyło się ostateczne głosowanie nowej ustawy nr T/7979 o przenoszeniu własności ziemi leśnej i rolnej. Ta propozycja legislacyjna była kontrowersyjną i wywołała gorące reakcje ze stron deputowanych partii opozycyjnej. W ramach protestu podczas ostatecznego głosowania pani Lengyel umieściła małą, złotą tacekę wypełnioną ziemią na stole przed Premierem, podczas gdy pani Szél i pani Osztołykán rozwinęły baner z napisem „Dystrybucja ziemi zamiast grabieży” na przeciwko pulpitu Przewodniczącego, w tym samym czasie pani Lengyel zaczęła mówić przez megafon. Wcześniej, podczas debaty nad ustawą, przemawiała dwukrotnie, zabrała również głos podczas ostatniej debaty, przedłożyła trzy wnioski o poprawki i dwie propozycje poprawek tuż przed końcowym głosowaniem.

21. Stenogram sesji brzmi następująco:

„Przewodniczący: Następnym punktem porządku obrad jest głosowanie nad poprawkami zgłoszonymi przed końcowym głosowaniem do ustawy o przenoszeniu własności ziemi leśnej i rolnej oraz końcowe głosowanie nad tą ustawą. Deputowani otrzymali tekst ustawy numer T/7979 oraz tekst ujednolicony ustawy numer T/9797/.

Zaczynamy głosowania nad poprawkami. Ich przyjęcie wymaga większości kwalifikowanej.

(ciągłe zakłócanie sesji) (...)

Przewodniczący: Ponieważ członkowie *Jobbiku* [partii opozycyjnej] nie pozwalają mi na zajęcie mojego miejsca przy pulpicie Przewodniczącego, będę kontynuował prowadzenie posiedzenia stąd (*Silny aplauz ze strony deputowanych partii rządzącej*). Ponieważ członkowie *Jobbiku* nie pozwalają członkom lewicowej partii opozycyjnej i sekretarzowi parlamentu zająć miejsc [przy pulpicie Przewodniczącego] podczas głosowania imiennego i uniemożliwiają przeprowadzenie oraz ogłoszenie wyników głosowania (*Ciągły hałas*). Proszę deputowanych o zajęcie miejsc i słuchanie mnie! Proszę Zgromadzenie Krajowe o potwierdzenie, że ze względu na uniemożliwianie głosowania imiennego przez członków *Jobbiku*, przeprowadzimy głosowanie elektroniczne (*Silny aplauz ze strony członków partii rządzącej. Ingerencje z tej samej strony: Hurra!*)

Szanowni Deputowani! Proszę wszystkich, którzy zgadzają się, biorąc pod uwagę zaistniałe okoliczności, o elektroniczne oddanie głosu, zamiast głosowania w procedurze imiennej (*Członkowie Jobbiku okupują miejsce Przewodniczącego, krzyczą „Zdraycy, zdraycy” przez kilka minut. Szilvia Lengyel kładzie małą złotą tacekę wypełnioną ziemią na stoliku przed Premierem. Dr Bernadett Szél and Agnes Osztołykán [skarżące] rozwijają baner z napisem “Dystrybucja ziemi zamiast jej grabieży” naprzeciwko pulpitu Przewodniczącego*).

Proszę o wsparcie techniczne umożliwiające przeprowadzenie głosowania. (*Krótką przerwa. Członkowie Jobbiku skandują: „Zdraycy”. Szilvia Lengyel mówi przez megafon. D. András Schiffer klaszcze. Ingerencje ze strony FIDESZu: Gdzie jest straż parlamentarna? Śmiech.*)

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

Pani Deputowana! Muszę panią ostrzec, pani metody są nie do przyjęcia w świetle Regulaminu Zgromadzenia. Toteż proszę o zaprzestania używania megafonu. Po raz kolejny proszę o wsparcie techniczne w celu przewyciężenia tego problemu, aby deputowani mogli skorzystać z prawa do głosowania, jako że mnie samemu utrudnia się dostęp do mojej karty do głosowania (...)"

22. Dnia 25 czerwca 2013 r. Przewodniczący wniósł o ukaranie pani Szél i pani Lengyel grzywną w wysokości 131.400 HUF (430 EUR) każda oraz panią Osztołykán w wysokości 154.000 HUF (510 EUR) za ich zachowanie, które zostało zaprotokołowane i uznane za rażące naruszenie porządku parlamentarnego zgodnie z art. 49 ust. 4 i 49 ust. 7 ustawy o Zgromadzeniu Krajowym.

23. Przewodniczący wniósł o karę w maksymalnej wysokości, ze względu na nadzwyczajną sytuację, która miała miejsce podczas głosowania oraz na zaangażowanie posłanek w działania rażąco naruszające ład parlamentarny poprzez rozwinięcie banera i używanie megafonu. Decyzję zatwierdzającą wniosek Przewodniczącego podjęto na posiedzeniu plenarnym 26 czerwca 2013 r.

II. WŁAŚCIWE PRAWO KRAJOWE I PRAKTYKA

A. Prawo konstytucyjne

24. Ustawa Zasadnicza Węgier, która weszła w życie 1 stycznia 2012 r., stanowi, co istotne w niniejszej sprawie:

Art. C

„(1) Funkcjonowanie państwa węgierskiego opiera się na zasadzie podziału władz.”

Art. I

„(1) Należy szanować podstawowe – nienaruszalne i niezbywalne – prawa CZŁOWIEKA. Ich ochrona jest pierwszorzędnym obowiązkiem państwa.

(2) Węgry uznają prawa podstawowe jednostek oraz wspólnot.

(3) Przepisy dotyczące podstawowych praw i obowiązków określa ustawa organiczna. Prawa podstawowe mogą być ograniczone wyłącznie w stopniu bezwzględnie koniecznym i jedynie z uwagi na potrzebę skutecznej realizacji innego prawa podstawowego, bądź obrony wartości konstytucyjnych – z poszanowaniem istoty treści tego prawa oraz proporcjonalnie do celu, który ma być osiągnięty.”

Art. IX

„(1) Każdy ma prawo do swobodnego głoszenia swych poglądów.

(2) Węgry uznają i chronią wolność prasy oraz jej różnorodność, zapewniają także warunki swobodnej komunikacji niezbędnej do kształtowania się demokratycznej opinii publicznej.”

(...)

(4) Prawo do swobodnego głoszenia swoich poglądów nie może być realizowane w celu naruszenia godności innych osób.”

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

Art. XXVIII

„(7) Każdy ma prawo do korzystania ze środków prawnych przeciw wyrokom sądowym, decyzjom władz lub organów administracji publicznej, jeżeli naruszają jego prawa lub interes prawny.”

Art. 5

„(7) Zgromadzenie Krajowe określa zasady swojego funkcjonowania i porządek obrad w Regulaminie Zgromadzenia Krajowego (*Házszabály*) przyjętym większością 2/3 głosów obecnych deputowanych. W celu zapewnienia niezakłóconego funkcjonowania Zgromadzenia Krajowego i ochrony jego godności, Przewodniczący egzekwuje uprawnienia porządkowe i dyscyplinarne określone w Regulaminie.”

25. Paragraf 5 znowelizowanych postanowień końcowych Ustawy Zasadniczej, który wszedł w życie 1 kwietnia 2013 r., stanowi:

„Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wydane przed wejściem w życie Ustawy Zasadniczej zostają uchylone. Przepis ten nie narusza skutków prawnych wywołanych tymi orzeczeniami.”

B. Ustawa o Zgromadzeniu Krajowym

26. Ustawa o Zgromadzeniu Krajowym nr XXXVI z 2012 r. („ustawa o Zgromadzeniu Krajowym”), która weszła w życie 20 kwietnia 2012 r., stanowi, co istotne w niniejszej sprawie:

1. Przewodniczący Zgromadzenia Krajowego

Art. 2

„Przewodniczący (...)

(2) (f) otwiera sesje, przewodniczy im bezstronnie i zamyka je; udziela deputowanym prawa głosu, zapewnia przestrzeganie Regulaminu Zgromadzenia Krajowego, ogłasza wyniki głosowań, dba o porządek i stosowność podczas sesji...”

(...)

18. Utrzymanie porządku i władza dyscyplinarna

Art. 46

„(1) Przewodniczący sesji¹ upomina każdego deputowanego, który wyraźnie odbiega od tematu bez żadnego powodu podczas zabierania głosu lub bez wyraźnego powodu powtarza słowa swoje lub innego deputowanego z tej samej debaty, aby odniósł się do meritum i równocześnie ostrzega go o konsekwencjach braku podporządkowania.

(2) Przewodniczący sesji może odebrać głos deputowanym, jeśli podczas swojego wystąpienia kontynuują zachowanie opisane w art. 46 ust. 1 po powtórnym upomnieniu.”

Art. 47

„Przewodniczący sesji może cofnąć deputowanym przyznane prawo głosu, podając uzasadnienie, jeśli przekroczą czas przyznany deputowanemu lub jego grupie parlamentarnej.”

Art. 48

¹ Przewodniczącym sesji jest Przewodniczący [Zgromadzenia Krajowego] lub Zastępca Przewodniczącego.

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

„(1) Przewodniczący sesji przywołuje mówców do porządku, jeśli wyrażają się nieobyčajnie lub w sposób obraźliwy dla Zgromadzenia Krajowego, osoby lub grupy, w szczególności wyróżnionych na tle narodowym, rasowym, etnicznym lub religijnym i równocześnie ostrzega ich o konsekwencjach używania obraźliwego lub nieobyčajnego języka po raz kolejny.

(2) Przewodniczący sesji odbiera przyznane deputowanym prawo głosu, jeśli obstają przy użyciu obraźliwego lub nieobyčajnego języka po przywołaniu ich do porządku.

(3) Jeśli podczas wystąpienia deputowany posługiwał wyrażeniami rażąco obraźliwymi wobec powagi Zgromadzenia Krajowego, osoby lub jakiegokolwiek grupy, w szczególności narodowej, etnicznej, rasowej lub religijnej, albo gdy obraźliwe wyrażenie użyte przez deputowanego spowodowało poważne zakłócenie porządku, przewodniczący sesji może zaproponować, bez przywoływania do porządku lub ostrzeżenia, o wykluczenie deputowanego z danego dnia obrad i nałożenie kary grzywny.

(4) Zgromadzenie decyduje o wniosku w przedmiocie wykluczenia bez debaty. Jeśli Zgromadzenie nie ma kworum, o wykluczeniu decyduje przewodniczący sesji. Przewodniczący sesji informuje Zgromadzenie Krajowe na następnym posiedzeniu o wykluczeniu i jego powodach. Zgromadzenie Krajowe następnie decyduje o legalności decyzji Przewodniczącego, bez debaty.

(5) Deputowani wykluczeni z obrad nie mogą ponownie zabrać głosu podczas danego posiedzenia. Deputowanym wykluczonym z dnia obrad nie przysługuje uposażenia za dzień wykluczenia.

(6) Przewodniczący sesji, w wypadku braku wniosku o nałożenie sankcji określonych w ustępach 3, może zaproponować nałożenie kary grzywny na deputowanego w ciągu pięciu dni od dnia, w którym użyto rażąco obraźliwego wyrażenia.

(7) Zgromadzenie Krajowe decyduje w przedmiocie wniosku o nałożenie kary, o którym mowa w ustępach 3 i 6, podczas sesji następującej po złożeniu wniosku, bez debaty. Wysokość grzywny nie może przekroczyć 1/3 miesięcznego uposażenia deputowanego.”

Art. 49

„(1) Przewodniczący sesji może odebrać głos deputowanym, jeśli sprzeciwiają się i nie podporządkowują się oni decyzjom przewodniczącego lub sprawowaniu przez niego lub nią przewodnictwa sesji, z wyjątkiem wniosków proceduralnych. Mówca, któremu przewodniczący sesji odebrał głos bez ostrzeżenia, może żądać indywidualnego rozstrzygnięcia sprawy przez komisję odpowiedzialną za interpretację Regulaminu Izby.

(2) Nie odbiera się deputowanemu prawa głosu bez ostrzeżenia przez przewodniczącego sesji o konsekwencjach przywołania go do porządku.

(3) Każdy, komu prawo głosu zostało odebrane zgodnie z ust. 1, art. 46 ust. 2 lub art. 48 ust. 2 nie może zabrać głosu podczas tej samej sesji w tej samej sprawie.

(4) Jeśli postępowanie deputowanego rażąco narusza powagę lub porządek Zgromadzenia, narusza przepisy Regulaminu Zgromadzenia w odniesieniu do prowadzenia debaty lub głosowania, przewodniczący sesji może wnioskować o wykluczenie deputowanego z pozostałego dnia obrad bez przywołania go do porządku, oraz o nałożenie kary grzywny. Wniosek powinien zawierać uzasadnienie środka (...) i wskazanie naruszonych przepisów Regulaminu Zgromadzenia Krajowego.

(5) Zgromadzenie Krajowe decyduje o wniosku o wykluczenie bez debaty. Jeśli Zgromadzenie Krajowe nie ma kworum, o wykluczeniu decyduje przewodniczący sesji. Przewodniczący, podczas kolejnej sesji informuje Zgromadzenie Krajowe o wykluczeniu i jego uzasadnieniu. Zgromadzenie Krajowe następnie decyduje o legalności decyzji Przewodniczącego bez debaty.

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

(6) Wykluczony z dnia obrad deputowany nie może zabrać głosu podczas tego dnia obrad. Deputowanemu wykluczonemu z dnia obrad nie przysługuje uposażenia za ten dzień.

(7) Przewodniczący sesji, w przypadku braku wniosku o ukaranie opisanego w ust. 4, może wnieść wniosek o nałożenie grzywny w ciągu pięciu dni od zachowania opisanego w ust. 4.

(8) Zgromadzenie decyduje w przedmiocie wniosku o nałożenie kary opisanego w ust. 4 i 7 podczas sesji następującej po złożeniu wniosku, bez debaty. Wysokość grzywny nie może przekroczyć 1/3 miesięcznego uposażenia deputowanego.”

Art. 50

„(1) Jeśli deputowany dopuścił się przemocy fizycznej podczas sesji Zgromadzenia, groził użyciem bezpośredniej przemocy fizycznej lub nawoływał do przemocy, przewodniczący sesji może wnieść o wykluczenie deputowanego z dnia obrad, zawieszenie go w prawach deputowanego i nałożenie kary grzywny.

(2) Zgromadzenie Krajowe decyduje w przedmiocie wniosku o wykluczenie bez debaty. Jeśli Zgromadzenie Krajowe nie ma kworum, przewodniczący sesji decyduje o wykluczeniu. Jeśli deputowany został wykluczony zgodnie z ust. 1, nie może brać udziału w sesji Zgromadzenia, w pracach komisji, ani nie przysługuje mu uposażenie za okres wykluczenia. Przewodniczący sesji informuje Zgromadzenie Krajowe podczas następnego posiedzenia o wykluczeniu i jego uzasadnieniu. Zgromadzenie Krajowe następnie decyduje o legalności decyzji Przewodniczącego.

(2a) Przewodniczący sesji, w wypadku braku wniosku w przedmiocie nałożenia sankcji określonych w ust. 1, może wnioskować o zawieszenie deputowanego w prawach i/lub nałożenie kary grzywny na deputowanego w ciągu pięciu dni od dnia, w którym deputowany zachował się w sposób opisany w ust. 1.

(3) Zgromadzenie Krajowe decyduje w przedmiocie zawieszenia deputowanego w prawach po zwróceniu się o uchwałę do Komisji Immunitetów, Konfliktu Interesów, Dyscypliny i Weryfikacji Danych, większością dwóch trzecich głosów obecnych deputowanych. Prawa deputowanego mogą zostać zawieszane na maksymalnie trzy dni.

(4) Zgromadzenie Krajowe decyduje w przedmiocie wniosku o nałożenie kary grzywny, o której mowa w ust. 1 i 2a podczas posiedzenia następującego po wniesieniu wniosku, bez debaty. Wysokość grzywny nie może przekroczyć wysokości 1/3 miesięcznego uposażenia deputowanego.

(5) Zgromadzenie Krajowe może zawiesić w prawach deputowanego większością dwóch trzecich głosów obecnych deputowanych, jeśli deputowany nadal postępuje w sposób opisany w ust. 1 podczas tego samego posiedzenia:

- a) na sześć dni obrad przy drugim wystąpieniu danego zachowania,
- b) na dziewięć dni obrad przy trzecim i każdym kolejnym wystąpieniu danego zachowania.

(6) Jeśli deputowany został zawieszony w swoich prawach, nie może uczestniczyć w posiedzeniach Zgromadzenia lub pracach komisji pomiędzy pierwszym i ostatnim dniem obrad w okresie zawieszenia i nie przysługuje mu uposażenie za te dni.

(7) Pierwszy dzień obrad objęty karą jest dniem następującym po dniu wydania decyzji w przedmiocie zawieszenia deputowanego. Przy obliczaniu okresu zawieszenia przerwa pomiędzy posiedzeniami nie wlicza się do okresu zawieszenia.

(8) Jeśli deputowany zachował się w sposób opisany w ust. 1 podczas posiedzenia komisji, fakt ten należy wziąć pod uwagę podczas stosowania ust. 5.”

Art. 51

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

„Jeśli zachowanie zakłócające porządek zaistniało podczas posiedzenia Zgromadzenia Krajowego uniemożliwiając jego kontynuowanie, przewodniczący posiedzenia może zawiesić posiedzenie na czas określony lub je zamknąć. Po zamknięciu posiedzenia przewodniczący zwołuje nowe posiedzenie. Jeżeli ogłoszenie decyzji przewodniczącego jest niemożliwe, opuszcza on lub ona swoje miejsce, co powoduje przerwę w obradach. Przerwane posiedzenie może zostać wznowione jedynie przez przewodniczącego sesji.”

27. Art. 52 ustawy o Zgromadzeniu Krajowym określa sankcje dyscyplinarne, które mogą zostać nałożone za pewne formy określeń lub zachowań podczas posiedzeń komisji.

C. Poprawka do ustawy o Zgromadzeniu Krajowym

28. Dnia 13 lutego 2014 r. Zgromadzenie Krajowe przegłosowało poprawkę do ustawy o Zgromadzeniu, modyfikującą zasady postępowania dyscyplinarnego deputowanych (ustawa nr XIV z 2014 r., wprowadzająca nowy art. 51/A do ustawy o Zgromadzeniu Krajowym).

Poprawka wprowadziła m.in. możliwość odwołania się przez ukaranego deputowanego od kary do Prezydium. Weszła w życie 4 marca 2014 r.

29. Nowy art. 51/A stanowi, we właściwym zakresie:

Art. 51/A

„(1) Opierając się na wniosku dowolnego ze swoich członków, Prezydium Izby (*hazbizottsag*)² może – wobec braku innych konsekwencji prawnych – zarządzić zmniejszenie uposażenia deputowanego w ciągu piętnastu dni od zachowania opisanego w art. 48 ust. 3, 49 ust. 4 oraz 50 ust. 1. Decyzja powinna zawierać uzasadnienie co do zastosowanych środków i, jeśli zachowanie naruszało zasady debaty lub głosowania lub (...), przepisy Regulaminu Zgromadzenia Krajowego, które zostały naruszone.
(...)”

(3) Przewodniczący niezwłocznie informuje deputowanych, których dotyczy decyzja podjęta zgodnie z ust. 1.

(4) Deputowany niezgadzający się z decyzją podjętą zgodnie z ust. 1 może, w ciągu pięciu dni od zawiadomienia opisanego w ust. 3, wnieść do Komisji Immunitetów, Konfliktu Interesów, Dyscypliny i Weryfikacji Danych o uchylenie decyzji wydanej na mocy ust. 1. Jeśli deputowany nie wniesie o uchylenie decyzji w określonym terminie, jego uposażenie zostanie zmniejszone w sposób wskazany w decyzji.

(...)

(6) Komisja Immunitetów, Konfliktu Interesów, Dyscypliny i Weryfikacji Danych decyduje w przedmiocie wniosku wniesionego na mocy ust. 4 (...) w ciągu piętnastu dni. Jeśli deputowany wnioskuje o wysłuchanie, Komisja Immunitetów, Konfliktu Interesów, Dyscypliny i Weryfikacji Danych wysłuchuje deputowanego osobiście.

2 Członkami Prezydium Izby są Przewodniczący, jego zastępcy i szefowie grup parlamentarnych.

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

(7) Jeśli Komisja Immunitetów, Konfliktu Interesów, Dyscypliny i Weryfikacji Danych przychyli się do wniosku deputowanego, jego uposażenie nie zostanie zmniejszone, a postępowanie opisane w ust. 1 zostaje umorzone.

(8) Jeśli Komisja Immunitetów, Konfliktu Interesów, Dyscypliny i Weryfikacji Danych oddali wniosek deputowanego lub nie wyda decyzji w terminie określonym w ust. 6, uposażenie deputowanego zostaje zmniejszone o kwotę określoną w decyzji wydanej na mocy ust. 1.

(9) Jeśli Komisja Immunitetów, Konfliktu Interesów, Dyscypliny i Weryfikacji Danych oddali wniosek deputowanego złożony zgodnie z ust. 4 lub nie wyda decyzji w terminie określonym w ust. 6, deputowany może zwrócić się do Zgromadzenia Krajowego o uchylenie decyzji wydanej na mocy z ust. 1.

(...)

(11) Przewodniczący Komisji Immunitetów, Konfliktu Interesów, Dyscypliny i Weryfikacji niezwłocznie informuje deputowanego, którego dotyczy decyzja, a także Prezydium Izby o decyzji podjętej zgodnie z ust. 8... lub o upływie terminu.

