

**Kary za zachowania posła w parlamencie uznane za niezgodne z jego regulaminem**

**Szanyi przeciwko Węgrom (wyrok – 8 listopada 2016 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 35493/13)**

*Tibor Jenő Szanyi był posłem do parlamentu węgierskiego należącym do największej partii opozycyjnej – Węgierskiej Partii Socjalistycznej. Sprawa dotyczyła kar i ograniczeń nałożonych na niego z powodu zachowania w parlamencie. W trakcie sesji plenarnej parlamentu 18 marca 2013 r. Szanyi pokazał swój środkowy palec innym posłom opozycyjnym. W rezultacie tego incydentu został ukarany grzywną odpowiadającą ok. 450 euro przez parlament na posiedzeniu plenarnym w odpowiedzi na propozycję marszałka. W maju 2013 r. dwukrotnie marszałek nie dopuścił złożonych przez niego interpelacji z uzasadnieniem, że zawierały wypowiedzi uderzające w prestiż parlamentu i były niedopuszczalne w systemie demokratycznym. Były one adresowane do ministra rozwoju narodowego i dotyczyły krajowego przetargu na licencje na sprzedaż detaliczną wyborów tytoniowych. Nie istniały żadne środki odwoławcze od decyzji o ukaraniu grzywną, podobnie jak o odmowie przyjęcia interpelacji.*

W skardze do Trybunału, z powołaniem się na art. 10 i 13 Konwencji, skarżący zarzucił, że wymierzenie kary finansowej i zakaz składania interpelacji oznaczały naruszenie jego wolności wypowiedzi, w związku z którym w prawie węgierskim nie istniał żaden skuteczny środek odwoławczy. Twierdził również, że był ofiarą dyskryminacji ze względu na przynależność do partii opozycyjnej (art.14).

W związku z zarzutem na tle art. 10 Konwencji Trybunał uznał, że doszło do ingerencji w prawo skarżącego z powodu wymierzenia grzywny i uniemożliwienia składania interpelacji. Była ona przewidziana przez prawo i miała służyć uprawnionemu celowi ochrony praw innych osób i zapobieganiu zakłócaniu porządku. Przy ocenie jej konieczności w społeczeństwie demokratycznym Trybunał przypomniał, że zasady odnoszące się do kwestii będącej przedmiotem zarzutu zostały wskazane w orzecznictwie Trybunału w wyrokach *Karácsony i inni v. Węgry* (z 17 maja 2016 r.), *Handyside v. Wielka Brytania* (z 7 grudnia 1976 r.) oraz *Jerusalem v. Austria* (z 27 lutego 2001 r.).

Trybunał dodał m.in., że art. 10 nie zakazuje uprzednich ograniczeń publikacji jako takich. Z drugiej strony ryzyka, jakie się z nimi wiążą, są tego rodzaju, że wymagają najstaranniejszej kontroli przez Trybunał. Dotyczy to zwłaszcza prasy, ponieważ wiadomości dotyczące ważnych kwestii mogą być uważane za „towary łatwo psujące się” i zwłoka z ich publikacją, nawet krótkotrwała, może zupełnie pozbawić wiadomości wszelkiej ich wartości i zainteresowania. Trybunał uważał, że w pewnych okolicznościach odpowiedni moment interpelacji parlamentarnej ma porównywalne znaczenie. Ponadto, interpelacja w systemie węgierskim jest prawem każdego posła do parlamentu. Stanowi ważne prawo mniejszości, które wymaga specjalnej ochrony w działalności parlamentarnej w demokracji.

W części dotyczącej wymierzenia grzywny Trybunał uważał, że ingerencja polegała na nałożeniu sankcji w procesie, w którym gwarancje proceduralne oraz gwarancje znamion bezstronności były niewystarczające, nawet jeśli wypowiedź niewerbalna skarżącego była daleko niewłaściwa i wulgarna.

W związku z tym, z troską należało zauważyć, że propozycja marszałka stanowiąca podstawę sankcji do wymierzenia skarżącemu nie zawierała przejrzystego opisu zarzucanego zachowania ani rozważenia okoliczności lub jej szczegółowych powodów.

Z tych samych w istocie względów, jakie znalazły się we wspomnianym wyroku Karácsony i inni v. Węgry – zwłaszcza braku skutecznych i odpowiednich zabezpieczeń przed nadużywaniem uprawnień dyscyplinarnych, braku odpowiedniego uzasadnienia decyzji oraz niedostępności procedury parlamentarnej, w której skarżący mógłby zostać wysłuchany – ingerencja ta nie mogła być uznana za konieczną w społeczeństwie demokratycznym w rozumieniu art.10 ust. 2 Konwencji.