(12) Wniosek, o którym mowa w ust. 9, należy złożyć w terminie pięciu dni roboczych od daty zawiadomienia Przewodniczącego Komisji Immunitetów, Konfliktu Interesów, Dyscypliny i Weryfikacji, o którym mowa w ust. 11.

(13) Zgromadzenie Krajowe decyduje w przedmiocie wniosku, o którym mowa w ust. 1 podczas posiedzenia następującego po złożeniu wniosku, o którym mowa w ust. 9, bez debaty. Wysokość grzywny nie może przekroczyć

a) jednej trzeciej miesięcznego uposażenia deputowanego, jeśli zmniejszenie zostało zarządzone ze względu na zachowanie opisane w art. 48 ust. 3 lub 49 ust. 4

b) miesięcznego uposażenia deputowanego, jeśli zmniejszenie zostało zarządzone ze względu na zachowanie opisane w art. 50 ust. 1.”

D. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym

30. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym nr CLI weszła w życie 1 stycznia 2012 r. Wprowadza ona następujące typy skargi konstytucyjnej:

Art. 26

“(1) Zgodnie z art. 24 ust. 2 lit. (c) Ustawy Zasadniczej, osoby fizyczne lub prawne, poszkodowane w konkretnej sprawie, mogą wnieść skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego, jeśli w drodze zastosowania przepisów prawnych sprzecznych z Ustawą Zasadniczą w postępowaniu sądowym,

a) ich konstytucyjne prawa zostały naruszone oraz

b) wyczerpano wszelkie możliwe środki odwoławcze lub żadne środki odwoławcze nie są dostępne.

(2) Na zasadzie odstępstwa od ust. 1, postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym może zostać w drodze wyjątku zainicjowane, jeśli

a) w związku z zastosowaniem przepisów prawa sprzecznych z Ustawą Zasadniczą lub w związku z wejściem takich przepisów w życie, prawa zostały bezpośrednio naruszone bez orzeczenia sądu oraz

b) nie istnieje procedura, w której wnieść można środek prawny, który pozwoli naprawić to naruszenie lub gdy skarżący wyczerpał drogę prawną.

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

(3) ...

Art. 27

Zgodnie z art. 24 ust. 2 lit. d) Ustawy Zasadniczej, osoby fizyczne lub prawne, na które wpływ ma orzeczenie sądowe sprzeczne z Ustawą Zasadniczą mogą wnieść skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego, jeśli wydane orzeczenie rozstrzygające spór co do istoty lub inne orzeczenie kończące postępowanie

- a) narusza ich prawa określone w Ustawie Zasadniczej oraz
- b) droga prawna została wyczerpana przez skarżącego lub nie było prawnej możliwości wniesienia środka odwoławczego.”

31. Art. 30 ust. 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowi:

“Żadne postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjny nie może zostać zainicjowane później niż 180 dni po ogłoszeniu orzeczenia, naruszenia prawa gwarantowanego przez Ustawę Zasadniczą, a w wypadkach przewidzianych w art. 26 ust. 2 – wejścia w życie przepisów prawnych sprzecznych z Ustawą Zasadniczą.”

E. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego nr 3206/2013 (XI.18) AB z 4 listopada 2013 r.

32. Pan E.N., deputowany opozycyjnej partii *Jobbik*, wniósł skargę konstytucyjną w oparciu o 26 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym skarżąc przepisy ustawy o Zgromadzeniu Krajowym. Twierdził, iż zaskarżone przepisy nadmiernie ograniczały wolność wyrażania opinii przez deputowanych i nie zapewniały środka odwoławczego od decyzji Zgromadzenia Krajowego. Trybunał Konstytucyjny zbadał konstytucyjność art. 50 ust. 1 oraz 52 ust. 2 lit. (a) ustawy o Zgromadzeniu Krajowym, pozostawiając resztę skargi bez rozpoznania³.

33. Podczas badania konstytucyjności art. 52 ust. 2 lit. (a)⁴ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że parlamentarna wolność wyrażania opinii jest ważnym elementem wolności wyrażania opinii chronionej przez art. IX(I) Ustawy Zasadniczej. Zgromadzenie Krajowe jako forum decyzyjne dla spraw o bezpośredniej istotności dla życia narodu jest kluczowe dla zapewnienia realizacji wolności wyrażania opinii. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że w odniesieniu do wolności wyrażania opinii deputowanych, konieczne jest

3 Odnosząc się do art. 50 ust. 1 ustawy o Zgromadzeniu Krajowym, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż użycie przemocy fizycznej, groźba użycia przemocy fizycznej lub wzywanie do użycia przemocy nie są chronione na gruncie wolności do wyrażania opinii. Takie zachowania zagrażają prawom innych (w szczególności innych deputowanych) oraz ograniczają ich konstytucyjne prawa, w tym prawo do wolności wyrażania opinii.

4 Zgodnie z art. 52 ust. 2 lit. (a), jeśli podczas posiedzenia komisji deputowany wygłasza opinię rażąco obraźliwą dla powagi Zgromadzenia, osoby trzeciej lub grupy osób, w szczególności narodowej, etnicznej, rasowej lub religijnej, lub użyte obraźliwe wyrażenie poważnie zakłóciło porządek debaty, komisja może wnieść o wykluczenie deputowanego z dalszej części posiedzenia lub o redukcję jego uposażenia.

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

oddzielenie wolności wyrażania opinii jako takiej od formy, w jakiej korzysta się z tej wolności. Ze względu na to, Zgromadzenie Krajowe było uprawnione do wprowadzenia zasad, które gwarantują mu godność i niezakłócone funkcjonowanie.

34. Zgodnie z art. 5 ust. 7 Ustawy Zasadniczej, Przewodniczący sprawuje funkcje porządkowe i dyscyplinarne zgodnie z Regulaminem Zgromadzenia Krajowego w celu zapewnienia Zgromadzeniu Krajowemu niezakłóconego funkcjonowania i dla zachowania jego powagi. W ten sposób Ustawa Zasadnicza kreuje podstawy konstytucyjne dla egzekwowania prawa w parlamencie, co nieuchronnie ogranicza prawa deputowanych, w tym ich prawo do wolności wyrażania opinii. Trybunał Konstytucyjny następnie odniósł się do autonomii Zgromadzenia Krajowego, która jest chroniona przez Ustawę Zasadniczą. Według Trybunału Konstytucyjnego efektywne funkcjonowanie Zgromadzenia Krajowego oraz zachowanie jego powagi i godności jest konstytucyjnie uzasadnionym ograniczeniem wolności wyrażania opinii deputowanych.

35. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że redukcja uposażenia deputowanych i ich wykluczenie z prac Zgromadzenia Krajowego są najbardziej dotkliwymi karami dyscyplinarnymi, ale nie są one niespotykane w kontekście historycznym czy międzynarodowym. Stwierdził, iż norma prawna wywiedziona z art. 52 ust. 2 lit. (a) ustawy o Zgromadzeniu Krajowym nie może być uznana za nieproporcjonalne ograniczenie wolności wyrażania opinii.

36. Trybunał Konstytucyjny badał również proceduralne aspekty art. 52 ust. 2 lit. (a), które, podobnie jak zachowania opisane w art. 48 ust. 3, odnosiły się do najbardziej surowych wypadków „rażąco obraźliwych” wyrażen. Stwierdził, że jeśli takie wyrażenie zostało użyte (w przeciwieństwie do „obraźliwego lub nieobyczajnego” wyrażenia wspomnianego w art. 48 ust. 1) lub spowodował poważne zakłócenie porządku, możliwość zastosowania najbardziej surowej kary, nawet bez wymogu wezwania do porządku, nie może być uznana za niekonstytucyjną. Trybunał Konstytucyjny odnotował, że w takich wypadkach nie można oczekiwać lub czasem nawet zakładać, że deputowany powinien być uprzednio ostrzeżony o konsekwencjach.

37. Po drugie, Trybunał Konstytucyjny badał zarzut, odnośnie do kwestionowanych przepisów ustawy o Zgromadzeniu Krajowym, niezapewnienia środka odwoławczego od decyzji dyscyplinarnych. Stwierdził, że art. XXVIII (7) Ustawy Zasadniczej ustanawia prawo do środka odwoławczego od orzeczeń i decyzji organu sądowego, administracji państwowej lub innego organu administracyjnego. Jednakże, z racji tego, że decyzje dyscyplinarne Zgromadzenia nie należą do żadnej z tych kategorii, brak środka odwoławczego od nich nie jest niekonstytucyjny sam w sobie. W dodatku, z perspektywy historycznej i porównawczej, władza dyscyplinarna nad deputowanymi tworzy część z autonomii Zgromadzenia Krajowego. Odnosząc się do powyższego, Trybunał Konstytucyjny uznał, że władza dyscyplinarna Zgromadzenia Krajowego dotyczy wewnętrznego

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

funkcjonowania Zgromadzenia i jako taka obejmuje zachowanie deputowanych w ramach sprawowania ich mandatu. Tym samym, nie można wywieść obowiązku zapewnienia środka odwoławczego od decyzji dyscyplinarnych z art. XXVIII (7) Ustawy Zasadniczej.

38. Prezes Trybunału Konstytucyjnego złożył opinię odrębną, do której przyłączyli się dwaj inni sędziowie⁵. Stwierdził on, iż prawo do wolności słowa deputowanych nie wywodzi się z wolności wyrażania opinii, jako że prawo to jest prawem podstawowym obywateli w stosunku do Państwa. Podstawą wolności słowa deputowanych jest prawo deputowanych do sprawowania wolnego mandatu przewidziane w Ustawie Zasadniczej. Niemniej jednak, uznał, że choć przepisy ograniczają prawo do wolności słowa, uzasadnione było przywołanie również naruszenia wolności wyrażania opinii. Prezes Trybunału Konstytucyjnego skonstatował, że Ustawa Zasadnicza stworzyła podstawę uprawnień Zgromadzenia Krajowego do nakładania sankcji w interesie niezakłóconego funkcjonowania Zgromadzenia Krajowego. Jednakże nie oznacza to, że prawo Zgromadzenia Krajowego do kreowania własnych zasad oznacza możliwość zlekceważenia istoty prawa do wolności wyrażania opinii. Prezes Trybunału Konstytucyjnego uznał, że kwalifikacja opinii jako rażąco obraźliwej lub obraźliwej i powodującej zakłócenie porządku oraz wykluczenie deputowanego może być uznane za proporcjonalne, tylko jeśli zostanie poprzedzone wezwaniem do porządku i ostrzeżeniem o konsekwencjach prawnych. Obecnie nie jest to przewidziane w prawie węgierskim ani w przypadku posiedzeń komisji (art. 52 ust. 2 lit. (a), ani obrad plenarnych (art. 48 ust. 3).

F. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego nr 3207/2013 (XI.18) AB z dnia 4 listopada 2013 r.

39. Ten sam skarżący, pan E.N., wniósł skargę konstytucyjną na art. 48 ust. 3-4 oraz 48 ust. 7 ustawy o Zgromadzeniu Krajowym. W wyroku z 4 listopada 2013 r. Trybunał Konstytucyjny odrzucił jego skargę konstytucyjną w odniesieniu do art. 48 ust. 3⁶ i uznał pozostałą część skargi za niedopuszczalną.

40. Oceniając art. 48 ust. 3, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że jeśli wypowiadając się w Zgromadzeniu deputowany nie wyraża swoich poglądów jako „osoba prywatna”, ale jako deputowany, to jest członkiem naczelnego, przedstawicielskiego organu państwa. Uznając tę właściwość przedstawicielstwa, ograniczenia wolności wyrażania opinii różnią się od tych dotyczących osób prywatnych: ze względu na immunitet deputowanego, ograniczenia te są z jednej strony łagodniejsze, a z drugiej, uwzględniając zasady dyscypliny parlamentarnej, ostrzejsze. Część z opinii deputowanych jest regulowana przez zasady dyscypliny parlamentarnej właśnie ze względu

⁵ Sprawa była rozpatrywana w składzie 15 sędziów. Jeden sędzia złożył zgodną opinię odrębną, sześciu sędziów złożyło rozbieżne opinie odrębne.

⁶ Treść art. 48 ust. 3 ustawy o Zgromadzeniu znajduje się powyżej, w paragrafie 26.

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

na daleko idący immunitet deputowanych, którym cieszą się w swojej aktywności w ramach Zgromadzenia. Jest więc tym samym uzasadnione posiadanie przez Przewodniczącego prerogatyw w takich przypadkach, w celu zapobieżenia naruszeń wolności wyrażania opinii przez deputowanych. Ponadto Trybunał Konstytucyjny uznał, że prawo zabierania głosu w Zgromadzeniu nie tylko jest prawem przynależnym każdemu z deputowanych, ale i podstawowym elementem debaty parlamentarnej, która musi być regulowana z perspektywy efektywnego funkcjonowania Zgromadzenia Krajowego.

41. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że racje przemawiające za regulowaniem prawa deputowanych do głosu muszą być właściwieważone pomiędzy prawami indywidualnych deputowanych a efektywnością parlamentarnych aktywności. Trybunał stwierdził, że art. 48 ust. 3 ustawy o Zgromadzeniu Krajowym nie ogranicza nieproporcjonalnie konstytucyjnego prawa do wolności wyrażania opinii, jako że reguluje najbardziej skrajne przypadki użycia dyscyplinarnej władzy Zgromadzenia Krajowego. Przepis ten, razem z poprzedzającym ustępami, adekwatnie oddaje zasadę stopniowości sankcji (im poważniejsze przewinienie dyscyplinarne, tym surowsza kara jest za nie przewidywana).

III. WŁAŚCIWE DOKUMENTY RADY EUROPY

A. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy

42. Art. 28 Statutu Rady Europy stanowi, we właściwym zakresie:

„a. Zgromadzenie Doradcze uchwała swój regulamin wewnętrzny i wybiera spośród swoich członków przewodniczącego, który będzie sprawował swoją funkcję do następnej sesji zwyczajnej.

b. Przewodniczący kieruje pracami Zgromadzenia, nie bierze jednak udziału w dyskusji lub głosowaniu.”

43. Reguła 22 Regulaminu Zgromadzenia (Rezolucja 1202 (1999) przyjęta 4 listopada 1999 r.) z późniejszymi zmianami w zakresie utrzymania porządku brzmi następująco:

„22.1. Przewodniczący wzywa do porządku każdego członka Zgromadzenia, który zakłóca posiedzenie.

22.2. Jeżeli przewinienie zostanie powtórzone, Przewodniczący ponownie wzywa członka do porządku, co jest odnotowywane w raporcie z debat.

22.3. W przypadku dalszego przewinienia Przewodniczący zwraca się do sprawcy o zajęcie swojego miejsca lub może go wyprosić z Izby na pozostałą część posiedzenia.

22.4. W poważnych przypadkach Przewodniczący może zaproponować Zgromadzeniu wniosek o wotum nieufności, co oznacza natychmiastowe wykluczenie z Izby na dwa do pięciu dni obrad. Członek, co do którego wniesiono wniosek o wotum nieufności, ma prawo do wypowiedzi trwającej nie dłużej niż przez dwie minuty zanim Zgromadzenie podejmie decyzję.

22.5. Głosowanie nad wnioskiem o wotum odbywa się bez debaty.

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

22.6. Nie wolno używać słów lub wyrażeń naruszających godność ludzką, poszanowanie życia prywatnego lub mogących zagrozić porządkowi debaty. Przewodniczący może zarządzić usunięcie takich słów ze sprawozdania z debat. Przewodniczący może również usunąć ze sprawozdania słowa wypowiedziane przez członka, któremu nie udzielił głosu. W sprawozdaniu z debaty rejestruje się każdą taką sytuację”.

44. Uzupełniający tekst Regulaminu Zgromadzenia dotyczący debat w ramach Zgromadzenia (wraz z poprawkami) stanowi:

„viii. – Postępowanie członków Zgromadzenia Parlamentarnego podczas debat Zgromadzenia (Reguła 22 Regulaminu)

1. Zgodnie z Regułami 20.1. oraz 22 Regulaminu, Przewodniczący Zgromadzenia utrzymuje porządek i obyczajność oraz zapewnia, że debaty prowadzone są w sposób taktowny i uporządkowany, zgodnie z obowiązującymi zasadami i praktyką.

2. Członkowie Zgromadzenia Parlamentarnego zachowują się uprzejmie, grzecznie i z szacunkiem wobec siebie nawzajem i wobec przewodniczącego Zgromadzenia lub każdej innej osoby przewodzącej Zgromadzeniu. Powstrzymują się od wszelkich działań, które mogą zakłócić postępowanie. Przepis ten stosuje się *mutatis mutandis* do posiedzeń Prezydium i komisji.

3. W odniesieniu do dyscypliny członków Zgromadzenia i przestrzegania zasad postępowania stosuje się odpowiednio paragrafy 17-21 kodeksu postępowania członków Zgromadzenia Parlamentarnego.”

45. W Rezolucji 1965 (2013) w sprawie dyscypliny członków Zgromadzenia Parlamentarnego, Zgromadzenie postanowiło, co następuje:

„1. Zgromadzenie Parlamentarne potwierdza swoje przywiązanie do prawa do wolności wyrażania opinii, które jest najważniejszym przywilejem parlamentarnym i zasadniczym warunkiem koniecznym niezależności wybranych przedstawicieli narodu. Istnieją różne sposoby wyrażania swojego stanowiska w kontekście debaty politycznej, w tym poprzez wyświetlanie symboli lub logo lub noszenie określonego ubioru lub stroju, które są chronione prawem do wolności wyrażania opinii. Niemniej jednak każdy, kto wykonuje swą wolność wypowiedzi, ma także powinności i obowiązki, których zakres będzie zależał od sytuacji i wykorzystywanych środków.”

46. W tej samej Rezolucji Zgromadzenie zauważyło, że zgodnie z art. 28 Statutu Rady Europy jest ono uprawnione do przyjmowania własnych zasad i zarządzania swoimi sprawami wewnętrznymi i że w związku z tym ma prawo do dyscyplinowania swoich członków za niewłaściwe postępowanie i do nakładania kar za jakąkolwiek ingerencję w swój regulamin (paragraf 5).

47. W Rezolucji 1601 (2008) w sprawie wytycznych proceduralnych dotyczących praw i obowiązków opozycji w demokratycznym parlamencie, Zgromadzenie stwierdziło:

„5. Udzielenie opozycji parlamentarnej statusu, zgodnie z którym przysługują jej prawa, przyczynia się do skuteczności demokracji przedstawicielskiej i poszanowania pluralizmu politycznego, a tym samym do poparcia obywateli i ich zaufania do dobrego funkcjonowania instytucji. Ustanowienie rzetelnych ram prawnych i proceduralnych oraz warunków materialnych umożliwiających mniejszości parlamentarnej wypełnianie swojej roli jest warunkiem koniecznym dobrego funkcjonowania demokracji przedstawicielskiej. Członkowie opozycji powinni móc wykonywać swój mandat w pełni i na tych samych zasadach, co posłowie popierający Rząd; uczestniczą oni aktywnie i skutecznie w działaniach parlamentu i korzystają z tych samych praw. Równe

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

traktowanie członków parlamentu musi być zapewnione we wszystkich ich działaniach i przywilejach”.

B. Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka)

48. W swoim Raporcie o roli opozycji w demokratycznym parlamencie (Analiza nr 497/2008)⁷, Komisja Wenecka stwierdziła m.in., co następuje:

„88. Ogólną zasadą jest, że podstawowe reguły dotyczące opozycji parlamentarnej i praw mniejszości powinny być regulowane w taki sposób, aby większość nie mogła ich zmieniać lub poprawiać według swojego uznania, a przynajmniej nie bez pewnego opóźnienia. (...)

147. Podstawowym obowiązkiem opozycji politycznej jest dostosowanie swojego postępowania do ram prawnych, które obejmują konstytucję danego kraju, prawo karne i cywilne, a także regulamin parlamentu. Partie opozycyjne mogą opowiadać się za zmianą prawa, ale dopóki prawo to nie zostanie zmienione, są zobowiązane do przestrzegania go, jak każdy inny. Z zastrzeżeniem immunitetu parlamentarnego, opozycja może być pociągnięta do odpowiedzialności za bezprawne postępowanie, tak jak każda inna jednostka lub organizacja. Większość parlamentów posiada także wewnętrzne sankcje dla ugrupowań lub deputowanych łamiących regulamin, jest to właściwe, tak długo jak kary są właściwie uzasadnione i proporcjonalne. (...)

149. W dobrze funkcjonującej demokracji parlamentarnej zapewniona jest równowaga pomiędzy większością i mniejszością, która tworzy formę wzajemnego oddziaływania, które zapewnia skuteczne, demokratyczne i uprawnione zarządzanie. Model ten nie może być wzięty za pewnik, jest wiele państw, także w Europie, które przedstawiają inny obraz. (...)

153. W Kodeksie dobrych praktyk w dziedzinie partii politycznych z 2009 r. Komisja Wenecka wskazała równowagę pomiędzy prawami i obowiązkami partii opozycyjnych:

53. (...) Funkcja opozycji implikuje skrupulatną kontrolę, badanie i sprawdzanie władz i funkcjonariuszy pod kątem zachowań i polityki. Jednakże dobra administracja wymaga tego, aby partie w opozycji (tak jak partie rządzące) powstrzymały się od praktyk, które mogą doprowadzić do erozji debaty publicznej i podkopania wiary obywateli w politykę i partie polityczne.”