W części dotyczącej zakazu składania interpelacji Trybunał wskazał, że państwa – lub w rzeczy samej parlamenty – są właściwe do uregulowania w sposób niezależny czasu, miejsca i sposobu wypowiedania się w parlamencie; i w związku z tym kontrola Trybunału w tym zakresie powinna być ograniczona. Nadzór dyscyplinarny sprawowany przez marszałka parlamentu jest – co do zasady – ważnym równoważnikiem dla przywilejów członków parlamentu. Z drugiej strony, państwa mają bardzo ograniczoną swobodę regulacji treści wypowiedzi parlamentarnych. Pewne regulacje mogą być jednak konieczne w celu zapobieżenia formom wypowiedzi takich, jak bezpośrednie lub pośrednie wzywianie do przemocy. Przy ocenie, czy wolność wypowiedzi była zachowana w kontekście wypowiedzi parlamentarnych kontrola Trybunału musi być ściślejsza. W każdym razie, przez ogólnie uznane zasady immunitetu parlamentarnego państwa zapewniają podwyższony poziom ochrony wypowiedzi w parlamencie, w rezultacie czego można oczekiwać, że potrzeba interwencji Trybunału będzie rzadka. Trybunał przywiązuje znaczenie do ochrony mniejszości parlamentarnej przed nadużyciami większości. Musi więc badać szczególnie starannie każdy środek, który wydaje się działać wyłącznie lub głównie na szkodę opozycji. W tej sprawie ingerencja dotyczyła treści wypowiedzi parlamentarnej – w związku z którą państwo ma wąski margines swobody – tym bardziej, gdy proponowane interpelacje nie nosiły znamion wzywiania do przemocy.

Przy ocenie proporcjonalności ingerencji Trybunał postanowił rozważyć naturę zamierzonej wypowiedzi w kontekście uprawnionego celu, który miałby być w ten sposób chroniony, jej wpływ na porządek w parlamencie i jego autorytet, zastosowaną procedurę oraz nałożone sankcje.

W związku z kwestią natury wypowiedzi, wbrew twierdzeniu rządu, który uważał, że wypowiedzi w parlamencie nie mieszczą się w zwykłych standardach wypowiedzi, ponieważ wiążą się ze szczególną odpowiedzialnością posłów, Trybunał potwierdził, że wolność wypowiedzi ma szczególne znaczenie dla wybranych przedstawicieli społeczeństwa a ingerencja w nią może być usprawiedliwiona wyłącznie bardzo poważnymi względami.

Trybunał zauważył, że skarżącym był członek opozycji parlamentarnej mający zamiar wyrazić swoje opinie na temat rządowego projektu nowych regulacji sprzedaży detalicznej wyrobów tytoniowych. Interpelacje wniesione na podstawie odpowiednich przepisów Regulaminu Parlamentu dotyczyły kwestii publicznej o najwyższym politycznym znaczeniu a więc odnosiły się bezpośrednio do funkcjonowania demokracji. Składanie interpelacji jest ustawowym prawem posła nie uzależnionym od uznania marszałka.

Skarżący mógł wyrazić swoją opinię na temat projektu w procesie głosowania, interpelacje dotyczyły jednak odpowiedzialności rządu za konsekwencje tego projektu; i poglądów w nich wyrażonych nie można było porównywać z politycznym aktem zgody lub niezgody wyrażonym w głosowaniu. Zakaz dwóch zamierzonych interpelacji spowodował, że skarżący został w rzeczywistości pozbawiony udziału w debacie - sytuacja ta miała istotny wpływ na funkcje parlamentarzystów odnoszące się do reprezentacji ich wyborców. Ze względu na znaczenie takich wypowiedzi politycznych, wyłącznie bardzo poważne względy usprawiedliwiają ingerencję w interpelacje parlamentarne, zwłaszcza gdy następuje ona w drodze uprzedniego zakazu niektórych interpelacji, jakie poseł zamierza złożyć w toczącej się debacie.

Ze względu na język użyty przez skarżącego w projektach interpelacji, Trybunał był przekonany, że chociaż napisane w kontrowersyjnym, czasami wulgarnymi, a w każdym razie w stylu dosyć polemicznym, tekstów tych nie można było rozsądnie uważać za rodzące bardzo poważne powody zarzuconych restrykcji, zwłaszcza, że nie zawierały żadnego bezpodstawnego osobistego oczerniania. Należało jednak zauważyć, że odwołania obsceniczne w drugiej interpelacji były wysoce problematyczne, nawet biorąc pod uwagę fakt, że była napisana w odpowiedzi na zakaz pierwszej z nich. Przy rozważaniu natury wypowiedzi Trybunał uznał, że ochrona członków i partii należących do mniejszości parlamentarnej również wymaga troski i rezultacie specjalne znaczenie należy nadać zapewnieniu im rzeczywistego prawa do wyrażania opinii oraz prawa ogółu do wysłuchania ich punktów widzenia. Ze względu na znaczenie publicznego wyrażania poglądów mniejszości jako integralnej funkcji demokracji, posłowie należący do mniejszości powinni mieć możliwość wyrażania swoich poglądów, nawet w brutalnym języku ale w rozsądnych ramach. Trybunał zauważył jednak, że chociaż racje przemawiające za zakazem interpelacji nie wymieniały konkretnie tego elementu, drugi tekst zawierał niektóre frazy z konotacją seksualną, które mogły rodzić pewne wątpliwości z perspektywy manier obowiązujących w parlamencie.