49. W swoim Raporcie w sprawie zakresu i uchylania immunitetów parlamentarnych (Analiza nr 714/2013)⁸ Komisja stwierdziła między innymi:

„55. Zasady nieponoszenia odpowiedzialności muszą być odróżnione od zasad dotyczących *wewnętrznych środków dyscyplinarnych* w samym parlamencie, które mają inny charakter i które zazwyczaj nie są objęte immunitetem parlamentarnym. Większość parlamentów posiada wewnętrzne procedury i kodeksy postępowania (regulaminy izb), na podstawie których deputowani mogą być uciszani lub karani dyscyplinarnie za pewne wypowiedzi lub zachowania, choć charakter tych sankcji jest bardzo zróżnicowany, od wezwania do porządku lub skrócenia czasu wystąpienia po zmniejszenie uposażenia,

⁷ Przyjęty przez Komisję Wenecką na jej 84 Sesji Plenarnej (Wenecja, 15-16 października 2010 r.).

⁸ Przyjęty przez Komisję Wenecką na jej 98 Sesji Plenarnej (Wenecja, 21-22 marca 2014 r.).

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

tymczasowe wykluczenie lub, w kilku przypadkach, jeszcze surowszych sankcjach karnych. (...)

100. Komisja Wenecka stwierdza, że nawet jeśli deputowani są chronieni przed zewnętrznymi środkami prawnym ze względu na swoje opinie lub uwagi, nadal mogą podlegać wewnętrznym sankcjom samego parlamentu. Tak jest w większości krajowych parlamentów i jest to uprawnione dopóki sankcje są właściwe i proporcjonalne, i nie są niewłaściwie stosowane przez większość parlamentarną, w celu łamania praw i wolności przeciwników politycznych”.

IV. WŁAŚCIWE DOKUMENTY UNII EUROPEJSKIEJ

A. Regulamin Parlamentu Europejskiego

50. Art. 11 §§ 2 i 3 Regulaminu Parlamentu Europejskiego (ósma kadencja Parlamentu, wrzesień 2015 r.) stanowi co następuje:

„2. Postępowanie posłów odznacza się wzajemnym szacunkiem, opiera się na wartościach i zasadach określonych w podstawowych aktach Unii Europejskiej, cechuje się poszanowaniem powagi Parlamentu i nie może powodować zakłóceń w sprawnym przebiegu prac parlamentarnych ani też naruszania spokoju w budynkach Parlamentu. Posłowie stosują się do przepisów Parlamentu dotyczących postępowania z informacjami poufnymi. Nieposzanowanie tych standardów i przepisów może prowadzić do zastosowania środków zgodnie z art. 165, 166 i 167.

3. Stosowanie niniejszego artykułu nie ogranicza w żaden sposób żywotności debat parlamentarnych ani wolności słowa posłów. Opiera się ono na pełnym poszanowaniu prerogatyw posłów, które zostały określone w odpowiednim prawie pierwotnym oraz w odpowiednich przepisach Statutu posła. Opiera się ono na zasadzie przejrzystości i gwarantuje, że wszelkie postanowienia w tym zakresie będą podawane do wiadomości posłów, którzy są indywidualnie powiadamiani o przysługujących im prawach i obowiązkach.”

51. Rozdział IV „Środki stosowane w przypadkach nieprzestrzegania norm postępowania” przewiduje ważne sankcje dyscyplinarne, które mogą zostać zastosowane wobec posłów za ich zachowanie w parlamencie. Właściwe przepisy brzmią następująco:

Art. 165 Środki natychmiastowe

„1. Przewodniczący przywołuje do porządku każdego posła, który zakłóca prawidłowy przebieg posiedzenia lub którego postępowanie nie jest zgodne z odpowiednimi postanowieniami art. 11.

2. W przypadku ponownego zakłócenia porządku przez posła Przewodniczący po raz drugi przywołuje go do porządku, z odnotowaniem tego faktu w protokole.

3. W przypadku dalszego zakłócania porządku lub kolejnego naruszenia porządku Przewodniczący może odebrać posłowi głos i zarządzić usunięcie go z sali obrad do końca posiedzenia. W przypadku wyjątkowo poważnego zakłócenia porządku Przewodniczący może zarządzić usunięcie posła z sali obrad do końca posiedzenia także natychmiast i bez powtórnego przywołania do porządku. Sekretarz Generalny niezwłocznie zapewnia zastosowanie takiego środka dyscyplinarnego przy pomocy woźnych oraz, w razie potrzeby, służb ochrony Parlamentu.

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

4. W przypadku zakłócenia porządku w sposób utrudniający kontynuację obrad Przewodniczący, w celu przywrócenia porządku, zawiesza posiedzenie na określony czas lub zamyka je. Jeżeli nie może on dojść do głosu, opuszcza fotel Przewodniczącego, co oznacza zawieszenie posiedzenia. Posiedzenie jest wznawiane po ponownym zwołaniu go przez Przewodniczącego.

5. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1-4, przysługują odpowiednio Przewodniczącemu posiedzenia organów, komisji i delegacji, przewidzianych w Regulaminie.

6. W razie konieczności, uwzględniając wagę naruszenia norm postępowania posłów, poseł prowadzący obrady, organ, komisja lub delegacja mogą, najpóźniej do dnia rozpoczęcia następnej sesji lub do następnego posiedzenia danego organu, komisji lub delegacji, zwrócić się do Przewodniczącego o zastosowanie art. 166.”

Art. 166 Sankcje

„1. W przypadku wyjątkowo poważnego zakłócenia obrad lub prac Parlamentu z naruszeniem zasad określonych w art. 11 Przewodniczący, po przesłuchaniu zainteresowanego posła, podejmuje umotywowaną decyzję w sprawie nałożenia odpowiedniej sankcji, o której informuje zainteresowanego posła, przewodniczących organów, komisji i delegacji, do których poseł należy, a następnie podaje ją do wiadomości na posiedzeniu plenarnym.

2. Ocena zaobserwowanych zachowań musi uwzględniać ich wyjątkowy, powtarzający się lub ciągły charakter, a także ich wagę, zgodnie z wytycznymi załączonymi do niniejszego Regulaminu.

3. Nałożona sankcja może obejmować jeden lub kilka z następujących środków:

(a) naganę;

(b) utratę prawa do otrzymywania dziennej diety na utrzymanie przez okres od 2 do 10 dni;

(c) bez uszczerbku dla prawa do głosowania na posiedzeniu plenarnym i z zastrzeżeniem ścisłego poszanowania w takim przypadku norm postępowania, czasowe zawieszenie uczestnictwa w całości lub w części prac Parlamentu na okres od 2 do 10 dni, w czasie których obraduje Parlament lub którykolwiek z jego organów, komisji lub delegacji;

(d) przedłożenie Konferencji Przewodniczących, zgodnie z art. 21, wniosku o zawieszenie lub odwołanie posła z jednej lub więcej funkcji sprawowanych w Parlamencie.”

Art. 167 Wewnętrzne postępowanie odwoławcze

„Zainteresowany poseł może w terminie dwóch tygodni od otrzymania zawiadomienia o sankcji nałożonej przez Przewodniczącego wnieść do Prezydium wewnętrzne odwołanie wstrzymujące zastosowanie sankcji. Wniesienie odwołania skutkuje zawieszeniem zastosowania danej kary. W okresie nieprzekraczającym czterech tygodni od daty wniesienia odwołania Prezydium może uchylić, utrzymać w mocy lub zmienić wymiar nałożonej sankcji, nie naruszając przysługującego zainteresowanemu posłowi prawa do skorzystania z zewnętrznego postępowania odwoławczego. W przypadku braku decyzji Prezydium w wyznaczonym terminie sankcję uznaje się za nieważną.”

52. Załącznik XV (Wytyczne dotyczące interpretacji norm postępowania mających zastosowanie do posłów) do Regulaminu Parlamentu Europejskiego stanowią we właściwym zakresie:

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

„1. Należy odróżnić dające się zaobserwować zachowania, które mogą być tolerowane, pod warunkiem, że nie są one obraźliwe lub zniesławiające, mieszczą się w rozsądnych granicach i nie stanowią przyczyny konfliktu, od tych, które powodują rzeczywiste zakłócenie jakiegokolwiek działalności parlamentarnej.”

53. Skarga z żądaniem unieważnienia m.in. nałożenia na posła kary utraty prawa do otrzymywania dziennej diety na utrzymanie na okres dziesięciu dni wpłynęła do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Dnia 5 września 2012 r. Trybunał odrzucił skargę, m.in. ponieważ została złożona po terminie⁹.

B. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej

54. Art. 41 § 1 Karty stanowi:

„1. Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.”

Art. 41 § 2 lit. (a) stanowi:

„2. Prawo to obejmuje:

(a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację...”

55. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził, że prawo do bycia wysłuchanym gwarantuje każdej osobie możliwość przedstawienia swojego stanowiska podczas procedury administracyjnej przed przyjęciem jakiegokolwiek decyzji mogącej wpłynąć negatywnie na interesy danej osoby (sprawa C-277/11, *M. M.*, 22 listopada 2012 r., § 87, z odniesieniami do wcześniejszego orzecznictwa); zob. także połączone sprawy C-129/13 oraz C-130/13, *Kamino International Logistics*, 3 lipca 2014 r.; oraz sprawa C-166/13, *Mukarubega*, 5 listopada 2014 r.).

V. MATERIAŁ PRAWNOPORÓWNAWCZY

56. Trybunał przeprowadził analizę prawnoporównawczą dotyczącą środków dyscyplinarnych stosowanych wobec posłów zakłócających porządek parlamentarny w prawie czterdziestu czterech z czterdziestu siedmiu państw członkowskich Rady Europy¹⁰. Wszystkie z przeanalizowanych państw członkowskich posiadają regulaminy lub zasady postępowania parlamentów i/lub ustawy regulujące tę kwestię. W niektórych państwach członkowskich konstytucja wprost uprawnia parlament do tworzenia swojego regulaminu i zobowiązuje do jego przestrzegania. Na przykład w Niemczech zgodnie z Regulaminem *Bundestagu*, Przewodniczący *Bundestagu* posiada m.in. prawo do wezwania do porządku posła, który narusza porządek lub nie okazuje należytej powagi *Bundestagowi* (art. 36). Art.y 37 i 38 tego samego Regulaminu określają sankcje w przypadku pomniejszego lub karygodnego

9 Sprawa T-564/11 *Nigel Paul Farage przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Jerzemu Buzkowi*.

10 Badanie nie objęło Andory, Monako i San Marino.

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

„pogwałcenia porządku lub powagi *Bundestagu*”. W Holandii, zgodnie z Regulaminem Izby Reprezentantów, Przewodniczący może powziąć środki wobec deputowanego, który m.in. „zakłóca spokój” (art. 58 § 2 oraz 59).

57. Charakter i zakres środków dyscyplinarnych stosowanych wobec deputowanych jest różny w różnych państwach. Właściwe środki dyscyplinarne mogą być sklasyfikowane do następujących kategorii:

(1) wezwanie do porządku i/lub ostrzeżenie, jest najpopularniejszym środkiem stosowanym w trzydziestu trzech państwach członkowskich (Albania, Armenia, Austria, Azerbejdżan, Belgia, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Republika Czeska, Dania, Finlandia, Francja, Gruzja, Niemcy, Grecja, Węgry, Włochy, Łotwa, Liechtenstein, Mołdawia, Czarnogóra, Holandia, Norwegia, Polska, Rumunia, Rosja, Serbia, Słowenia, Hiszpania, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Turcja i Ukraina);

(2) odmowa udzielenia lub cofnięcie prawa głosu obowiązuje w dwudziestu sześciu państwach członkowskich (Armenia, Austria, Belgia, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Dania, Finlandia, Gruzja, Niemcy, Grecja, Węgry, Islandia, Łotwa, Liechtenstein, Luksemburg, Mołdawia, Holandia, Norwegia, Polska (niższa Izba), Portugalia, Rosja, Serbia, Hiszpania, Szwecja, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii i Zjednoczone Królestwo);

(3) najsurowszą sankcją w większości (dwudziestu ośmiu) analizowanych państwach członkowskich jest tymczasowe wykluczenie, które może przybierać formy od wykluczenia z pozostałej części posiedzenia lub sesji (Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Republika Czeska, Gruzja, Grecja, Węgry, Czarnogóra, Norwegia, Polska, Rumunia, Serbia, Słowenia, Szwajcaria i Była Jugosłowiańska Republika Macedonii) do wykluczenia z większej liczby posiedzeń lub sesji (Albania, Armenia, Azerbejdżan, Belgia, Bułgaria, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Włochy, Łotwa, Luksemburg, Mołdawia i Turcja). Wykluczenie deputowanego z sesji jest nierozdzielnie związane z niemożliwością zabrania głosu w debacie.

58. Innymi rodzajami środków dyscyplinarnych są: przeprosiny (Republika Czeska i Słowacja), wskazanie deputowanego (Irlandia, Malta i Zjednoczone Królestwo) lub nagana (na przykład Estonia, Włochy i Turcja).

59. Odnośnie do różnych form kar pieniężnych stosowanych wobec deputowanych za zakłócanie porządku, są one przewidziane w prawie osiemnastu z czterdziestu czterech badanych państw członkowskich (Albania, Republika Czeska, Francja, Gruzja, Niemcy, Grecja, Węgry, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Mołdawia, Czarnogóra, Rumunia (Izba Deputowanych), Polska, Serbia, Hiszpania (Kongres Deputowanych), Słowacja i Zjednoczone Królestwo)¹¹. W Niemczech (*Bundestag*), Gruzji, na Węgrzech i Słowacji

11 Badanie nie brało pod uwagę kar pieniężnych nakładanych na deputowanych za niestawiennictwo podczas różnych obrad w Parlamencie.

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

sankcje pieniężne stanowią kary w obrębie odrębnego reżimu prawnego. W pozostałych czternastu z badanych państw członkowskich nałożenie konkretnej sankcji dyscyplinarnej wiąże się, jako kara dodatkowa, ze zmniejszeniem uposażenia deputowanego na określony czas. Wydaje się, że w pozostałych dwudziestu sześciu państwach członkowskich nie przewidziano sankcji pieniężnych.

60. W zakresie, w jakim władze mogą nakładać sankcje dyscyplinarne w rozpatrywanych państwach członkowskich, wydaje się, że przede wszystkim to rolę Przewodniczącego Parlamentu jest zachowanie dyscypliny i porządku w parlamencie. W niektórych państwach członkowskich władza dyscyplinarna jest podzielona pomiędzy Przewodniczącego i Parlament lub inne ciało parlamentarne (na przykład Kancelarię lub odpowiednią komisję).

61. W odniesieniu do dostępnych środków odwoławczych, wydaje się, że dwadzieścia cztery państwa członkowskie nie zapewniają środków odwoławczych pozwalających zaskarżyć środki dyscyplinarne nałożone na deputowanych za zakłócanie porządku w parlamencie (Armenia, Austria, Azerbejdżan, Bośnia i Hercegowina, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Islandia, Irlandia, Włochy, Łotwa, Liechtenstein, Luksemburg, Malta, Mołdawia, Czarnogóra, Holandia, Rosja, Serbia, Szwecja, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Turcja i Zjednoczone Królestwo). W kolejnych czternastu badanych państwach członkowskich (Belgia (Senat), Bułgaria, Chorwacja, Gruzja, Niemcy, Litwa, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Szwajcaria i Ukraina) deputowani dysponują, co do zasady, środkiem odwoławczym pozwalającym podważyć określone środki dyscyplinarne nałożone na nich za zakłócanie porządku w parlamencie. W większości z wyżej wymienionych państw członkowskich środek odwoławczy stanowi pewnego rodzaju wewnętrzną procedurę wyrażenia sprzeciwu. W sześciu państwach członkowskich (Republika Czeska, Niemcy, Litwa, Słowacja, Hiszpania i Ukraina) od środków dyscyplinarnych nałożonych na deputowanego za jego zachowanie w parlamencie, przysługuje mu zewnętrzny środek odwoławczy (skarga do Trybunału Konstytucyjnego), jako dodatek do lub alternatywa od wewnętrznych środków odwoławczych. W niektórych państwach członkowskich deputowanym przysługują określone gwarancje proceduralne, w szczególności możliwość złożenia wyjaśnień, zazwyczaj przed, ale czasami również po nałożeniu środków dyscyplinarnych.

PRAWO

I. POŁĄCZENIE SKARG

62. Ze względu na podobne okoliczności faktyczne i prawne, Trybunał zdecydował, że dwie skargi powinny zostać połączone zgodnie z Regułą 42 § 1 Regulaminu Trybunału.

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

II. ZARZUT NARUSZENIA ARTYKUŁU 10 KONWENCJI

63. Skarżący zarzucili, że decyzje o ukaraniu ich za zachowanie podczas sesji parlamentarnej naruszyły ich prawo do wolności wyrażania opinii w myśl art. 10 Konwencji. Przepis ten stanowi:

„1. Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Niniejszy przepis nie wyklucza prawa Państw do poddania procedurze zezwoleń przedsiębiorstw radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych.

2. Korzystanie z tych wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej.”

A. Zastrzeżenia wstępne Rządu

64. Rząd zarzucił, że skarżący nie wyczerpali krajowych środków odwoławczych, co jest wymagane przez art. 35 ust. 1 Konwencji w odniesieniu do ich skargi w oparciu o art. 10. Mogli oni zaskarżyć właściwe przepisy ustawy o Zgromadzeniu Krajowym w ramach skargi konstytucyjnej.

1. Postanowienia Izby

65. Izba zauważyła w obu wyrokach, że skarga konstytucyjna odnosząca się do podobnej sprawy („rażąco obraźliwe zachowanie”, regulowane w art. 48 ust. 3 ustawy o Zgromadzeniu Krajowym została oddalona przez Trybunał Konstytucyjny (zobacz paragrafy 32-41 powyżej)). Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że ograniczenia tego typu są zgodne z Ustawą Zasadniczą. W związku z tym, nie można było oczekiwać od skarżących wniesienia skargi konstytucyjnej, która byłaby nieskuteczna. Podsumowując, Izba oddaliła zarzut Rządu.

2. Stanowiska stron

(a) Rząd

66. Rząd zarzucił wcześniej przed Wielką Izbą, iż skarżący nie wyczerpali krajowych środków odwoławczych w formie skargi konstytucyjnej zapewnionej w art. 26 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym („UTK”).

67. Rząd oświadczył, że instytucja skargi konstytucyjnej jako środka odwoławczego służącego do naprawienia naruszenia konstytucyjnych praw została ustanowiona przez pierwsze demokratycznie wybrane Zgromadzenie Krajowe, równoległe z ustanowieniem Trybunału Konstytucyjnego. W swoich wczesnych latach działalności Trybunał Konstytucyjny potwierdził charakter

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

skargi konstytucyjnej. Podtrzymał on te same zasady po wejściu w życie Ustawy Zasadniczej i nowej UTK. W orzeczeniu nr 3367/2012 (XII.15) Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że zgodnie z art. 24 ust. 2 Ustawy Zasadniczej, podstawowym celem skargi konstytucyjnej jest ochrona indywidualnych praw podmiotowych i naprawa szkody wywołanej przepisami ustawowym sprzecznymi z Ustawą Zasadniczą. Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał skargi o naruszenie praw jednostki przez określone rezolucje Zgromadzenia Krajowego przy wielu okazjach (na przykład orzeczenie nr 65/1992 (XII.17), w którym deputowany wniósł do Trybunału Konstytucyjnego o unieważnienie decyzji zawieszającej jego immunitet). Rząd odniósł się również do wyroków Trybunału Konstytucyjnego nr 3206/2013 i 3207/2013.

68. Rząd utrzymywał, że skarga konstytucyjna z art. 26 ust. 2 UTK została przyjęta do merytorycznego rozpoznania, gdyż spełniałyby wszystkie formalne i materialne kryteria wymienione w UTK. W szczególności, Trybunał Konstytucyjny nie rozpatrywał do tej pory art. 49 ust. 4 ustawy o Zgromadzeniu Krajowym, który został zastosowany w sprawie skarżącego.

69. Rząd argumentował, że skarga konstytucyjna oparta na art. 26 ust. 2 UTK byłaby skutecznym środkiem odwoławczym, w świetle m.in. wyroków Trybunału Konstytucyjnego nr 3206/2013 oraz 3207/2013 z 4 listopada 2013 r. (zobacz paragrafy 32-41 powyżej). Zasadą ogólną jest, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niekonstytucyjność przepisu prawnego powoduje uchylenie danej regulacji z dniem ogłoszenia właściwej decyzji (art. 45 ust. 1 UTK). Jednakże w określonych sytuacjach opisanych w art. 45 ust. 4 UTK Trybunał Konstytucyjny może zadeklarować niekonstytucyjność przepisu *ex tunc*. W takim wypadku, następuje przywrócenie *status quo ante*. Trybunał Konstytucyjny wykorzystał tę możliwość w orzeczeniu nr 33/2012 z 16 lipca 2012 r., w którym stwierdził niekonstytucyjność obowiązkowego wieku emerytalnego sędziów i uchylił właściwe przepisy z mocą wsteczną. To orzeczenie otworzyło drogę dla sądowego środka odwoławczego i doprowadziło do uwzględnienia żądania przywrócenia trzech sędziów dotkniętych skutkiem niekonstytucyjnej regulacji.