W związku z kwestią wpływu na porządek i autorytet parlamentu Trybunał odnotował znaczenie uporządkowanego prowadzenia prac parlamentarnych oraz poszanowania instytucji konstytucyjnych w społeczeństwie demokratycznym. Trybunał musiał być przekonany, że władze krajowe stosowały standardy zgodne z zasadami zapisanymi w art. 10 i oparły się na możliwej do zaakceptowania ocenie istotnych faktów.

Przy ocenie rzeczywistego wpływu i możliwości naruszenia praw innych osób Trybunał nie widział, w jaki sposób wypowiedzi skarżącego mogły zakłócić rzeczywiste działanie parlamentu. Rząd nie przedstawił mocnych racji usprawiedliwiających środek zastosowany przez marszałka dla ochrony autorytetu parlamentu, rzekomo zakwestionowanego na skutek obraźliwych oskarżeń wobec rządu w związku z jego polityką. Ponadto decyzja marszałka nie zawierała żadnego wyjaśnienia w tym zakresie. Ponadto, nie można było twierdzić, że rząd jako zbiorowe ciało polityczne miał prawo do ochrony przed brutalną krytyką o ile nie zostało wykazane, że dotyczyła ona praw indywidualnych członków rządu w sposób sprzeczny z art. 10. Jednak w tej sprawie nie było zarzutu takiego ataku osobistego.

W związku z kwestią procesu prowadzącego do ingerencji Trybunał zauważył, że zakaz został wydany bez żadnej debaty, która oferowałaby jakąkolwiek ochronę jako członkowi

opozycji w owym czasie. Ponadto, zarzucone decyzje marszałka nie wskazywały konkretnie, nie mówiąc o uzasadnieniu, dlaczego proponowane interpelacje były „szkodliwe dla prestiżu Parlamentu i niedopuszczalne w systemie funkcjonującym w sposób demokratyczny” i wymagały sankcji skutecznie uniemożliwiającej skarżącemu podjęcie zamierzonych interwencji – i to bez dostępnych zabezpieczeń proceduralnych.

W odniesieniu do sankcji Trybunał zauważył, że wcześniejsze przywołanie do porządku lub ostrzeżenie – przynajmniej raz – są standardem europejskim w ramach dyscypliny parlamentarnej. W tej sprawie jednak cenzura została zastosowana bezpośrednio, bez rozważenia żadnych mniej dolegliwych środków. W związku z tym Trybunał zauważył, że zasada stopniowości sankcji, o których wspomniał rząd, nie została – jak się wydaje – w tym przypadku zastosowana.

Interpelacje zostały zakazane z powodu ich stylu i zawartości raczej niż niespełnienia warunków formalnych – co wydawało się być jedynym ważnym powodem ich odrzucenia – Trybunał uznał, że ingerencje te były pozbawione nieodpartyh racji, ponieważ nie zostało wykazane, że interesy związane z autorytetem parlamentu były poważnie dotknięte oraz że miały one przy ich ważeniu większe znaczenie niż prawo do wolności wypowiedzi opozycji. Ponadto, gwarancje proceduralne oraz gwarancje znamion bezstronności były niewystarczające. Ingerencje te nie mogły więc być uznane za konieczne w społeczeństwie demokratycznym w rozumieniu art. 10 ust. 2 Konwencji. W rezultacie nastąpiło naruszenie art. 10 (pięć do dwóch).

Trybunał uznał, że ze względu na stwierdzenie naruszenia art. 10 nie było potrzeby odrębnego badania zarzutu na tle art. 13 (sześć do jednego). Zarzut na tle art. 14 został uznany za niedopuszczalny jako oczywiście bezzasadny (sześć do jednego).

Trybunał nie zasądził zadośćuczynienia za krzywdę moralną, uznając, że stwierdzenie naruszenia Konwencji powinno być dla skarżącego wystarczającą satysfakcją. Węgry muszą natomiast zapłacić mu 450 euro jako zadośćuczynienie w związku ze szkodą materialną, jeśli skarżący uścił już grzywnę. Mają obowiązek zwrócić mu również poniesione koszty i wydatki.

#### **Uwagi:**

Kolejny wyrok „węgierski” dotyczący kwestii granic wolności wypowiedzi w parlamencie. Powodem było pokazania innym posłom środkowego palca oraz wulgarne treści zawarte w projektach interpelacji. Konkluzje Trybunału pouczające również w kontekście polskiej codzienności parlamentarnej.