70. Rząd oświadczył, że na skutek orzeczenia stwierdzającego niekonstytucyjność przepisu, dalsze konsekwencje mogły wynikać dla jednostek. UTK nie zawierała szczególnych przepisów dotyczących indywidualnych konsekwencji wniesienia skargi konstytucyjnej na podstawie art. 26 ust. 2 UTK, ale praktyka wskazuje, że Trybunał Konstytucyjny zapewniał środki odwoławcze dopasowane do charakterystyki składającego skargę konstytucyjną. Rząd oparł się na czterech przykładach z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego: Rezolucji nr 32/1990 (XII.22) AB; Rezolucji nr 22/1991 (IV.26) AB; Rezolucji nr 34/1991 (VI.15) AB) oraz, w szczególności, Rezolucji nr 57/1991 (XI.8) AB, w której Trybunał Konstytucyjny zarządził przywrócenie nazwiska A.J, jako ojca dziecka w akcie urodzenia. Ta ostatnia

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

rezolucja stwierdza, że w indywidualnych sprawach Trybunał Konstytucyjny musi określić sposób zapewnienia środka odwoławczego w odniesieniu do zaistniałej szkody, nawet w przypadku braku ustawowych regulacji, opisujących określone skutki prawne. Zatem skuteczna skarga konstytucyjna w sprawie skarżących mogłaby doprowadzić do uchylecia nałożonych na nich kar lub pozwoliłaby je zakwestionować.

(b) Skarżący

71. Skarżący oświadczyli, że nowa UTK, która weszła w życie 1 stycznia 2012 r., ustanawia nowe procedury przed Trybunałem Konstytucyjnym. W związku z tym w sprawie skarżących nie można opierać się na wcześniejszym orzecznictwie Trybunału. Nowa UTK wprowadziła m.in. trzy rodzaje skargi konstytucyjnej. Skarga konstytucyjna regulowana w art. 26 ust 1 oraz w art. 27 UTK nie nadawała się do zastosowania w sprawie skarżących, ponieważ może ona zostać wniesiona przeciwko przepisom, które zostały zastosowane odpowiednio w postępowaniu sądowym lub w ostatecznym orzeczeniu. Jedyнным rodzajem skargi konstytucyjnej, która mogłaby znaleźć zastosowanie w sprawie jest skarga przewidziana w art. 26 ust 2 UTK.

72. W dwóch wyrokach (nr 3206/2013 oraz 3207/2013), Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał skargi konstytucyjne złożone w oparciu o art. 26 ust. 2 UTK przeciwko ustawie o Zgromadzeniu Krajowym. Były to pierwsze orzeczenia, w których Trybunał Konstytucyjny odniósł się do skargi konstytucyjnej dotyczącej parlamentarnego prawa dyscyplinarnego. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż ustawa o Zgromadzeniu Krajowym jest zgodna z Ustawą Zasadniczą. Zatem, według skarżących, skarga konstytucyjna w oparciu o art. 26 ust. 2 UTK została sprawdzona w praktyce i nie zapewniała nawet teoretycznego zadośćuczynienia za naruszenie prawa do wolności wyrażania opinii.

73. Skarżący argumentowali, że skarga konstytucyjna oparta na art. 26 ust. 2 nie spełnia kryteriów skuteczności z wielu powodów. Odnieśli się m.in. do niejasności warunków progowych w art. 29 UTK, mianowicie do tego, że Trybunał Konstytucyjny może rozpatrzyć skargi konstytucyjne tylko jeśli w sprawie podniesiono zarzuty „konstytucyjnoprawne fundamentalnej wagi”.

74. Ponadto skarga konstytucyjna z art. 26. 2 UTK okazała się nieskuteczna, w szczególności biorąc pod uwagę jej niewystarczająco odszkodowawczy charakter. Odnosząc się do orzeczenia *Szott-Medyńska przeciwko Polsce* (nr 47414/99, 9 października 2003 r.) w sprawie skuteczności polskiej skargi konstytucyjnej, skarżący zapewniali, że skuteczna skarga konstytucyjna z art. 26. 2 nie doprowadziłaby do unieważnienia kar, ani nawet do możliwości otwarcia postępowania mającego na celu unieważnienie kar. Nawet jeśli skarga konstytucyjna zostałaby przyjęta, nie miałaby skutków innych niż ewentualna utrata mocy odpowiednich przepisów ustawy o Zgromadzeniu Krajowym. Skarżący twierdzili też, że w odróżnieniu od Kodeksów postępowania cywilnego, karnego i administracyjnego, ustawa o Zgromadzeniu Krajowym i Regulamin Zgromadzenia nie zawierają żadnych

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

regulacji odnoszących się do skutków stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów w kontekście parlamentarnych sankcji dyscyplinarnych. Brak również orzecznictwa w tym zakresie. Jest zatem czystą spekulacją twierdzenie, że możliwe byłoby zainicjowanie postępowania, które pozwoliłoby na unieważnienie sankcji.

3. Ocena Trybunału

75. Wielka Izba jest właściwa do rozpatrzenia wstępnego zarzutu, ponieważ wcześniej Rząd podniósł te same zarzuty przed Izbą w swoich uwagach dotyczących dopuszczalności skargi (zob. odpowiednio § 2 oraz 30 wyroków Izby z dnia 16 września 2014 r. w sprawie *Karácsony i Inni przeciwko Węgrom*, nr 42461/13 oraz *Szél i Inni przeciwko Węgrom*, nr 44357/13), w związku z Regulą 54 i 55 Regulaminu Trybunału (zob. m.in. *Gafgen przeciwko Niemcom* [WI], nr 22978/05, § 141, EKPC 2010 z dalszymi odniesieniami).

76. Trybunał powtarza przede wszystkim, że zgodnie z art. 35 ust. 1 może rozpatrzyć sprawę jedynie po wyczerpaniu krajowych środków odwoławczych. Skarżący muszą najpierw dać sądom krajowym możliwość, zasadniczo przyznając Układającym się Państwom, zapobieżenia lub naprawienia domniemanego naruszenia. Zasada ta jest oparta na założeniu, że w systemie krajowym istnieje skuteczny środek odwoławczy w odniesieniu do domniemanego naruszenia. Jedynymi środkami odwoławczymi, których wyczerpanie jest wymagane na gruncie art. 35 ust. 1 są te, które odnoszą się do domniemanego naruszenia i są w stanie naprawić domniemane naruszenie. Istnienie takich środków odwoławczych musi być dostatecznie potwierdzone nie tylko w teorii, ale i w praktyce; bez nich skarżący nie będą dysponowali wymaganą dostępnością i skutecznością środka: do pozwanego państwa należy wykazanie, że warunki te zostały spełnione (zob. m.in. *McFarlane przeciwko Irlandii* [WI], nr 31333/06, § 107, 10 września 2010 r.; *Vučković i Inni przeciwko Serbii* (uwagi wstępne) [WI], nr 17153/11 i 29 innych, §§ 69-77, 25 marca 2014 r.; oraz *Parrillo przeciwko Włochom* [WI], nr 46470/11, § 87, 27 sierpnia 2015 r.).

77. Trybunał stwierdził, iż skarga konstytucyjna z art. 26 ust. 2 UTK jest nadzwyczajnym rodzajem skargi, dostępnym wyłącznie w sprawach, w których prawa skarżącego zostały naruszone poprzez zastosowanie niekonstytucyjnych przepisów i braku orzeczenia sądowego lub środka odwoławczego, który mógłby naprawić domniemane naruszenie. Ponadto skarga ta musi być wniesiona w terminie 180 dni od wejścia w życie przepisów sprzecznych z Ustawą Zasadniczą. Dwa pozostałe typy skargi konstytucyjnej nie były dostępne skarżącym. Podstawowa skarga konstytucyjna regulowana w art. 26 ust. 1 UTK może być zastosowana jedynie, gdy niekonstytucyjne przepisy zostały zastosowane w postępowaniu sądowym. Skarga konstytucyjna zgodnie z art. 27 UTK jest dopuszczalna jedynie przeciwko ostatecznym orzeczeniom sądów.

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

78. Odrzucając uwagi Rządu, Izba oparła się na wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 2013 r., w którym odrzucono skargę konstytucyjną wniesioną przez innego deputowanego w sprawie dotyczącej „opinii rażąco obraźliwej dla powagi lub porządku Zgromadzenia Krajowego”, o której mówi art. 48 ust. 3 ustawy o Zgromadzeniu Krajowym (zob. *Karácsony i Inni*, cytowane powyżej, §§ 32-33 oraz *Szél i Inni*, cytowane powyżej, §§ 30-31).

79. Wielka Izba stwierdziła, że skarga konstytucyjna wniesiona została przez deputowanego E.N. w czerwcu 2013 r. jednocześnie z wystąpieniem wydarzeń opisywanych w niniejszej sprawie. W dodatku skarga ta nie kwestionowała konstytucyjności art. 49 ust. 4 ustawy o Zgromadzeniu Krajowym, który stanowił podstawę prawną dla sankcji nałożonych na skarżących. Należałoby rozstrzygnąć, czy w tych okolicznościach wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2013 r. mogą stanowić precedens rozstrzygający o ewentualnej skardze konstytucyjnej, która mogła zostać wniesiona przez skarżących, może pozostać otwarta, ponieważ decydującą kwestią jest pytanie o konsekwencje skutecznej skargi na podstawie art. 26 ust. 2, a mianowicie skuteczność proponowanego środka odwoławczego. W przypadku skutecznej skargi konstytucyjnej wniesionej zgodnie z art. 26 ust. 2, Trybunał Konstytucyjny uzna dany przepis za niezgodny z Ustawą Zasadniczą, ale nie jest uprawniony do unieważnienia indywidualnej decyzji wydanej na podstawie tego niekonstytucyjnego przepisu.

80. Rząd oświadczył, że UTK nie zawiera szczegółowych przepisów dotyczących indywidualnych skutków skutecznej skargi konstytucyjnej na podstawie art. 26 ust. 2, ale praktyka Trybunału Konstytucyjnego wskazywała, że sąd przyznał odszkodowanie dla skarżących, których skargi były skuteczne. Trybunał nie jest przekonany co do tego argumentu. Zauważa, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego przywołane przez Rząd sięgają do wczesnego orzecznictwa tego sądu, który w tym czasie miał inne uprawnienia i że żadne z tych orzeczeń nie dotyczyło spraw związanych z parlamentarnym postępowaniem dyscyplinarnym. Ponadto zmienione przepisy końcowe Ustawy Zasadniczej uchylły decyzje Trybunału Konstytucyjnego sprzed wejścia w życie Ustawy Zasadniczej (zobacz paragraf 25 powyżej).

81. Ponadto sprawę skarżących należy odróżnić od sprawy dotyczącej obowiązkowego wieku emerytalnego sędziów (wyrok Trybunału Konstytucyjnego nr 33/2012 z dnia 16 lipca 2012 r.), na który powołuje się Rząd, ponieważ ustawa o służbie sądowej zawierała szczególne zasady, przewidujące możliwość wystąpienia o przywrócenie do pracy w przypadku niezgodnego z prawem zwolnienia. Natomiast w sprawie skarżących w ustawie o Zgromadzeniu Krajowym nie była przewidziana żadna procedura, zgodnie z którą skarżący mogliby uzyskać (w ramach lub poza Zgromadzeniem Krajowym) uchylene lub zmianę nałożonych na nich grzywien. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że sam Trybunał Konstytucyjny w wyrokach nr 3206/2013 i 3207/2013 uznał, zauważył, że

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

Ustawa Zasadnicza wyklucza możliwość zewnętrznej kontroli decyzji dyscyplinarnych podjętych przez Zgromadzenie Krajowe (zobacz paragraf 37 powyżej). W związku z tym pomyślnie rozstrzygnięcie takich postępowań nie dawało skarżącym możliwości ubiegania się o jakąkolwiek formę zmian decyzji dyscyplinarnych, ponieważ w prawie węgierskim nie było w tym zakresie właściwych uregulowań.

82. Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdza, że skarga konstytucyjna na podstawie art. 26 ust. 2 UTC nie może być uznana za skuteczny środek odwoławczy w rozumieniu art. 35 ust. 1 Konwencji, ponieważ, nawet jeśli byłaby pozytywnie rozpatrzona, nie będzie właściwa do naprawienia domniemanego naruszenia (zobacz *Vučković i Inni*, cytowany powyżej, §§ 69-77, oraz, *mutatis mutandis*, *Magyar Keresztesy Mennonita Egyház i Inni przeciwko Węgrom*, nr 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 i 56581/12, § 50, ETPC 2014 (wyciągi)).

83. Trybunał stwierdza, że zarzut Rządu dotyczący niewyczerpania krajowych środków odwoławczych należy oddalić.

B. Zgodność z art. 10

1. Wyrok Izby¹²

84. Izba jednogłośnie uznała, że doszło do naruszenia art. 10 Konwencji. Trybunał zauważył, że skarżący zostali ukarani grzywną za wyrażenie swojej opinii i stwierdził, że środki te stanowią ingerencję w ich prawo chronione na mocy art. 10. Strony nie zgodziły się co do tego, czy ingerencja ta była „przewidziana przez ustawę”, ale Izba uznała, że podejmowanie decyzji w tej sprawie nie było konieczne, w związku z jej wnioskiem dotyczącym konieczności ingerencji. Izba przyjęła, że ingerencja była zgodna z uzasadnionymi celami ochrony praw innych i zapobiegania zmieszaniu.

85. Oceniając proporcjonalność ingerencji, Izba rozpatrzyła cztery aspekty sprawy: (a) charakter przemówienia, (b) wpływ kwestionowanego wyrażenia na porządek w Zgromadzeniu Krajowym i na powagę Zgromadzenia Krajowego, (c) zastosowaną procedurę i (d) nałożone sankcje. Izba stwierdziła, że ingerencja, która dotyczyła wypowiedzi politycznej, była pozbawiona istotnego powodu, ponieważ interesy powagi Zgromadzenia Krajowego i porządku w Zgromadzeniu nie zostały w oczywisty sposób poważnie naruszone, ani też nie wykazano, że interesy te są ważniejsze niż prawo do wolności wyrażania sprzeciwu. Sankcje zostały nałożone bez uwzględnienia mniej inwazyjnych środków, takich jak ostrzeżenie lub nagana. Ponadto ingerencja polegała na stosowaniu sankcji o skutku mrozącym wobec opozycji parlamentarną w sytuacji, w której gwarancje proceduralne i pozasądowe nie

¹² Izba wydała dwa wyroki 16 września 2014 r., w sprawie *Karácsony i Inni* (nr 42461/13) oraz *Szel i Inni* (nr 44357/13). Rozumowanie w obu wyrokach było praktycznie identyczne, a w streszczeniu, które następuje, nie dokonuje się rozróżnienia pomiędzy tymi dwoma wyrokami.

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

były wystarczające. Dlatego ingerencji nie można uznać za „niezbędną w społeczeństwie demokratycznym” w rozumieniu art. 10 ust. 2 Konwencji.

2. *Stanowiska stron*

(a) *Skarżący*

86. Skarżący twierdzili, że dojście do władzy koalicji rządzącej (Fidesz-KDNP) w 2010 r. zapoczątkowało wyraźną tendencję do osłabiania pozycji i praw opozycji parlamentarnej. Koalicja rządząca, która miała większość dwóch trzecich, próbowała zminimalizować skuteczny udział opozycji w procesie decyzyjnym. Było to widoczne m.in. w stosowaniu przez koalicję wyjątkowej, pilnej procedury, pozwalającej na uchwalanie ważnych ustaw w bardzo krótkim czasie i w warunkach wykluczających jakąkolwiek sensowną analizę propozycji legislacyjnych. Nie tylko krajowe i międzynarodowe organizacje pozarządowe, ale także międzynarodowe organizacje i organy, takie jak Komisja Wenecka, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy i różne organy Unii Europejskiej, krytkowały rząd węgierski za zmianę zasad demokracji i stworzenie wrogiego wobec wszelkiej krytyki środowiska politycznego.

87. Ponadto rządząca koalicja zaostrzyła zasady parlamentarnej procedury dyscyplinarnej. Skarżący twierdzili m.in. że poprawki do ustawy o Zgromadzeniu Krajowym uchwalone w 2012 r. wykluczyły Komisję ds. Immunitetów z postępowania dyscyplinarnego. Członkostwo w tej komisji opierało się na zasadzie parytetu i stanowiło niezależny element w postępowaniach dyscyplinarnych. Poprawki te przekazały uprawnienia do nakładania grzywien na deputowanych z Komitetu do posiedzenia plenarnego, gdzie większość mogła podjąć decyzję bez debaty. Inne poprawki przewidywały surowsze kary lub rozszerzyły zakres czynów karalnych (np. art. 49 ust. 4 ustawy o Zgromadzeniu Krajowym).

88. Skarżący utrzymywali, że wolność słowa posłów opozycji powinna być chroniona nie tylko przed zewnętrznymi, ale także przed wewnętrznymi ograniczeniami. Większość parlamentarna nie może ukrywać się pod pojęciem suwerenności parlamentarnej, ograniczając prawa opozycjonistów, ponieważ stanowiłoby to wyraźne nadużycie tego pojęcia. Ich zdaniem wprowadzenie ograniczeń dotyczących parlamentarnego prawa dyscyplinarnego do Konwencji nie miało wpływu na istotę suwerenności parlamentarnej. Według skarżących niniejsza sprawa dotyczyła kwestii, czy w sytuacji, w której posłowie opozycji byli systematycznie pozbawiani zwykłych sposobów wyrażania swoich poglądów w Zgromadzeniu Krajowym, mogli zgodnie z art. 10 wyrażać swoją opinię na tematy o istotnym znaczeniu przy użyciu mowy symbolicznej (wystawianie transparentów) bez powodowania istotnych zakłóceń w funkcjonowaniu Zgromadzenia Krajowego.

89. Skarżący zgodzili się, że ingerencja została formalnie oparta na ustawie o Zgromadzeniu Krajowym, ale wskazali, że w przedmiotowym czasie odpowiednie przepisy jeszcze nie obowiązywały. Przepisy dotyczące

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

postępowania dyscyplinarnego zostały znacząco zmienione w 2012 r. i weszły w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. Definicja przestępstwa dyscyplinarnego w art. 49 ust. 4 ustawy o Zgromadzeniu Krajowym została rozszerzona o „zachowanie obraźliwe dla powagi i porządku Zgromadzenia Krajowego”, co skarżący uznali za mało precyzyjne. Skarżący nie zgodzili się z ustaleniami Izby, że znaczenie tego sformułowania stałoby się dostatecznie jasne w dalszej praktyce parlamentarnej.

90. Skarżący przyjęli, że ingerencja ta miała na celu „utrzymanie prawidłowego funkcjonowania Zgromadzenia Krajowego” i odpowiadała ochronie praw innych osób.

91. Skarżący twierdzili, że ingerencja ta nie spełniła wymogu konieczności w demokratycznym społeczeństwie. Podkreślili, że ich opinie wymagają najwyższej ochrony ze względu na liczne czynniki i że w konsekwencji zmniejsza się margines możliwości oceniania funkcjonowania Państwa. Po pierwsze, sprawa dotyczyła wolności wyrażania opinii, która jest wyjątkowo ważnym prawem na mocy Konwencji i ma silny związek z demokracją, jedną z podstawowych wartości Konwencji. Po drugie, dotyczy wypowiedzi politycznej, która jest najbardziej chronionym rodzajem wypowiedzi w ramach Konwencji. Skarżący chcieli wyrazić swoją opinię o bardzo kontrowersyjnych kwestiach politycznych w Zgromadzeniu Krajowym i przekazać ją wyborcom. Po trzecie, skarżący byli politykami, dla których swobodne wyrażanie opinii politycznych ma szczególne znaczenie. Po czwarte, wyrażanie opinii politycznych miało miejsce w Zgromadzeniu Krajowym, które jest najważniejszym forum debaty politycznej w demokracji przedstawicielskiej. Po piąte, wypowiedzi skarżących zasługiwały na najwyższą ochronę, gdyż padły ze strony opozycji parlamentarnej, której faktyczny udział w procesie politycznym jest warunkiem koniecznym dla właściwego funkcjonowania nowoczesnej demokracji.

92. Skarżący twierdzili, że należy uwypuklić skuteczność wyrażania przez nich opinii. Zmuszeni byli oni użyć pewnego rodzaju nadzwyczajnego środka komunikacji, aby ich obiekcje zostały upublicznione w mediach i dotarły do szerszej publiczności. Ich środki komunikacji (transparenty i banery) były nietypowe, ale nie obraźliwe, szkodliwe, niebezpieczne lub mogące powodować poważne zakłócenie porządku w Zgromadzeniu Krajowym. Skarżący wykorzystywali zwykłe środki komunikacji parlamentarnej. Koalicja rządowa sprawiła jednak, że użycie tych środków było nieskuteczne, co z kolei skłoniło skarżących do zastosowania kwestionowanych środków. Używanie mowy symbolicznej było jedynym sposobem, w jaki skarżący mogli wyrazić swój sprzeciw wobec działań Rządu w zauważalny sposób. Skarżący podkreślili, że ich protest był związany z wysoce kontrowersyjnymi kwestiami politycznymi, a ich działania spowodowały jedynie niewielkie, jeśli jakiegokolwiek, zakłócenie pracy Zgromadzenia Krajowego. Ich działania nie pozbawiły innych posłów prawa do zabrania głosu lub głosowania. Protokoły z poszczególnych sesji wyraźnie pokazały, że po krótkim czasie inni parlamentarzyści byli w stanie kontynuować swoje przemówienia i głosować.

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

93. Skarżący, powołując się na wyroki Izby, podkreślili, że przemówienia polityczne w Zgromadzeniu Krajowym cieszą się zwiększoną ochroną, a autonomia Zgromadzenia Krajowego sama w sobie nie jest powodem do wyłączenia nadzoru Trybunału w tej dziedzinie. Zauważyli, że w demokratycznym społeczeństwie Zgromadzenie Krajowe, oprócz stanowienia prawa, jest miejscem, w którym przedstawiane i konfrontowane są idee i wizje polityki w demokratycznej rywalizacji między partiami politycznymi. Podkreślili, że ich działania nie miały na celu wyłącznie przekonania innych deputowanych, ale, co ważniejsze, zakomunikowanie ich opinii wyborcom.

94. Następnie podkreślili rolę opozycji w Zgromadzeniu Krajowym, opierając się na wyrokach Izby i raporcie Komisji Weneckiej na temat roli opozycji w demokratycznym parlamencie. Zgodnie z normami europejskimi prawidłowe funkcjonowanie Zgromadzenia Krajowego zakłada skuteczną ochronę opozycji parlamentarnej, ponieważ w przeciwnym razie Zgromadzenie Krajowe nie mogłoby wypełniać swoich konstytucyjnych funkcji. Bez odpowiednich gwarancji formalnych lub wysokiego poziomu kultury politycznej większość parlamentarna mogłaby stać się tyranem i stłumić opozycję. Potrzebna jest wzmocniona ochrona opozycji, aby zrównoważyć dominację większości parlamentarnej.

95. Skarżący utrzymywali, że kary finansowe są surowymi środkami dla zawodowych polityków, których jedynym dochodem jest uposażenie parlamentarzysty. Kary, które zostały nałożone pomimo niewielkiego wpływu działań skarżących na pracę Zgromadzenia Krajowego i wobec braku uprzedniego ostrzeżenia, były nieproporcjonalne i miały negatywne skutki. Ponadto nie rozważono zastosowania łagodniejszych sankcji.

96. Podsumowując, skarżący stwierdzili, że ich prawo do wolności wyrażania opinii politycznych zostało naruszone, ponieważ Państwo nieproporcjonalnie przekroczyło swój margines oceny, gdy ukarało ich – posłów opozycji – za używanie symbolicznej wypowiedzi podczas debaty parlamentarnej w sprawach o dużym znaczeniu społecznym, mimo że nie spowodowali tym żadnych istotnych zakłóceń w funkcjonowaniu Zgromadzenia Krajowego.

(b) Rząd

97. Rząd zaznaczył na wstępie, że parlamentarne prawo dyscyplinarne zostało zbadane przez Trybunał po raz pierwszy w historii orzecznictwa Izby. Twierdził, że przedmiotowa sprawa powinna być rozpatrywana nie odrębnie, ale z należyтым uwzględnieniem podobnych regulacji stosowanych przez inne państwa członkowskie Rady Europy i organizacje europejskie. Chociaż mogą istnieć różnice w odniesieniu do szczegółów, żaden z modeli odpowiedzialności dyscyplinarnej państw członkowskich nie toleruje postępowania posłów, które stanowiłoby zagrożenie dla funkcjonowania parlamentu. Rząd odrzucił zarzuty skarżących dotyczące funkcjonowania węgierskiej demokracji parlamentarnej.

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

98. Rząd podkreślił, że dokonując przeglądu przepisów dyscyplinarnych państw członkowskich i europejskich, Trybunał nie powinien ograniczać się do przepisów parlamentarnych zezwalających na nałożenie grzywny. Rząd twierdził, że przepisy dyscyplinarne państw członkowskich, Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy („ZPRE”) i Parlamentu Europejskiego („PE”) zezwalają, oprócz nałożenia grzywny, na zastosowanie sankcji, które w przeciwieństwie do grzywny nałożonej *ex post facto* faktycznie i natychmiastowo uniemożliwiają deputowanym wyrażenie opinii. Odmowa prawa do głosu podczas debaty ogranicza prawo deputowanego do wolności wyrażania opinii, ale niektóre surowsze sankcje mogą uniemożliwić posłowi wykonywanie praw wynikających z jego mandatu na jeszcze dłuższy okres. Te surowsze sankcje – a mianowicie wykluczenie z sesji i / lub zawieszenie uprawnień posła – zastosowano w większości państw członkowskich¹³, a także w ZPRE oraz w PE. Należy zauważyć, że owe surowsze sankcje nakładają ogólne ograniczenia na prawa deputowanych w odniesieniu do wszystkich spraw parlamentarnych na określony czas, a nie jedynie zawieszają prawo głosu deputowanych w związku z wykroczeniem dyscyplinarnym. Oprócz faktycznych i natychmiastowych skutków tych sankcji mogą również wystąpić konsekwencje finansowe. W większości państw członkowskich¹⁴ tymczasowe zawieszenie praw deputowanych, może, *ipso iure* lub na podstawie odnośnej decyzji, pociągać za sobą również całkowity lub częściowy przepadek uposażenia. Poza tymi państwami członkowskimi sankcja grzywny bezpośrednio została przewidziana w przepisach dyscyplinarnych Republiki Czeskiej, Węgier, Niemiec i Słowacji.

99. Rząd argumentował, że w zakresie prawa parlamentarnego pozostawiono państwom członkowskim szeroki margines oceny (odnosząc się do sprawy *Kart przeciwko Turcji* [WI], nr 8917/05, §§ 81-82, EKPC 2009 (fragmenty)). Szeroki margines oceny wynikał z suwerenności państw członkowskich, a funkcjonowanie parlamentu jest ściśle powiązane z kwestią suwerenności. W odniesieniu do wszystkich kwestii związanych ze skutecznym funkcjonowaniem parlamentów narodowych i organizacją ich pracy, państwa członkowskie powinny korzystać z jak najszerszego marginesu swobodnej oceny. Dlatego wszelka ingerencja w sprawy dyscyplinarne parlamentów państw członkowskich powinna być ograniczona do przypadków, w których jest ona absolutnie konieczna.

100. Rząd twierdził, że parlamentarzyści uczestniczyli w wykonywaniu konstytucyjnych funkcji parlamentu (takich jak stanowienie prawa i kontrola rządu) oraz że ich prawa i ewentualne ograniczenia tych praw były powiązane z tymi celami. Ograniczenia wolności słowa posłów wymagały innej oceny niż ta, która ma zastosowanie do wolności wyrażania opinii jako prawa podstawowego. Działając w ramach marginesu oceny Państwo mogło określić rodzaj zachowania, które zostało uznane za niezgodne z prawem,

13 31 państw członkowskich Rady Europy jest wymienionych w oświadczeniu Rządu.

14 Rząd wymienił 13 państw członkowskich Rady Europy.

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

i obowiązujące sankcje. W tym względzie regulacje poszczególnych państw członkowskich, ZPRE i PE, jak węgierski Regulamin Zgromadzenia Krajowego, w których mowa jest o „bardzo obraźliwym zachowaniu”, nie zawierają wyczerpującej listy działań wchodzących w zakres tego pojęcia.

101. W opinii Rządu zachowanie skarżących nie wniosło żadnego wkładu w dyskusję o sprawach publicznych ani nie przyczyniło się do udzielenia informacji wyborcom i wyraźnie utrudniało skuteczne stanowanie prawa. Ponieważ skorzystano z wyżej opisanych środków, w czasie gdy inni posłowie korzystali z prawa do głosowania i wypowiedzi, skarżący posłowie w rzeczywistości uniemożliwili elektoratowi uzyskanie informacji na temat poglądów innych deputowanych, którzy wyrażali swoje opinie zgodnie z ustawą o Zgromadzeniu Krajowym. Celem zachowania skarżących było wyrażenie swoich opinii poprzez tłumienie wyrażania opinii przez innych posłów. Skarżący mieli możliwość wyrażenia swoich opinii zgodnie z Regulaminem Zgromadzenia Krajowego, ale większość z nich tego nie zrobiła. Zamiast tego woleli zwrócić na siebie uwagę poprzez spektakularną akcję protestacyjną, przerywając trwającą debatę. Świadomie używali form ekspresji mających zwrócić uwagę mediów, przez postępowanie naruszające ustawę o Zgromadzeniu Krajowym, a nie ze względu na treść wypowiedzi. W opinii Rządu omawiane zachowanie niepotrzebnie zakłóciło funkcjonowanie Zgromadzenia Krajowego.

102. Rząd wyraził głębokie zaniepokojenie zachęcaniem do podobnego zachowania. Precedens zapewnienia szerokiej ochrony dla demonstracyjnych aktów protestacyjnych mógłby spowodować wzrost tendencji negatywnie wpływających na jakość debaty i skuteczność pracy parlamentarnej. Ponadto skrajne zachowanie parlamentarzystów mogłoby doprowadzić do osłabienia publicznego zaufania do Zgromadzenia Krajowego. Zgromadzenie Krajowe jest bardzo ważnym, ale nie jedynym, forum komunikacji politycznej.

103. Rząd przyznał, że w Zgromadzeniu Krajowym możliwych jest wiele sposobów wyrażania opinii; jednak właściwe zasady porządku parlamentarnego odnoszą się do wszystkich form komunikacji i dlatego nietypowe lub symboliczne formy ekspresji nie były chronione bardziej niż wypowiedzi parlamentarzystów. Rząd wskazał, że większość państw członkowskich nie toleruje niewerbalnych form wypowiedzi politycznej i dostarczył pewnych przykładów z praktyki niemieckiego Bundestagu i ZPRE, a także zwrócił uwagę Trybunału na sprawozdanie sporządzone przez Komisję ds. Regulaminu, Immunitetów i Spraw Instytucjonalnych dla ZPRE w dniu 22 października 2013 r. w sprawie dyscypliny członków ZPRE, które zostało następnie przyjęte przez Zgromadzenie w rezolucji 1965 (2013).

104. Rząd przyznał, że rzeczona ingerencja dążyła do dwóch zgodnych z prawem celów wskazanych w wyroku Izby, mianowicie ochrony praw innych, w tym pozostałych posłów, oraz zapobieżeniu zakłóceniu porządku.

105. Rząd podtrzymał twierdzenie, że ingerencja ta była proporcjonalna. Stwierdził, że zachowanie skarżących poważnie zakłóciło pracę Zgromadzenia Krajowego, powodując przerwanie procesu głosowania oraz wystąpień.

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

Skarżący, pan Karácsony i pan Szilágyi, przerwali wystąpienie przedstawiciela Rządu, podczas gdy pozostali skarżący uniemożliwili kontynuowanie procesu głosowania. Zdaniem Rządu środki zastosowane przez skarżących, nawet jeśli miały służyć przede wszystkim demonstracji, wyraźnie zakłóciły normalne funkcjonowanie Zgromadzenia Krajowego.

106. Rząd zakwestionował ustalenia Izby dotyczące domniemanej stronniczości przewodniczącego w procedurze i politycznej orientacji Zgromadzenia Krajowego. W przeciwieństwie do węgierskich przepisów, w większości państw członkowskich, przewodniczący parlamentu ma prawo nie tylko do wniesienia o nałożenie sankcji, ale do ich zastosowania, według własnego uznania. Decyzja, która odnosi się do zachowania naruszającego powagę Zgromadzenia Krajowego, leży w gestii przewodniczącego. W tym względzie Rząd powołał się między innymi na przepisy dyscyplinarne zawarte w Regulaminie *Bundestagu*, które są podobne do przepisów węgierskich. Ponadto, zgodnie z Regulaminem ZPRE, decyzja w sprawie wykluczenia jest wydawana przez Przewodniczącego ZPRE lub, w poważniejszych przypadkach, przez ZPRE na wniosek Przewodniczącego, i nie przewidziano środka odwoławczego przeciwko takiej decyzji.

107. Rząd odrzucił ustalenie Izby, jakoby sankcja została nałożona bez uprzedniego ostrzeżenia. W każdym z przypadków przewodniczący sesji żądał od odnośnych deputowanych zaprzestania działań zakłócających, ale bezskutecznie. Przywrócenie porządku spotkania było możliwe dopiero po kilku wezwaniach do porządku. Skarżący, pani Szabó i pan Dorosz, nie byli skłonni usunąć banera rozciągniętego pośrodku Izby, nawet po otrzymaniu od przewodniczącego ostrzeżenia przed konsekwencjami prawnymi; baner został usunięty dopiero po przybyciu straży parlamentarnej. Skarżący pan Karácsony i pan Szilágyi umieścili obok mównicy transparent i tym samym przerwali przemówienie przedstawiciela Rządu.. Ponieważ mimo kilkakrotnych próśb nie zamierzali usunąć transparentu, został on usunięty przez straż parlamentarną. Ukaranie skarżących: pani Szél, pani Osztolykán i pani Lengyel poprzedziło wezwanie do porządku i ostrzeżenie wydane przez przewodniczącego. W związku z tym w opinii Rządu sankcje były stosowane stopniowo. Odnosząc się do tego Rząd zauważył, że regulacje kilku państw członkowskich pozwalają Przewodniczącemu lub, na jego wniosek, Parlamentowi, nałożyć surową karę bez uprzedniego ostrzeżenia lub wcześniejszego zastosowania mniej restrykcyjnego środka w przypadku, w którym nastąpiło określone bezprawne zachowanie. W przypadku poważnych zakłóceń natychmiastowe wykluczenie może być zastosowane w parlamentach Niemiec, Chorwacji, Litwy, Malty, Zjednoczonego Królestwa, Gruzji, Grecji i Włoch.

108. Rząd oświadczył ponadto, że skarżący deputowani mogli zakwestionować środki zaproponowane przez przewodniczącego przed kilkoma organami, takimi jak posiedzenie plenarne Zgromadzenia Krajowego, Komitet Izby lub komisja odpowiedzialna za interpretację regulaminu Zgromadzenia Krajowego.

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

Co więcej, w europejskim prawie parlamentarnym sankcja dyscyplinarna nie jest poprzedzona debatą na posiedzeniu plenarnym. Jest to uzasadnione, gdyż stosuje się sankcję za postępowanie naruszające zasady, aby bezzwłocznie przywrócić prawidłowe funkcjonowanie Parlamentu, gdy wystąpi taka potrzeba.

109. Rząd utrzymywał, że wbrew ustaleniom Izby, kwestionowane sankcje nie miały żadnego negatywnego skutku. Grzywny nałożone na skarżących, w przeciwieństwie do ich wyłączenia lub zawieszenia, w rzeczywistości nie uniemożliwiały im wyrażenia opinii. Ponadto przedmiotowe grzywny nie uniemożliwiły niektórym ze skarżących swobodnego wyrażania opinii podczas kolejnych sesji Zgromadzenia Krajowego. Co więcej, na niektórych skarżących Zgromadzenie Krajowe nie nałożyło najwyższych przewidzianych prawem grzywien. W większości państw członkowskich sankcje finansowe, które mogłyby zostać nałożone poza zawieszeniem, są znacznie cięższe niż kary nałożone na skarżących. Rząd przedstawił przykłady z węgierskiej praktyki parlamentarnej, w których niewerbalna komunikacja posłów zakłóciła pracę Zgromadzenia Krajowego jedynie w niewielkim zakresie i nie została poddana sankcjom.

(c) Interwencja stron trzecich

(i) Rząd Republiki Czeskiej

110. Rząd czeski przekazał informacje na temat krajowego uregulowania parlamentarnego postępowania dyscyplinarnego. W odniesieniu do Izby Deputowanych (izby niższej) Parlamentu kwestia ta została uregulowana w ustawie nr 90/1995 oraz Regulaminie Izby Deputowanych, które rozróżniają środki proceduralne od postępowania dyscyplinarnego¹⁵.

111. W przypadku tak zwanego „zachowania nieprzyzwoitego” deputowanego podczas sesji plenarnej Przewodniczący może zastosować jeden z następujących środków proceduralnych: upomnienie lub, w przypadku powtarzającego się zachowania, wykluczenie z sali posiedzeń do końca sesji danego dnia (art. 19 Regulaminu). Deputowany, którego sprawa dotyczy, może odwołać się od takiej decyzji do izby plenarnej, która decyduje w przedmiocie odwołania bez debaty. W praktyce rzadko stosowano te środki proceduralne.

112. Poza tym można wszcząć postępowanie dyscyplinarne przeciwko deputowanemu, którego wypowiedź w Izbie mogła doprowadzić do jego ścigania karnego (art. 13 ust. 1). To samo dotyczy wystąpienia deputowanego, które obraziło innego deputowanego (art. 13 ust. 2). Postępowanie dyscyplinarne jest formalnie prowadzone przez Komisję ds. Mandatów i Immunitetów Izby Deputowanych. W trakcie tego postępowania Komisja prowadzi niezbędne dochodzenie, a deputowany, którego sprawa dotyczy, ma prawo do wyrażenia swojej opinii i do obrony. Komisja może nakazać

¹⁵ Podobne zasady zawarte są w Regulaminie Senatu.

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

deputowanemu wyrażenie przeprosin lub zapłacenie grzywny do wysokości jego miesięcznego uposażenia. Deputowany może zakwestionować każdy z tych środków przed Izbą, która następnie przeprowadza debatę i głosuje nad odwołaniem, o które wystąpił deputowany.

113. Sąd administracyjny nie może kontrolować środków proceduralnych lub dyscyplinarnych zastosowanych przez Izbę. Ponadto Trybunał Konstytucyjny w niedawnej decyzji stwierdził, że nie jest uprawniony do kontroli – w odwoławczej procedurze konstytucyjnej – parlamentarnej decyzji dyscyplinarnej, z wyjątkiem przypadków, gdy Parlament działa wyraźnie wbrew swoim uprawnieniom¹⁶.

(ii) Rząd Zjednoczonego Królestwa

114. Rząd Zjednoczonego Królestwa zauważył, że w Izbie Gmin zachowanie podobne do zachowania skarżących zostałyby uznane przez Przewodniczącego za rażąco uciążliwe i niewłaściwe. Kontynuowanie takiego zachowania mogłoby doprowadzić do tymczasowego zawieszenia deputowanego przez Izbę Gmin i utratę uposażenia w okresie zawieszenia. Rząd stwierdził, że prawodawca krajowy miał prawo w ramach marginesu swobodnej oceny postanowić, że: a) wypowiedź polityczna w Parlamencie ma być ograniczona do uzasadnionej argumentacji ustnej i głosowania pod kontrolą przewodniczącego; (b) używanie megafonów do wzmacniania wypowiedzi jest zabronione, podobnie jak używanie transparentów, billboardów i znaków; (c) zarzuty umyślnej nieuczciwości i inne obraźliwe wypowiedzi powinny być uregulowane oraz (d) zasady postępowania deputowanych mogą być egzekwowane proporcjonalnymi, ale odstraszcającymi karami finansowymi i sankcją zawieszenia.

115. Rząd Zjednoczonego Królestwa przekazał informacje na temat prawa i praktyki Zjednoczonego Królestwa dotyczących prawa do wolności wypowiedzi w Parlamencie, począwszy od art. 9 ustawy o prawach z 1689 r.¹⁷. Art. 9 ustawy o prawach służy dwóm komplementarnym celom. Po pierwsze, zapewnia on członkom Parlamentu wolność wypowiedzi podczas debat. Mają oni immunitet zwalniający ich od wszelkich postępowań cywilnych lub karnych z tytułu wszelkich wypowiedzi w ramach wykonywania prawa do wolności słowa. Po drugie, aby zapewnić nienadużywanie tego prawa, członkowie Parlamentu poddani są władzy i dyscyplinie Parlamentu. Wolność słowa w Parlamencie jest regulowana przez sam Parlament, który kontroluje własną procedurę. Zasadniczym elementem doktryny podziału władz jest to, że sądy krajowe nie regulują działań legislatywy.

116. W odniesieniu do art. 10 Rząd Zjednoczonego Królestwa utrzymywał, że zastosowane zostały dwie uzupełniające się zasady i obie były niezbędne

16 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Czeskiej nr ref PL. US 17/14 z 13 stycznia 2015 r.

17 Art. 9 ustawy o prawach 1689 r. stanowi: „Wolność słowa i debat lub postępowań w Parlamencie nie będzie powodem do stawiania w stan oskarżenia lub kwestionowania w jakimkolwiek sądzie lub miejscu poza Parlamentem”.

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

dla właściwego funkcjonowania demokracji przedstawicielskiej. Po pierwsze, wolność słowa, chroniona od wszelkich obaw przed sądem lub sankcjami zewnętrznymi, jest niezbędna, aby posłowie mogli reprezentować ludzi i debatować nad ważnymi sprawami. W przeciwnym razie debatę w ramach władzy ustawodawczej zostałaby w znacznym stopniu ograniczona. Parlament musi mieć swobodę w zakresie organizowania i ustalania własnej procedury oraz przeprowadzenia rzetelnej debaty na dowolny temat, bez obawy o ingerencję zewnętrzną. Po drugie, jako przeciwwaga, musi istnieć system dyscypliny parlamentarnej, zgodnie z którym postępowanie parlamentarzystów jest kontrolowane przez sam Parlament, aby zapewnić, że prawo do wolności wypowiedzi deputowanych nie jest nadużywane oraz że legislatura działała skutecznie. Rząd utrzymywał, że Trybunał uznał obie powyższe zasady w sprawach *A. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* i *Kart przeciwko Turcji*. Zdaniem Rządu do zakazu używania przedmiotów takich jak banery, billboardy i megafony, a także do krajowych ocen dotyczących powagi takich zachowań ma zastosowanie szeroki margines oceny.

117. Izba Gmin Zjednoczonego Królestwa ma długą historię swobodnej debaty ustnej, pod kontrolą Przewodniczącego. Posłowie mają całkowitą swobodę angażowania się w symboliczne publiczne protesty polityczne, w tym marsze, wiece i demonstracje poza Parlamentem. Takie polityczne działanie jest objęte wysokim poziomem ochrony na mocy art. 10. Jednakże w obrębie Izby Gmin wszyscy posłowie ograniczają swoją polityczną ekspresję do uzasadnionej argumentacji ustnej. Wolność słowa nie jest zabroniona: wszystkim parlamentarzystom przysługuje równe prawo do wyrażania się, zadawania pytań, interweniowania i głosowania. Narzucono jednak niezbędne i uzasadnione ograniczenia ze względu na czas, miejsce i sposób wyrażania poglądów przez wszystkich posłów, aby debaty w Parlamencie mogły odbywać się na sprawiedliwych i równych zasadach. Rząd podkreślił, że takie zasady są niezbędne, aby zapewnić, że wszystkie strony debaty zostały uczciwie wysłuchane. Gdyby korzystanie z billboardów, banerów, megafonów i innych podobnych urządzeń było dozwolone, mogłoby to doprowadzić do eskalacji wśród parlamentarzystów, co doprowadziłoby do ograniczania samej wolności wypowiedzi. Wprowadzono proporcjonalną, ale odstraszącą karę, aby debata parlamentarna była ograniczona do uczciwej i umotywowanej debaty ustnej, dyskusji i głosowania. Reguły tego rodzaju promują wysoki standard debaty politycznej i zapewniają, że wszyscy posłowie są traktowani jednakowo i sprawiedliwie. Sprzeczne z tą zasadą byłoby przyznanie specjalnych przywilejów pozwalających na zakłócanie uczestnictwa w obradach jakiegokolwiek deputowanego, niezależnie od tego, czy jest częścią większości czy mniejszości parlamentarnej. Wszyscy wybrani parlamentarzyści powinni być traktowani z równym szacunkiem przez Przewodniczącego, i te same zasady postępowania powinny obowiązywać w stosunku do każdego z nich.

118. Rząd Zjednoczonego Królestwa nie jest świadomy istnienia jakiegokolwiek parlamentu krajowego, który dopuszczałby taki rodzaj

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

zakłócającego zachowania, jak zachowanie skarżących. Ustawodawca krajowy działał w zakresie swojego szerokiego marginesu oceny, decydując, że właściwe forum dla symbolicznych demonstracji politycznych znajduje się poza Parlamentem. Interes publiczny jest wyjątkowo silnie związany z zapewnieniem prawidłowego przebiegu postępowania w Parlamencie.

119. Rząd Zjednoczonego Królestwa argumentował dalej, że istnieje silna analogia do postępowania w niniejszym Trybunale lub sądzie krajowym. Poza sądem spór może przybierać formy symbolicznego, uciążliwego i obraźliwego protestu. W sądzie, aby kwestie związane z przedmiotem sprawy mogły być rzetelnie omawiane, trzeba zastosować ramy prawne dotyczące debaty ustnej.

3. Ocena Trybunału

(a) Obecność ingerencji

120. Izba uznała, że grzywny nałożone na skarżących stanowiły ingerencję w ich prawo do wolności wyrażania opinii przewidziane w art. 10 Konwencji. Fakt ten nie został zakwestionowany przez strony, a Wielka Izba nie widzi powodu, aby dojść do innego wniosku w tej kwestii. Wielka Izba dodałaby jedynie, że zachowanie skarżących składało się głównie z niewerbalnych środków komunikacji, a mianowicie odpowiednio z transparentów i banerów. Izba wróci później do szczególnych okoliczności występujących w niniejszej sprawie.

121. Taka ingerencja w prawo do wolności wyrażania opinii musi być „przewidziana przez ustawę”, dążyć do jednego lub więcej zgodnych z prawem celów w świetle art. 10 ust. 2 i być „konieczna w demokratycznym społeczeństwie”.

(b) Czy ingerencja była przewidziana przez ustawę

122. W niniejszej sprawie opinie stron różniły się co do tego, czy ingerencja w swobodę wypowiedzi skarżących była przewidziana przez ustawę. Skarżący twierdzili, że terminy użyte w art. 49 ust. 4 ustawy o Zgromadzeniu Krajowym („zachowanie obraźliwe dla powagi i porządku Zgromadzenia Krajowego”) są niejasne. Ponadto wcześniej nie stosowano art. 49 ust. 4 w zmienionym kształcie, ponieważ zmieniona wersja tego przepisu weszła w życie dopiero w styczniu 2013 r. Rząd utrzymywał, że ingerencja była oparta na przepisach ustawy o Zgromadzeniu Krajowym.

123. Trybunał powtarza, że wyrażenie „przewidziane przez ustawę” w art. 10 ust. 2 wymaga nie tylko, aby kwestionowany środek miał podstawę prawną w prawie krajowym, ale także odnosi się do jakości danego prawa, które powinno być dostępne dla osoby zainteresowanej i przewidywalne co do jego skutków (zob. m.in. *Rotaru przeciwko Rumunii* [WI], nr 28341/95, § 52, EKPC 2000-V i *Maestri przeciwko Włochom* [WI], nr 39748/98, § 30, EKPC 2004-I). Jednak to przede wszystkim do władz krajowych, w szczególności sądów, należy interpretacja i stosowanie prawa krajowego (zob. m.in. *Waite i Kennedy przeciwko Niemcom* [WI], nr 26083/94, § 54, 123. EKPC 1999-I *Korbely*

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

przeciwko Węgrom [WI], nr 9174/02, §§ 72-73, 123. EKPC 2008 oraz *Centro Europa 7 Srl i Di Stefano przeciwko Włochom* [WI], nr 38433/09, § 140, ETPC 2012).

124. Jednym z wymogów wynikających z wyrażenia „przewidziany przez ustawę” jest przewidywalność. Zatem norma nie może być uważana za „ustawę” w rozumieniu art. 10 ust. 2, dopóki nie jest sformułowana z dostateczną precyzją, aby umożliwić jednostce kierowanie swoim postępowaniem; musi on być w stanie – w razie potrzeby za pomocą odpowiedniej porady – przewidzieć, w stopniu, który jest uzasadniony w danych okolicznościach, konsekwencje, jakie może pociągać za sobą dane działanie. Konsekwencje te nie muszą być przewidywalne z absolutną pewnością. Chociaż pewność jest pożądana, może ona pociągać za sobą nadmierną sztywność, a prawo musi być w stanie nadażyć za zmieniającymi się okolicznościami. W związku z tym wiele praw jest nieuchronnie sformułowanych w mniejszym lub większym stopniu niejasno, a ich interpretacja i zastosowanie są kwestią praktyki (zob. na przykład *Lindon, Otchakovsky-Laurens i Juty przeciwko Francji* [WI], nr 21279/02 i 36448/02, § 41, ETPC 2007-IV, *Centro Europa 7 Srl i Di Stefano*, cytowany powyżej, § 141 oraz *Delf AS przeciwko Estonii*, [WI], nr 64569/09, § 121, ETPC 2015).

125. Poziom precyzji wymagany od ustawodawstwa krajowego – które nie jest w stanie przewidzieć każdej ewentualności – zależy w dużym stopniu od treści danego prawa, dziedziny, do której ma on dotyczyć, oraz od liczby i statusu osób, do których jest adresowane (zob. *Centro Europa 7 Srl i Di Stefano*, § 142, i *Delf AS*, § 122, oba cytowane powyżej). Trybunał stwierdził, że od osób prowadzących działalność zawodową, które są przyzwyczajone do zachowania szczególnej ostrożności podczas wykonywania zawodu, można związku z tym oczekiwać szczególnej staranności przy ocenie ryzyka związanego z taką działalnością (zob. *Lindon, Otchakovsky-Laurens i Juty*, cytowany powyżej, § 41, z dalszymi odniesieniami).

126. Trybunał zauważa, że zmieniony art. 49 ust. 4 ustawy o Zgromadzeniu Krajowym reguluje postępowanie parlamentarzystów w Zgromadzeniu Krajowym. Wydaje się, że Skarżący brali udział w pracach parlamentarnych nad poprawką. Ze względu na ich szczególny status, deputowani powinni zazwyczaj znać przepisy dyscyplinarne, które mają na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania Zgromadzenia Krajowego. Zasady te nieuchronnie zawierają element niejasności („rażąco obraźliwe zachowanie”) i podlegają interpretacji w praktyce parlamentarnej. Zasady podobne do obowiązujących na Węgrzech istnieją w wielu państwach europejskich i wszystkie są sformułowane w sposób dość niejasny (zobacz przykłady w paragrafie 56 powyżej). Trybunał uważa, że skarżący, ze względu na swój zawodowy status parlamentarzystów, musieli w rozsądnym zakresie przewidzieć konsekwencje, do jakich doprowadzić może ich zachowanie, nawet w przypadku braku wcześniejszego zastosowania kwestionowanego przepisu (zobacz *Kudrevičius i Inni przeciwko Litwie* [WI], nr 37553/05, § 115, 15 października 2015 oraz, *mutatis mutandis*, w związku z art. 7 Konwencji,

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

Huhtamaki przeciwko Finlandii, nr 54468/09, § 51, 6 marca 2012 r., z dalszymi odniesieniami).

127. W związku z tym Trybunał stwierdza, że zmieniony art. 49 ust. 4 ustawy o Zgromadzeniu Krajowym spełnił wymagany poziom precyzji i że w związku z tym ingerencja była „przewidziana przez ustawę”.

(c) Czy ingerencje miała uprawniony cel

128. Strony miały nieco rozbieżne poglądy na temat celu spornej ingerencji. Skarżący zgodzili się, że ingerencja dążyła do „utrzymania właściwego funkcjonowania Zgromadzenia Krajowego”, a tym samym odpowiadała celowi ochrony praw innych. Rząd utrzymywał, że ingerencja dążyła do dwóch uprawnionych celów, a mianowicie do ochrony praw innych i do zapobieżenia zakłóceniu porządku. W odniesieniu do pierwszego z nich, Rząd argumentował, że cel ten obejmuje prawa innych deputowanych.

129. Trybunał jest przekonany, że ingerencja realizowała dwa uprawnione cele w rozumieniu art. 10 ust. 2 Konwencji. Po pierwsze miała na celu zapobieżenie zakłóceniu porządku pracy Zgromadzenia Krajowego, aby zapewnić jego skuteczne działanie, a tym samym dążyć do uprawnionego celu „zapobiegania zakłóceniu porządku”. Po drugie, miała ona na celu ochronę praw innych deputowanych, a tym samym dążyła do celu, jakim jest „ochrona praw innych”.

(d) Czy ingerencja była konieczna w demokratycznym społeczeństwie

130. Skarżący utrzymywali, że ingerencja nie spełniła wymogu niezbędności w demokratycznym społeczeństwie, podczas gdy Rząd twierdził, że była ona proporcjonalna do uprawnionych celów.

131. W niniejszej sprawie Trybunał jest po raz pierwszy wezwany do zbadania zgodności wewnętrznych środków dyscyplinarnych nałożonych na parlamentarzystów za sposób, w jaki wyrażali oni opinie w Parlamencie, z art. 10 Konwencji. W ramach badania niniejszej sprawy Trybunał będzie zatem miał na uwadze zasady dotyczące wolności wyrażania opinii w ogóle oraz zasady dotyczące korzystania z wolności wyrażania opinii w Parlamencie.

(i) Zasady ogólne

(a) O wolności wyrażania opinii

132. Zasady ogólne dotyczące tego, czy ingerencja w wolność wyrażania opinii jest „konieczna w społeczeństwie demokratycznym”, są dobrze ugruntowane w orzecznictwie Trybunału i zostały podsumowane w następujący sposób (zob. m.in. *Animal Defenders International przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [WI], nr 48876/08, § 100, ETPC 2013 (wyciąg) i *Delfi AS*, cytowany powyżej, § 131):

„(i) Wolność wyrażania opinii stanowi jeden z najistotniejszych fundamentów społeczeństwa demokratycznego i jeden z podstawowych warunków jego rozwoju oraz samorealizacji każdej osoby. Zgodnie z art. 10 ust. 2, zasada ta ma zastosowanie nie tylko względem informacji czy idei, które są przyjmowane pozytywnie lub uznawane za

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

nieszkodliwe lub obojętne, lecz także względem tych, które rażą, oburzają czy wprowadzają niepokój. Takie są wymogi pluralizmu, tolerancji i szerokich horyzontów myślowych, bez których „społeczeństwo demokratyczne” nie może istnieć. Jak przewiduje art. 10, wolność wyrażania opinii podlega wyjątkom, które (...) wymagają jednakże ścisłego interpretowania, a potrzeba ewentualnych ograniczeń musi zostać ustalona w sposób przekonujący...

(ii) Przymiotnik „niezbędny”, w rozumieniu art. 10 ust. 2, implikuje istnienie „naglącej potrzeby społecznej”. Układającym się Państwom przysługuje pewien margines oceny, czy potrzeba taka istnieje, jednakże idzie on w parze z nadzorem na poziomie europejskim, obejmującym zarówno ustawodawstwo, jak i decyzje stosujące to ustawodawstwo, nawet te wydane przez niezawisły sąd. Trybunał jest zatem uprawniony do wydania ostatecznego orzeczenia, czy dane „ograniczenie” można pogodzić z wolnością wyrażania opinii chronioną postanowieniem art. 10.

(iii) W ramach wykonywania swojej funkcji nadzorczej Trybunał nie ma za zadanie zastępować sądów krajowych, lecz raczej weryfikować na podstawie art. 10 decyzje wydane przez nie zgodnie z ich uprawnieniami do oceny. Powyższe nie oznacza, że nadzór ten ogranicza się do upewnienia się, czy pozwane państwo wykonało swoje uprawnienia dyskrecjonalne rozsądnie, ostrożnie i w dobrej wierze; Trybunał musi spojrzeć na zaskarżoną ingerencję w świetle sprawy jako całości i rozstrzygnąć, czy była ona „proporcjonalna do realizowanego uprawnionego celu” oraz czy powody przytoczone przez władze krajowe dla jej uzasadnienia były „właściwe i wystarczające”.... Czyniąc tak, Trybunał musi się upewnić, że władze krajowe zastosowały standardy, które były zgodne z zasadami zawartymi w art. 10, a ponadto, że opierały się na możliwej do zaakceptowania ocenie właściwych faktów (...)

(f) Gwarancje proceduralne wolności wypowiedzi

133. Poza powyższymi elementami, rzetelność postępowań i gwarancje proceduralne są czynnikami, które w pewnych okolicznościach mogą być brane pod uwagę przy ocenie proporcjonalności ingerencji w wolność wypowiedzi (zob. *Stowarzyszenie Ekin przeciwko Francji*, nr 39288/98, § 61, ETPC 2001 VIII, *Steel i Morris przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, nr 68416/01, § 95, ETPC 2005 II, *Kyprianou przeciwko Cyprowi* [WI], nr 73797/01, §§ 171 i 181, ETPC 2005 XIII, *Saygili i Seyman przeciwko Turcji*, nr 51041/99, §§ 24-25, z 27 czerwca 2006 r., *Kudeshkina przeciwko Rosji*, nr 29492/05, § 83, z 26 lutego 2009 r., *Lombardi Vallauri przeciwko Włochom*, nr 39128/05, § 46, z 20 października 2009 r., *Sanoma Uitgevers BV przeciwko Holandii* [WI], nr 38224/03, § 100, z 14 września 2010 r., *Cumhuriyet Vakfi i Inni przeciwko Turcji*, nr 28255/07, § 59, z 8 października 2013 r. oraz *Morice przeciwko Francji* [WI], nr 29369/10, § 155, z 23 kwietnia 2015 r.).

134. W sprawie Stowarzyszenia Ekin, która dotyczyła administracyjnego zakazu dystrybucji i sprzedaży książki o „zagranicznym pochodzeniu”, Trybunał orzekł, że ramy prawne powinny zapewnić, m.in. skuteczną kontrolę sądową takich zakazów, aby zapobiec nadużyciom władzy (cyt. powyżej, paragraf 58). Trybunał zauważył, że sądy administracyjne przeprowadziły jedynie ograniczoną kontrolę przyczyn takich zakazów. W sprawie skarżącego stowarzyszenia *Conseil d'Etat* przeprowadził pełną kontrolę, ale jej praktyczna skuteczność została podważona przez nadmierną długość postępowania. Trybunał uznał, że taka kontrola sądowa stanowi niewystarczającą gwarancję przeciwko nadużyciom (*ibid.*, § 61).

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

135. Trybunał zauważył, że w sprawie *Lombardi Yallauri*, w której kandydatura skarżącego na stanowisko nauczyciela na wyznaniowym uniwersytecie została odrzucona, ze względu na jego domniemane heterodoksyjne poglądy, nie zapewniono skarżącemu odpowiednich gwarancji proceduralnych w postępowaniu przed Radą Wydziału (cyt. powyżej §§ 46-48). W trakcie kontroli sądowej sądy administracyjne ograniczyły rozpatrywanie zaskarżonej decyzji do faktu, że Rada Wydziału odnotowała odmowę zatwierdzenia przez kongregację kandydatury skarżącego. Okoliczność, w której skarżący nie otrzymał dokładnych powodów tej odmowy, wykluczyła możliwość odparcia zarzutów. W związku z tym Trybunał stwierdził, że kontrola sądowa nie była wystarczająca (*ibid.*, §§ 51 i 54).

136. W wyroku w sprawie *Cumhuriyet Vakfi i Inni*, który dotyczył nakazu wydanego w ramach postępowania cywilnego w sprawie ochrony dóbr osobistych przeciwko krajowej gazecie, Trybunał stwierdził, że skarżącym nie zagwarantowano wystarczających zabezpieczeń (cyt. powyżej, § 75). Dotyczyło to (i) wyjątkowo szerokiego zakresu nakazu, (ii) nadmiernego czasu trwania nakazu, (iii) niewskazania przez sąd krajowy żadnego uzasadnienia nakazu tymczasowego oraz (iv) niemożności zakwestionowania przez skarżących środka zanim został zastosowany (*ibid.*, §§ 62-74).

(y) Sprawy dotyczące wolności wypowiedzi członków parlamentu

137. W swoim orzecznictwie Trybunał konsekwentnie podkreślał znaczenie wolności wyrażania opinii przez parlamentarzystów, będących *par excellence* wypowiedzią polityczną. W sprawie *Castells przeciwko Hiszpanii* (z 23 kwietnia 1992 r., Seria A nr 236), która dotyczyła skazania senatora za znieważenie Rządu w artykule prasowym, Trybunał stwierdził, że „wolność słowa jest ważna dla wszystkich, jednak w sposób szczególny dla deputowanych. Reprezentują oni swój elektorat, zwracając uwagę na ich troski, i bronią ich interesów. W związku z tym ingerencja w wolność słowa opozycyjnego parlamentarzysty (...) wymaga szczególnej kontroli ze strony Trybunału” (*ibid.*, § 42, i *Piermont przeciwko Francji*, z 27 kwietnia 1995 r., § 76 *in fine*, Seria A nr 314). Zasady te zostały potwierdzone w wielu sprawach dotyczących wolności wypowiedzi członków parlamentów krajowych lub regionalnych (zob. m.in., *Jerozolima przeciwko Austrii*, nr 26958/95, § 36, ETPC 2001-II, *Feret przeciwko Belgii*, nr 15615/07, § 65, z 16 lipca 2009 r., *Otegi Mondragon przeciwko Hiszpanii*, nr 2034/07, § 50, ETPC 2011), jak również w szeregu spraw dotyczących ograniczeń prawa dostępu do sądu wynikających z immunitetu parlamentarnego (zob. *A. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, nr 35373/97, § 79, ETPC 2002-X; *Cordova przeciwko Włochom* (nr 1), nr 40877/98, § 59, ETPC 2003-I; *Cordova przeciwko Włochom* (nr 2), nr 45649/99, § 60, ETPC 2003-I (fragmenty); *Zollmann przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (dec.), nr 62902/00, ETPC 2003-XII; *De Jorio przeciwko Włochom*, nr 73936/01, § 52, z 3 czerwca 2004 r.; *Patrono, Cascini i Stefanelli przeciwko Włochom*, nr 10180/04, § 61, z 20

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

kwietnia 2006 r.; i *C.G.I.L. i Cofferati przeciwko Włochom*, nr 46967/07, § 71, z 24 lutego 2009 r.).

(y) *Sprawy dotyczące wolności wypowiedzi członków parlamentu*

138. Nie ulega wątpliwości, że przemawianie w parlamencie cieszy się podwyższonym poziomem ochrony. Parlament jest wyjątkowym forum debaty, które ma fundamentalne znaczenie dla demokratycznego społeczeństwa. Zasada immunitetu parlamentarnego gwarantuje wyższy poziom ochrony wolności słowa w tym zakresie. Trybunał uznał, że długoletnia praktyka polegająca na tym, że państwa przyznają parlamentarzystom różne stopnie immunitetu, służy uzasadnionym celom ochrony wolności słowa w parlamencie i utrzymaniu podziału władz między prawodawczą a sądowniczą. Forma immunitetu parlamentarnego ma służyć skutecznej ochronie demokracji politycznej, która stanowi jeden z kamieni węgielnych systemu Konwencji, w szczególności, gdy chroni autonomię władzy ustawodawczej i opozycji parlamentarnej (zob. m.in. *Kart*, cyt. powyżej, § 81 z dalszymi odniesieniami, oraz *Syngelidis przeciwko Grecji*, nr 24895/07, § 42, z 11 lutego 2010 r.). Gwarancje oferowane przez oba rodzaje immunitetu parlamentarnego (brak odpowiedzialności i nienaruszalność) służą zapewnieniu niezależności parlamentu w wykonywaniu jego zadań. Nietykalność pomaga osiągnąć pełną niezależność parlamentu, zapobiegając wszelkim możliwym politycznie umotywowanym postępowaniom karnym (*fumus persecutionis*), a tym samym chroniąc opozycję przed naciskiem lub nadużyciem ze strony większości (zob. *Kart*, cytowany powyżej, § 90). Ochrona przyznana wolności słowa w parlamencie służy ochronie interesów parlamentu jako całości i nie powinna być rozumiana jako ochrona udzielana wyłącznie poszczególnym parlamentarzystom (zob. *A. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, cytowany powyżej, § 85).

139. Mimo że wolność debaty parlamentarnej ma fundamentalne znaczenie w społeczeństwie demokratycznym, nie ma ona charakteru absolutnego. Układające się Państwo może poddać ją pewnym „ograniczeniom” lub „karom”, ale do Trybunału należy wydanie ostatecznego orzeczenia w przedmiocie zgodności takich środków ze swobodą wypowiedzi zawartą w art. 10 (zob. *Castells*, cyt. powyżej, § 46 oraz *Incal przeciwko Turcji*, z dn. 9 czerwca 1998 r., § 53, *Raporty z orzeczeń i decyzji 1998-IV*). Korzystanie z wolności słowa w parlamencie wiąże się z „zadaniami i obowiązkami”, o których mowa w art. 10 ust. 2, co ma na celu zapewnienie skutecznego funkcjonowania parlamentu. Na mocy tego przepisu każdy parlament jest uprawniony do reagowania, gdy parlamentarzyści angażują się w działania, które zakłócają normalne funkcjonowanie władzy ustawodawczej. Ogólnie uznana zasada immunitetu parlamentarnego oferuje wzmocnioną, ale nie nieograniczoną ochronę wypowiedzi w parlamencie. W związku z tym nałożenie pewnych ograniczeń dotyczących wypowiedzi w parlamencie należy uznać za uzasadnione przez konieczność zapewnienia właściwego porządku w działalności parlamentarnej. W tym kontekście należy zauważyć,

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

że Komisja Wenecka stwierdziła, że w większości narodowych parlamentów deputowani mogą podlegać wewnętrznym sankcjom dyscyplinarnym ze strony parlamentu (zob. paragrafy 48-49 powyżej).

140. W tych okolicznościach Trybunał uważa, że ważne jest rozróżnienie, z jednej strony, istoty wypowiedzi parlamentarnej, a z drugiej strony czasu, miejsca i sposobu, w jaki taka jest ona przekazywana. Do tego rozróżnienia odnosił się wyrok węgierskiego Trybunału Konstytucyjnego (zob. paragraf 33 powyżej). Trybunał uważa, że państwa – a nawet same parlamenty – powinny co do zasady niezależnie regulować czas, miejsce i sposób wypowiedzi w parlamencie oraz że odpowiednia kontrola Trybunału w tym zakresie powinna być ograniczona. Natomiast państwa mają bardzo ograniczoną swobodę w regulowaniu treści wypowiedzi parlamentarnej. Jednak niektóre uregulowania należy uznać za konieczne w celu zapobiegania formom wypowiedzi takim, jak bezpośrednie lub pośrednie wezwania do stosowania przemocy. W kontekście sprawdzania, czy zapewniona jest wolność słowa, kontrola Trybunału powinna być bardziej rygorystyczna. W każdym razie poprzez ogólnie uznaną zasadę immunitetu parlamentarnego państwa zapewniają wyższy poziom ochrony wypowiedzi w parlamencie, dzięki czemu potrzeba interwencji Trybunału powinna być rzadkością.

141. Trybunał powtarza, że demokracja jest podstawowym elementem „europejskiego porządku publicznego”, a prawa gwarantowane na mocy art. 3 Protokołu nr 1 są kluczowe dla ustanowienia i utrzymania podstaw skutecznej i znaczącej, praworządnej demokracji (zob. m.in. *Żdanoka przeciwko Łotwie* [WI], nr 58278/00, §§ 98 i 103, ETPC 2006-IV). Konwencja ustanawia zatem ściśle powiązanie między skutecznym politycznym systemem demokracji a skutecznym funkcjonowaniem parlamentu. W związku z tym nie ma wątpliwości, że skuteczne funkcjonowanie parlamentu jest wartością o kluczowym znaczeniu dla demokratycznego społeczeństwa i dlatego korzystanie z wolności słowa w parlamencie może czasami podlegać uprawnionemu interesowi ochrony porządku w działalności parlamentarnej, a także ochrony praw innych członków parlamentu. Uporządkowana debata w parlamencie służy procesowi politycznemu i prawodawczemu oraz interesom wszystkich członków władzy ustawodawczej, umożliwiając im udział w pracach parlamentarnych na równych warunkach, i leży w interesie całego społeczeństwa. Węgierski Trybunał Konstytucyjny uznał w tym kontekście, że kluczowe jest znalezienie właściwej równowagi między prawami poszczególnych posłów a zagwarantowaniem skuteczności działalności parlamentarnej (zob. paragraf 41 powyżej). Trybunał zgadza się z tym podejściem, dodając, że prawa mniejszości parlamentarnej również powinny stanowić część tego równania. Mówiąc bardziej ogólnie, Trybunał powtarza, że pluralizm i demokracja muszą opierać się na dialogu i duchu kompromisu (zob. *Zjednoczona Partia Komunistyczna Turcji i Inni przeciwko Turcji*, z 30 stycznia 1998 r., § 45, *Raporty* 1998-I; *Leyla Şahin przeciwko Turcji* [WI], nr 44774/98, § 108, ETPC 2005-XI, oraz *Tanase przeciwko Mołdawii* [WI], nr 7/08, § 178, ETPC 2010).

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

(e) *Autonomia parlamentu*

142. Trybunał zauważa, że zasady dotyczące wewnętrznej działalności parlamentu są przykładem dobrze ugruntowanej konstytucyjnej zasady autonomii parlamentu. W pozwanym państwie autonomia parlamentu jest chroniona przez art. 5 ust. 7 Ustawy Zasadniczej, który przewiduje m.in., że Przewodniczący sprawuje władzę policyjną i dyscyplinarną, aby zapewnić niezakłócone działanie parlamentu (zob. paragraf 24 powyżej). Zgodnie z tą zasadą, powszechnie uznawaną w państwach członkowskich Rady Europy, parlament ma prawo, z wyłączeniem innych uprawnień i w granicach ram konstytucyjnych, do regulowania swoich wewnętrznych spraw, takich jak m.in. jego wewnętrzna organizacja, skład organów i utrzymanie porządku podczas debat. Autonomia parlamentu ewidentnie rozciąga się na uprawnienia parlamentu do egzekwowania przepisów mających na celu zapewnienie prawidłowego przebiegu działalności parlamentarnej. Jest to czasami określane jako „jurysdykcyjna autonomia parlamentu”. Według Komisji Weneckiej większość parlamentów ma wewnętrzny regulamin przewidujący sankcje dyscyplinarne wobec członków (zob. paragrafy 48-49 powyżej).

143. Zasadniczo przepisy dotyczące wewnętrznego funkcjonowania parlamentów krajowych, jako jednego z aspektów autonomii parlamentarnej, znajdują się w marginesie oceny Układających się Państw. Władze krajowe, w szczególności parlamenty (lub porównywalne organy składające się z wybranych przedstawicieli ludu), są w stanie lepiej ocenić potrzebę ograniczenia postępowania deputowanego, które powoduje zakłócenie prawidłowego przebiegu debat parlamentarnych i może szkodzić podstawowemu interesowi zapewnienia skutecznego funkcjonowania parlamentu w demokracji niż sędzia międzynarodowy (zob. *Kart*, cytowany powyżej, paragraf 99, oraz *mutatis mutandis*, *Kudrevičius i Inni*, cyt. powyżej, §§ 97 i 156, z dalszymi odniesieniami).

144. Jeśli chodzi o zakres marginesu oceny, jaki należy przyznać pozwanemu państwu, zależy on od wielu czynników. Określa go rodzaj rozpatrywanej wypowiedzi, w związku z tym Trybunał powtarza, że zgodnie z art. 10 ust. 2 Konwencji, ograniczenia wolności wypowiedzi politycznej lub dialogu w debacie w sprawach interesu publicznego mogą być stosowane w minimalnym zakresie (zob. m.in. *Surek przeciwko Turcji (nr 1)* [WI], nr 26682/95, § 61, ETPC 1999-IV, *Stoll przeciwko Szwajcarii* [WI], nr 69698/01, § 106, ETPC 2007- V; oraz *Perincek przeciwko Szwajcarii* [WI], nr 27510/08, § 197, z 15 października 2015 r.). Ochrona swobodnej debaty w parlamencie jest bez wątpienia niezbędną dla demokratycznego społeczeństwa. Trybunał zauważył powyżej, że z jednej strony ochrona swobody wypowiedzi w parlamencie służy ochronie interesów parlamentu jako całości, jednak z drugiej strony wolność słowa nie może zostać wykorzystana w celu nadzarpnięcia skuteczności funkcjonowania parlamentu.

145. Trybunał zauważa to w związku ze stanowiskiem znacznej większości Układających się Państw, które nakładają sankcje na wypowiedzi

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

lub zachowania ingerujące w uporządkowany przebieg postępowań parlamentarnych. Z materiału porównawczego dostępnego Trybunałowi wynika, że większość, jeśli nie wszystkie, państwa członkowskie stosują system dyscyplinowania członków parlamentu, którzy naruszają zasady parlamentu, poprzez angażowanie się w niewłaściwe wypowiedzi lub zachowania (zob. paragraf 56 powyżej). Podobne zasady istnieją w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy i w Parlamencie Europejskim (zob. odpowiednio paragrafy 42-44 i 50-52 powyżej). Z badania porównawczego wynika, że parlamenty dysponują różnym zakresem środków dyscyplinarnych, aby zapewnić uporządkowane prowadzenie obrad parlamentarnych, w tym m.in. wezwaniem do porządku lub ostrzeżeniem, a także pewnymi daleko idącymi środkami, takimi jak odmowa prawa do wypowiedzi, wykluczenie z sesji i sankcje finansowe. Można z tego wywnioskować, że pomimo różnic związanych z charakterem i zakresem środków dyscyplinarnych, państwa członkowskie ogólnie akceptują potrzebę sankcji za nadużycie wypowiedzi lub zachowań w parlamentach.

146. Mając to na uwadze, Trybunał uważa, że istnieje nadrzędny interes publiczny w zapewnieniu, że parlament, przy jednoczesnym poszanowaniu wymogów wolnej debaty, może skutecznie funkcjonować i realizować swoją misję w demokratycznym społeczeństwie. W związku z tym, jeżeli podstawowym celem odpowiednich przepisów dyscyplinarnych jest wyłącznie zapewnienie skuteczności parlamentu, a tym samym procesu demokratycznego, margines oceny, jaki należy przyznać w tej dziedzinie, powinien być szeroki. Trybunał zauważa, że uznał już, że państwa członkowskie dysponują szerokim marginesem oceny w kontekście regulacji dotyczących immunitetu parlamentarnego, który należy do sfery prawa parlamentarnego (zob. *Kart*, cytowany powyżej, paragraf 82).

147. Jednakże Trybunał chciałby podkreślić, że z punktu widzenia kryterium konieczności wynikającego z art. 10 ust. 2 Konwencji, prawo do podejmowania przez parlament danego kraju decyzji dotyczących karania za wypowiedzi lub zachowania, które można uznać za nadużycie, które wiąże się nieodłącznie z pojęciem autonomii parlamentarnej, choć niesłuchanie ważne, nie jest nieograniczone. Takie działania powinny być zgodne z pojęciami „skutecznej demokracji politycznej” i „rządów prawa”, do których odnosi się preambuła Konwencji. Trybunał powtarza, że pluralizm, tolerancja i liberalizm są cechami charakterystycznymi „społeczeństwa demokratycznego”. Chociaż indywidualne interesy muszą czasami być podporządkowane interesom grupy, demokracja nie oznacza po prostu, że zawsze muszą dominować opinie większości: należy osiągnąć równowagę, która zapewnia uczciwe i właściwe traktowanie osób z mniejszości i unika nadużywania pozycji dominującej (zob. m.in. *Young, James i Webster przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, z dn. 13 sierpnia 1981 r., § 63, Seria A nr 44, *Gorzelik i Inni przeciwko Polsce* [WI], nr 44158/98, § 90, ETPC 2004-I oraz *Leyla Sahin*, cyt. powyżej, paragraf 108). W związku z tym autonomia parlamentarna nie powinna być nadużywana w celu stłumienia wolności słowa posłów, która leży u podstaw debaty

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

politycznej w demokracji. Byłoby to niezgodne z celem i przedmiotem Konwencji, gdyby Układające się Państwa, przyjmując określony system autonomii parlamentarnej, zostały w ten sposób zwolnione z odpowiedzialności wynikającej z Konwencji w związku z korzystaniem z wolności słowa w parlamencie (zob., *mutatis mutandis*, *Cordova przeciwko Włochom (nr 1)*, cyt. powyżej, paragraf 58). Podobnie, zasady dotyczące wewnętrznego funkcjonowania parlamentu nie powinny stanowić podstawy do nadużywania pozycji dominującej przez większość w stosunku do opozycji. Trybunał przywiązuje wagę do ochrony mniejszości parlamentarnej przed nadużyciami ze strony większości. W związku z tym zbada ze szczególną starannością każdy środek, który wydaje się działać wyłącznie lub głównie na niekorzyść opozycji (zob., w odniesieniu do zgodności z art. 3 protokołu nr 1 ograniczeń praw wyborczych, *Tanase*, cyt. powyżej, paragraf 179). Trybunał zauważa ponadto, że Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy podkreśliło potrzebę równego traktowania wszystkich członków parlamentu (zob. paragraf 47 powyżej).

(ii) Zastosowanie tych zasad w niniejszej sprawie

148. Jak zostało wyżej wskazane (zob. paragraf 132), przymiotnik „niezbędne” w art. 10 § 2 implikuje istnienie pilnej potrzeby społecznej. Układające się Państwa mają margines swobody oceny, czy taka potrzeba istnieje, a w niniejszej sprawie Trybunał ustalił, że margines oceny jest szeroki (zob. paragraf 146 powyżej). Trybunał nie ma żadnych trudności z uznaniem, że w przedmiotowej sprawie konieczne było zareagowanie na zachowanie skarżących w Zgromadzeniu Krajowym, co było kwestią do rozważenia przez Izbę wynikającą z jej autonomii. Ponadto Trybunał musi ustalić, czy ingerencja ta była proporcjonalna do zamierzonych uprawnionych celów i czy powody przedstawione przez władze krajowe w celu jej uzasadnienia były odpowiednie i wystarczające (zob. paragraf 132 powyżej). Te ostatnie wymogi zostaną zbadane przez Trybunał poniżej.

149. W niniejszej sprawie skarżący, w trakcie debaty i głosowania, wnieśli duży transparent i banery na środek sali parlamentarnej i tam je wystawili (zob. odpowiednio paragrafy 12-13, 15-16 i 20-21 powyżej). Jedna ze skarżących, pani Lengyel, użyła również megafonu do wypowiedzi w trakcie głosowania (zob. paragrafy 20-21 powyżej). Wydaje się, że skarżący otrzymali od Przewodniczącego ostrzeżenie (zob. odpowiednio pkt 13, 16 i 21 powyżej). Trybunał uważa, że wystawianie transparentu lub banera w parlamencie nie jest konwencjonalnym sposobem wyrażania opinii przez parlamentarzystów na dany temat omawiany w parlamencie. Wybierając tę formę postępowania skarżący zakłócili porządek w parlamencie. Mogli przekazać tę samą wiadomość w swoim przemówieniu parlamentarnym *sensu stricto* i gdyby tak zrobili, konsekwencje ich działań mogły być zupełnie inne. Wykorzystanie megafonu w parlamencie również w sposób oczywisty zakłóca porządek.

150. Trybunał zauważa, że w swoich trzech propozycjach dotyczących ukarania skarżących, które zostały przyjęte przez węgierskie Zgromadzenie

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

Krajowe, Przewodniczący odniósł się do zachowania skarżących, jak odnotowano w protokole, zauważając, że zachowanie deputowanych zostało uznane za poważnie naruszenie porządku parlamentarnego (zob. odpowiednio paragrafy 14, 17 i 22-23 powyżej). W przypadku skarżących: pani Szél, pani Lengyel i pani Osztołykán, Przewodniczący zauważył, że ich zachowanie było rażąco obraźliwe dla porządku parlamentarnego z powodu wywieszenia banera i użycia megafonu (zob. paragraf 23 powyżej). Na podstawie faktów zebranych w sprawie, Trybunał jest przekonany, że na skarżących nie nałożono sankcji za wyrażanie przez nich swoich poglądów na kwestie dyskutowane w parlamencie, ale za czas, miejsce i sposób, w jaki to zrobili. Wniosek ten potwierdza okoliczność, że w postępowaniu parlamentarnym nie badano faktycznej treści wypowiedzi skarżących.

151. Ponadto, mając na względzie okoliczności niniejszej sprawy, Trybunał nie ma podstaw, by wątpić, że kwestionowane sankcje dyscyplinarne nałożone na skarżących zostały poparte uzasadnieniami zgodnymi z zamierzonymi i uprawnionymi celami, a mianowicie zapobieganiem nieporządkowi i ochronie praw innych członków Zgromadzenia Krajowego. Jednakże Trybunał nie widzi potrzeby rozstrzygnięcia, czy mając na uwadze szeroki margines oceny Państwa, powody te były też wystarczające do wykazania, że sporna ingerencja była „konieczna”. Trybunał uważa za właściwsze skoncentrowanie się na sprawdzeniu czy ograniczeniu prawa skarżących do wolności słowa towarzyszyły skuteczne i odpowiednie zabezpieczenia przed nadużyciami. W istocie, jak wskazano powyżej (paragraf 133 i nast.), rzetelność postępowania i dostępne gwarancje proceduralne są czynnikami, które mogą być brane pod uwagę przy ocenie proporcjonalności ingerencji w swobodę wypowiedzi. Ponadto Trybunał stwierdził powyżej (zob. paragraf 140), że powinien ograniczyć kontrolę tego, w jaki sposób reguluje się czas, miejsce i sposób przemówień w parlamencie.

152. W związku z tym należy podkreślić, że korzystanie z uprawnień parlamentu do nakładania sankcji za nieuprawnione zachowania deputowanych musi być zgodne z zasadą proporcjonalności zawartą w art. 10, włączając aspekt proceduralny (zob. paragraf 133 powyżej). Zgodność z zasadą proporcjonalności nakazuje m.in., że nałożona sankcja powinna odpowiadać dotkliwoci naruszenia dyscyplinarnego. Jednocześnie Trybunał powinien w należyty sposób uwzględniać autonomię parlamentu, co ma duże znaczenie dla równoważenia interesów w ramach oceny proporcjonalności. Mając na uwadze powyższe oraz szeroki margines oceny, jaki należy przyznać Układającym się Państwom w tym kontekście (zob. paragraf 146 powyżej), należy rozróżnić dwie różne sytuacje.

153. Pierwsza sytuacja powstałaby – prawdopodobnie raczej teoretycznie – w przypadku, gdy parlament wyraźnie przekroczyłby swoje uprawnienia, arbitralnie lub w złej wierze nakładając sankcję nieprzewidzianą w Regulaminie lub rażąco nieproporcjonalną w stosunku do domniemanego naruszenia dyscyplinarnego. W takim kontekście Zgromadzenie Krajowe nie

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

mogłoby powoływać się na własną autonomię uzasadniającą nałożoną sankcję, która w związku z tym podlegałaby pełnej kontroli Trybunału.

154. Druga sytuacja – mająca znaczenie dla niniejszej sprawy – miałyby miejsce, gdyby ukarany poseł nie dysponował podstawowymi gwarancjami proceduralnymi, aby zakwestionować nałożone środki dyscyplinarne w ramach procedury parlamentarnej (zob., *mutatis mutandis*, *Hoon przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (dec.), nr 14832/11, z 13 listopada 2014 r.). Objęłoby to kwestię wymogów proceduralnych określonych w art. 10 (zob. paragraf 133 powyżej).

155. W tym kontekście Rząd wprowadził rozróżnienie między nałożonymi sankcjami, takimi jak odmowa prawa do wypowiedzi i wykluczenie z obrad, które w sposób natychmiastowy uniemożliwiają posłowi wyrażenie opinii, a takimi, które miały charakter *ex post facto* – jak grzywna nałożona w tej sprawie. To rozróżnienie znajduje odzwierciedlenie na przykład w Regulaminie Parlamentu Europejskiego (zob. paragraf 51 powyżej). Trybunał uważa, że dostępne zabezpieczenia proceduralne w odniesieniu do tych różnych rodzajów sankcji również mogą się różnić. Natychmiastowe sankcje (których nie dotyczy niniejsza sprawa) są nakładane w przypadku poważnego naruszenia porządku parlamentarnego, a pod względem gwarancji proceduralnych, wymagają wydania ostrzeżenia. Można jednak również przewidzieć, że w skrajnych przypadkach nie będzie wymagane ostrzeżenie. W tym kontekście uzasadnieniem byłoby stwierdzenie, że wyraźnie obraźliwa wypowiedź lub zachowanie posła znosi ochronę jego prawa do wolności wypowiedzi lub może być uznana za nadużycie prawa.

156. W niniejszej sprawie chodzi tylko o sankcje dyscyplinarne *ex post facto*. Trybunał powtarza, że rządy prawa, jedna z podstawowych zasad demokratycznego społeczeństwa, są nieodłącznie związane ze wszystkimi artykułami Konwencji (zob. *Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, z 21 lutego 1975 r., § 34, Seria A nr 18; *Amuur przeciwko Francji*, z 25 czerwca 1996 r., § 50, *Sprawozdania z orzeczeń i decyzji* 1996-III oraz *Iatridis przeciwko Grecji* [WI], nr 31107/96, § 58, ECHR 1999-II). Rządy prawa oznaczają m.in., że w prawie krajowym musi istnieć środek ochrony prawnej przed arbitralną ingerencją władz publicznych w prawa chronione przez Konwencję (zob., m.in., *Klass i inni przeciwko Niemcom*, z 6 września 1978 r., § 55, Seria A nr 28 i *Malone przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, z 2 sierpnia 1984, § 67, Seria A nr 82). W odniesieniu do sankcji dyscyplinarnych *ex post facto* Trybunał uznał, że gwarancje proceduralne dostępne w tym celu powinny obejmować co najmniej prawo do tego, aby dany poseł był wysłuchany w procedurze parlamentarnej przed nałożeniem sankcji. Zauważa, że prawo do bycia wysłuchanym coraz częściej wydaje się być podstawową zasadą proceduralną w demokratycznych państwach, wykraczającą poza procedury sądowe, jak pokazuje, m.in., art. 41 ust. 2 lit. a) Karty praw podstawowych UE (zob. paragrafy 54-55 powyżej).

157. Sposób i tryb wykonywania prawa do bycia wysłuchanym powinny być dostosowane do kontekstu parlamentarnego, mając na uwadze, że jak już

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

wspomniano w paragrafie 147 powyżej, należy osiągnąć równowagę, która zapewni sprawiedliwe i właściwe traktowanie parlamentarnych mniejszości i wykluczy nadużywanie dominującej pozycji przez większość. Wykonując swoje funkcje, Przewodniczący powinien działać w sposób wolny od osobistych lub politycznych uprzedzeń. Ponadto, mając na uwadze ogólnie uznane zasady autonomii parlamentarnej i rozdziału władzy, poseł, który został ukarany dyscyplinarnie, nie może być uznany za uprawnionego do środka odwoławczego w celu zakwestionowania sankcji poza parlamentem, argument dotyczący gwarancji proceduralnych w tym kontekście jest jednak szczególnie istotny ze względu na upływ czasu między spornym zachowaniem a faktycznym nałożeniem sankcji.

158. Ponadto Trybunał uważa, że jakakolwiek decyzja *ex post facto* nakładająca sankcję dyscyplinarną powinna podawać podstawowe powody, a tym samym nie tylko umożliwić zainteresowanemu posłowi zrozumienie uzasadnienia dla danego środka, ale także umożliwić jakąś formę publicznej kontroli nad nim.

159. W czasie, gdy miały miejsce okoliczności faktyczne, ustawodawstwo krajowe nie przewidywało możliwości zaangażowania zainteresowanych deputowanych we właściwą procedurę, w szczególności poprzez ich wysłuchanie. Postępowanie w sprawie skarżących polegało na pisemnym wniosku Przewodniczącego o nałożenie grzywny, który następnie został przyjęty na posiedzeniu plenarnym bez debaty. W związku z tym postępowanie nie zapewniło skarżącym żadnych gwarancji proceduralnych. Również decyzje z dnia 6 i 24 maja 2013 r. (zob. paragrafy 14 i 17 powyżej) nie zawierały istotnych powodów, dla których działania skarżących zostały uznane za rażąco obraźliwe dla porządku parlamentarnego. Rząd zapewnił, że skarżący mogli zakwestionować środki zaproponowane przez przewodniczącego przed posiedzeniem plenarnym Zgromadzenia Krajowego, Komitetem Izby lub Komisją odpowiedzialną za interpretację Regulaminu Zgromadzenia Krajowego. Jednakże Trybunał stwierdza, że żadna z tych opcji nie oferowała skarżącym skutecznego sposobu zakwestionowania wniosku Przewodniczącego, gdyż ograniczały się one do ogólnej możliwości złożenia oświadczenia w Zgromadzeniu Krajowym lub złożenia petycji do pewnych organów parlamentarnych bez żadnej gwarancji, że argumenty skarżących zostaną uwzględnione we właściwej procedurze dyscyplinarnej.

160. Należy zauważyć, że nowelizacja ustawy parlamentarnej wprowadzająca możliwość zaskarżenia przez parlamentarzystę nałożonej na niego kary grzywny i złożenia oświadczenia przed komisją parlamentarną weszła w życie w dniu 4 marca 2014 r. W ten sposób wprowadzono gwarancje proceduralne wymagane w obecnej sytuacji (zob. paragrafy 28-29 powyżej). Jednak rzezoną poprawka nie wpłynęła na sytuację skarżących w niniejszej sprawie.

161. Mając powyższe na uwadze, Trybunał uważa, że w okolicznościach niniejszej sprawy kwestionowana ingerencja w prawo skarżących do wolności

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

słowa nie była proporcjonalna do uprawnionych celów, ponieważ nie towarzyszyły jej właściwe gwarancje proceduralne.

162. W świetle powyższych rozważań Trybunał stwierdza, że ingerencja w prawo skarżących do wolności słowa nie była „niezbędna w demokratycznym społeczeństwie” i że w związku z tym doszło do naruszenia art. 10 Konwencji.

III. ZARZUCENIE NARUSZENIA ART. 13 W ZWIĄZKU Z ART. 10 KONWENCJI

163. Skarżący podnieśli zarzut naruszenia art. 13 w związku z art. 10 Konwencji, jako że na mocy prawa krajowego nie mieli środków prawnych, aby zakwestionować nałożone na nich decyzje dyscyplinarne. Art. 13 Konwencji brzmi następująco:

„Każdy, czyje prawa i wolności zawarte w niniejszej Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe.”

A. Wyrok Izby

164. Izba zauważyła, że parlamentarna autonomia i suwerenność są ważnymi konstytucyjnymi instytucjami Państwa demokratycznego. Nie uznała za konieczne określenia odpowiedniego środka odwoławczego na mocy art. 13, ponieważ wbrew oświadczeniom Rządu oraz w świetle orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 2013 r. (Nr 3206/2013 (XI.18) AB i 3207 / 2013 (XI.18) AB (zob. paragrafy 32-41 powyżej), skarga konstytucyjna nie była wówczas dostępna, ani nie była w stanie zapewnić skutecznego środka zaskarżenia. W związku z tym Izba uznała, że doszło do naruszenia art. 13 Konwencji z powodu braku środka odwoławczego na mocy prawa krajowego w odniesieniu do zażalenia skarżących na podstawie art. 10.

B. Stanowiska stron

1 Skarżący

165. Skarżący zapewnili, że ich skarga na podstawie art. 10 spełniała wymóg „sporności”, a zatem należało im udzielić środka odwoławczego w prawie krajowym. Ich zdaniem skarga konstytucyjna nie mogła zostać uznana za skuteczny środek odwoławczy, ponieważ nawet skuteczna skarga

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

konstytucyjna nie doprowadziłaby do unieważnienia ich grzywien. Żadne inne skuteczne środki nie były dla nich dostępne.

166. Procedura parlamentarna zastosowana w sprawie wyraźnie naruszała art. 13, ponieważ ani w teorii, ani w praktyce nie była w stanie naprawić spowodowanej niesprawiedliwości. Co więcej, nawet pozwane Państwo uznało naruszenie art. 13, zmieniając właściwe zasady postępowania dyscyplinarnego po wydarzeniach skutkujących niniejszą sprawą.

167. Skarżący zwrócili się do Trybunału o stwierdzenie naruszenia art. 13.

2 Rząd

168. Rząd twierdził, że w zakresie skutecznych środków odwoławczych Trybunał nie ustanowił szczególnych wymogów dla państw członkowskich w odniesieniu do sposobu wypełniania obowiązków określonych w art. 13 i że w tym względzie państwa mają autonomię proceduralną.

169. Z uwagi na zasadę rozdziału władz i autonomię parlamentu, możliwości parlamentu w zakresie zapewnienia odpowiedniego środka zaskarżenia były bardzo ograniczone. Praktyka wielu państw europejskich wykazała, że możliwości odwoływania się posłów w sprawach dyscyplinarnych są bardzo ograniczone. W takich przypadkach zwykle dostępny był środek odwoławczy w parlamencie. Zgodnie z dominującą tradycją europejską, węgierskie Zgromadzenie Krajowe lub jeden z jego organów decydował w takich kwestiach według własnego uznania i przeciwko takim decyzjom nie były dostępne pozaparlamentarne środki odwoławcze.

170. Rząd stwierdził, że Izba nie uwzględniła w należyty sposób szczególnych okoliczności sprawy. Zgromadzenie Krajowe, jako organ państwowy o najwyższym stopniu legitymizacji, znajdowało się w szczególnej sytuacji i nie mogło być traktowane w taki sam sposób jak inne organy. W omawianej sprawie decyzja została podjęta przez najwyższą instytucję parlamentu – posiedzenie plenarne – w związku z czym środki zaskarżenia były ograniczone *per se*, co nie stanowiło uchybienia przepisom lub praktyce, lecz wynikało z charakterystyki funkcjonowania Zgromadzenia Krajowego.

C. Stanowiska interwentów stron trzecich

1. Rząd Republiki Czeskiej

171. Rząd czeski odniósł się do niedawnej decyzji Trybunału Konstytucyjnego¹⁸, która wyjaśniła, że skarga konstytucyjna zasadniczo nie jest środkiem dostępnym w przypadku decyzji parlamentu w postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko posłowi¹⁹. Trybunał Konstytucyjny uznał, że w ramach kontroli orzeczeń dyscyplinarnych musiał zastosować samoograniczenia sądowe, biorąc pod uwagę, m.in, ogólne domniemanie zgodności z prawem działań organów państwowych. Poszanowanie autonomii parlamentarnej stanowi uprawniony i proporcjonalny cel uzasadniający ograniczenie prawa do skutecznego środka odwoławczego dla posła w tym kontekście. Takie samoograniczenie sądowe nie było jednak bezwzględne; Trybunał Konstytucyjny zastrzegł sobie prawo do interwencji, jeżeli parlament miałby przekroczyć swoje kompetencje.

172. Rząd czeski stwierdził, że starannie uzasadnione i proporcjonalne wykonywanie przez Trybunał Konstytucyjny samoograniczenia sądowego, polegające na odmowie kontroli konkretnego środka dyscyplinarnego nałożonego przez Zgromadzenie Krajowe, nie powinno być uważane za naruszające art. 13. Układające się Strony i ich sądy powinny w tym kontekście korzystać z szerokiego marginesu oceny.

2. Rząd Zjednoczonego Królestwa

173. Zjednoczone Królestwo oświadczyło, że doktryna podziału władz wymaga, aby parlament mógł regulować swoje własne sprawy, umożliwiając swobodną debatę, z zastrzeżeniem prawa do dyscyplinowania posłów za niewłaściwe postępowanie.

D. Stanowisko Trybunału

174. W świetle ustalenia przez Trybunał, że doszło do naruszenia art. 10 Konwencji i z uwzględnieniem przyczyn stanowiących podstawę tego ustalenia Trybunał stwierdza, że nie jest konieczne osobne rozpatrywanie skargi skarżących na podstawie art. 13 w związku z art. 10 Konwencji.

¹⁸ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Czeskiej nr ref PL. US 17/14 z 13 stycznia 2015 r.

¹⁹ W tym wypadku posła oskarżono o popełnienie wykroczenia administracyjnego. Poseł wniósł o rozpatrzenie wykroczenia w postępowaniu dyscyplinarnym przez parlamentem.

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

IV. ZASTOSOWANIE ART. 41 KONWENCJI

175. Art. 41 Konwencji stanowi:

„Jeśli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej protokołów, oraz jeśli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi potrzeba, słuszne zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie.”

A. Szkoda

176. Pan Karácsony domagał się 170 euro (EUR), pan Szilágyi 600 EUR, pan Dorosz 240 EUR, pani Szabó 240 EUR, pani Szél 430 EUR, pani Osztólykan 510 EUR i Pani Lengyel 430 EUR z tytułu szkód majątkowych. Kwoty te odpowiadają grzywnom, które byli zobowiązani zapłacić w ramach sankcji dyscyplinarnych.

177. Każdy ze skarżących domagał się również 20 000 EUR z tytułu krzywdy doznanej w związku z naruszeniem ich praw wynikających z art. 10 i 13 Konwencji.

178. Rząd zakwestionował te roszczenia.

179. Trybunał powtarza, że art. 41 upoważnia go do zapewnienia poszkodowanemu takiego odszkodowania, jakie zdaniem Trybunału wydaje się właściwe (zob. *O 'Keeffe przeciwko Irlandii* [WI], nr 35810/09, § 199, ETPC 2014 (wyciągi)).

180. W odniesieniu do roszczenia dotyczącego szkody majątkowej Trybunał stwierdza, że w wyniku nałożonych na nich grzywien skarżący ponieśli szkodę majątkową (zob. paragrafy 14, 17 i 22 powyżej). Uwzględniając związek między grzywnami nałożonymi w postępowaniu krajowym a stwierdzonym przez Trybunał naruszeniem art. 10, skarżący mają prawo do odzyskania wszystkich kwot żądanych odpowiednio przez każdego z nich.

181. W odniesieniu do roszczenia z tytułu szkody niematerialnej, mając na uwadze szczególne okoliczności niniejszej sprawy, Trybunał uważa, że stwierdzenie naruszenia art. 10 stanowi wystarczające sprawiedliwe zadośćuczynienie za jakąkolwiek krzywdę poniesioną przez skarżących.

B. Koszty i wydatki

182. Skarżący wspólnie zażądali zwrotu kosztów sądowych poniesionych przed Trybunałem. Oświadczyli, że zostaliby obciążeni kosztami, tylko jeżeli sprawa zostałaby rozstrzygnięta na ich korzyść.

183. Odnośnie do postępowania w Izbie, skarżący domagali się łącznie 26 924 EUR za 106 godzin pracy prawników po stawce godzinowej w wysokości 200 EUR plus 27% podatku od wartości dodanej (VAT), w tym 8 godzin konsultacji z klientem, 10 godzin zapoznawania się z aktami i prawem

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

krajowym, 15 godzin analizy orzecznictwa Trybunału, 15 godzin poświęconych na przygotowanie skargi, a resztę na przygotowywanie stanowiska.

184. W odniesieniu do postępowania w Wielkiej Izbie, skarżący rościli łącznie o 33 528 EUR odpowiadające 132 godzinom pracy prawników, przy tej samej stawce godzinowej plus VAT, w tym 20 godzinom na zapoznanie się za sprawą i z krajowym tłem prawnym, 20 i 24 godzinom na zapoznanie się odpowiednio z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału oraz 88 godzinom na przygotowanie stanowisk. Ponadto skarżący domagali się 1 223 EUR z tytułu kosztów podróży i zakwaterowania związanych z rozprawą, jak również zwrotu z tytułu dalszych 27 godzin pracy prawników po tej samej stawce godzinowej plus VAT za przygotowanie i udział w rozprawie.

185. Łącznie skarżący domagali się kwoty 67 310 EUR za 265 godzin pracy prawników i 1 223 EUR z tytułu kosztów podróży.

186. Rząd przede wszystkim zauważył, że skarżący nie ponieśli żadnych kosztów prawnych. Zgodnie z wcześniejszą umową koszt ich zastępstwa procesowego byłby naliczany tylko w przypadku stwierdzenia przez Trybunał naruszenia Konwencji. Umowa o świadczenie usług, mimo że nie jest zabroniona przez orzecznictwo Trybunału, może prowadzić do nadużyć, ponieważ strony mogą wskazać nierealistycznie wysoką kwotę kosztów sądowych, z pominięciem krajowej sytuacji gospodarczej. Zdaniem Rządu skarżący nie przedłożyli Trybunałowi żadnego dokumentu, aby udowodnić, że będą musieli wnieść opłatę za usługi prawne w przypadku pomyślnego rozstrzygnięcia sprawy.

187. Roszczenie skarżących dotyczące kosztów i wydatków było nadmierne w porównaniu z podobnymi roszczeniami przyznawanymi przez Wielką Izbę. W sprawie *Jaloud przeciwko Holandii* (nr 47708/08, z 20 listopada 2014) rozpatrywanej przez Wielką Izbę stawka godzinowa prawników wynosiła 110 EUR, podczas gdy w przypadku sprawy *Bouyid przeciwko Belgii* (nr 23380/09, z 28 września 2015 r.) rozpatrywanej przez Wielką Izbę prawnicy otrzymali odpowiednio 85 i 125 EUR za godzinę. Prawnik skarżących naliczył stawkę godzinową w wysokości 200 EUR, która była 12 razy wyższa niż stawka adwokata z urzędu na Węgrzech w 2015 r. i nieproporcjonalna do średniego dochodu na Węgrzech. Ponadto Rząd kwestionował liczbę godzin pracy prawników. Łączna liczba godzin pracy prawników, o jaką wnosili skarżący (265), odpowiadałaby półtoramiesięcznej pracy, czego złożoność sprawy nie uzasadnia. Rząd uznał, że liczba godzin pracy nad pewnymi określonymi zadaniami była nadmierna. Rząd wskazał m.in., że adwokat skarżących domagał się wynagrodzenia za 15 godzin za zapoznanie się z orzecznictwem Trybunału w postępowaniu przed Izbą oraz 24 godziny na to samo zadanie w postępowaniu przed Wielką Izbą. Podobnie zażądał on wynagrodzenia za 10 godzin pracy, aby zapoznać się z aktami i właściwym prawem węgierskim przed postępowaniem przed Izbą oraz kolejnych 40 godzin na tę samą pracę przed postępowaniem przed Wielką Izbą.

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

188. Na koniec Rząd zauważył, że kwota 1 223 EUR z tytułu kosztów związanych z uczestnictwem w rozprawie została jedynie częściowo poświadczona fakturami.

189. Trybunał powtarza, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem skarżący jest uprawniony do zwrotu kosztów i wydatków, o ile wykazano, że zostały one faktycznie poniesione i były niezbędne, a także jeśli są w rozsądnej wysokości (zob. np. *X i Inni przeciwko Austrii* [WI], nr 19010/07, § 163, z 19 lutego 2013). Zgodnie z Regułą 60 § 2 Regulaminu Trybunału, należy przedłożyć szczegółowe dane dotyczące wszystkich roszczeń, w przeciwnym razie Trybunał może odrzucić roszczenie w całości lub w części (zob. *A, B i C przeciwko Irlandii* [WI], nr 25579/05, § 281, ETPC 2010).

190. Trybunał zauważa, że skarżący nie przedstawili kopii swojej umowy z prawnikiem, co byłoby pożądane. Niemniej jednak złożyli oni dokumenty opisujące zadania wykonywane przez prawnika i ilość czasu poświęconego na te zadania wraz z informacją o stawce godzinowej. Trybunał stwierdza jednak, że żądana kwota wydaje się być nadmierna, biorąc pod uwagę odnośną sytuację gospodarczą i przykłady orzecznictwa. Trybunał uważa również, że liczba godzin w roszczeniu jest nadmierna, ponieważ ta sama praca prawnika została zgłoszona dwukrotnie lub też liczba godzin poświęconych za niektóre zadania została zawyżona.

191. Trybunał, uwzględniając powyższe rozważania i informacje znajdujące się w jego posiadaniu, uważa za zasadne przyznanie skarżącym łącznie 12 000 EUR tytułem kosztów i wydatków poniesionych przed Trybunałem wraz z ewentualnym podatkiem, który może ich obciążyć.

C. Odsetki za zwłokę

192. Trybunał za słuszne uznaje wyznaczenie wysokości odsetek za zwłokę według marginalnej stopy procentowej Europejskiego Banku Centralnego powiększonej o trzy punkty procentowe.

WYROK W SPRAWIE KARÁCSONY I INNI PRZECIWKO WĘGROM

Z TYCH PRZYCZYŃ TRYBUNAŁ JEDNOGŁOŚNIE:

1. *Postanawia* połączyć skargi;
2. *Oddala* wstępny zarzut Rządu;
3. *Stwierdza*, że doszło do naruszenia art. 10 Konwencji;
4. *Uznaje*, że nie jest konieczne odrębne badanie skargi na podstawie art. 13 w związku z art. 10 Konwencji;
5. *Uznaje*, że samo stwierdzenie naruszenia stanowi wystarczające i słuszne zadośćuczynienie za krzywdę poniesioną przez skarżących;
6. *Uznaje*, że w terminie trzech miesięcy pozwane państwo ma wypłacić następujące kwoty z tytułu szkód majątkowych, które zostaną przeliczone na walutę pozwanego państwa według stawki obowiązującej w dniu rozliczenia: 170 EUR (sto siedemdziesiąt euro) na rzecz pana Karácsony'ego, 600 EUR (sześćset euro) na rzecz pana Szilágyi'ego, 240 EUR (dwieście czterdzieści euro) na rzecz pana Dorosza, 240 EUR (dwieście czterdzieści euro) na rzecz pani Szabó, 430 EUR (czteryście trzydzieści euro) na rzecz pani Szél, 510 EUR (pięćset dziesięć euro) na rzecz pani Osztolykán i 430 EUR (czteryście trzydzieści euro) na rzecz pani Lengyel, powiększone o wszelkie podatki, które mogą zostać naliczone;
7. *Uznaje*, że w ciągu trzech miesięcy pozwane państwo ma zapłacić łącznie wszystkim skarżącym 12 000 EUR (dwanaście tysięcy euro) z tytułu kosztów i wydatków, które mają zostać przeliczone na walutę pozwanego państwa według stawki obowiązującej w dniu rozliczenia, powiększone o wszelkie podatki, które mogą zostać naliczone;
8. *Uznaje*, że od wygaśnięcia powyższego trzymiesięcznego terminu do momentu rozliczenia od powyższych kwot płatne będą zwykłe odsetki według stopy równej marginalnej stopie procentowej Europejskiego Banku Centralnego w okresie zwłoki powiększonej o trzy punkty procentowe;
9. *Oddala* pozostałą część roszczenia skarżących o słuszne zadośćuczynienie.

Sporządzono w języku angielskim i francuskim oraz doręczono na publicznej rozprawie w Budynku Praw Człowieka w Strasburgu w dniu 17 maja 2016 r.

Johan Callewaert
Zastępca Kanclerza

Luis López Guerra
Prezes