

## SAŽETAK PRESUDE VELIKOG VIJEĆA

### KARÁCSONY I DRUGI PROTIV MAĐARSKE OD 17. SVIBNJA 2016. GODINE ZAHTJEVI BR. 42461/13 i 44357/13

*Izricanje novčane kazne  
parlamentarnim zastupnicima zbog ponašanja tijekom  
parlamentarnih sjednica predstavljalo je povredu prava na slobodu izražavanja*

#### ČINJENICE

Mađarska Vlada podnijela je zahtjeve za upućivanje predmeta Velikom vijeću u dva predmeta: *Karácsony i drugi protiv Mađarske* te *Szél i drugi protiv Mađarske*. Kako se obje presude odnosile na slično činjenično stanje te mjerodavno pravo, Sud je sukladno čl. 42. Poslovnika odlučio spojiti oba zahtjeva te provesti jedinstveni postupak pred Velikim vijećem. Naime, obje presude odnose se na incidente u kojima su članovi oporbenih stranaka izrazili svoje nezadovoljstvo s vodećom parlamentarnom strankom tijekom parlamentarnih sjednica u 2013. godini zbog kojeg im je predsjedatelj sjednice bez održavanja rasprave, izrekao novčane kazne zbog grubog narušavanja reda i mira.

Presuda *Karácsony i drugi protiv Mađarske* odnosi se na incident iz travnja 2013. godine, tijekom kojeg su dvojica podnositelja u središtu parlamentarne dvorane postavili plakat s natpisom „FIDESZ, vi kradete, vi varate i vi lažete“. FIDESZ je u tom trenutku bila vodeća politička stranka u mađarskom Parlamentu. Zatim su isti plakat postavili i pored mjesta na kojem je sjedio državni tajnik. Drugi incident se dogodio tijekom glasovanja o zakonu koji se odnosio na duhanske proizvode u svibnju 2013. godine, kada su druga dva podnositelja u središtu parlamentarne dvorane postavila plakat s natpisom „Ovdje djeluje nacionalna duhanska mafija“.

Nadalje, presuda *Szél i drugi protiv Mađarske*, odnosi se na incident iz lipnja 2013. godine kada je jedna od podnositeljica prilikom glasovanja o Zakonu o prijenosu poljoprivrednog i šumskog zemljišta, ispred premijera stavila male, zlatne tačke napunjene zemljom, dok su preostale dvije podnositeljice ispred govornice predsjedatelja sjednice, postavile natpis „Raspodjela zemlje umjesto krađe zemlje“.

Europski sud je obje presude donio dana 16. rujna 2014. godine te je utvrdio kako je došlo do povrede čl. 10. Konvencije te povrede čl. 13. u vezi s čl. 10. Konvencije zbog toga što su podnositeljima novčane kazne izrečene odlukom predsjedatelja parlamentarne sjednice, bez obrazloženja koji bi opravdali njihovo izricanje, bez prethodnog upozorenja i bez održavanja rasprave.

#### OCJENA VELIKOG VIJEĆA

*U odnosu na članak 10. Konvencije*

Sud je primijetio da su pravila ponašanja parlamentarnih zastupnika regulirana čl. 49. st. 4. Zakona o Parlamentu. Od parlamentarnih zastupnika se očekuje da budu svjesni disciplinskih pravila kojima se osigurava uredno funkcioniranje Parlamenta. Veliko vijeće je zaključilo da su podnositelji (kao parlamentarni zastupnici) u određenom opsegu trebali predvidjeti posljedice vlastitog ponašanja, iako čl. 49. st. 4. Zakona o Parlamentu, do tada nije niti

jednom bio primijenjen. Ta odredba je ispunila zahtjeve čl. 10. Konvencije u smislu da je miješanje u podnositeljevo pravo na slobodu izražavanja bilo propisano zakonom tj. odredbom koja je bila dovoljno jasna. Prema mišljenju Velikog vijeća, cilj miješanja bio je opravdan – sprječavanje prekida rada Parlamenta i narušavanja reda i mira te zaštita prava ostalih parlamentarnih zastupnika.

Sud je već u nekoliko navrata naglašavao kako je parlamentarnim zastupnicima važna sloboda izražavanja. Međutim, sloboda rasprave u Parlamentu se ne može smatrati apsolutnom iako je od temeljne važnosti u demokratskom društvu. Država potpisnica Konvencije može navedenu slobodu podvrgnuti odgovarajućim mjerama „ograničenja“ ili „kaznama“, a na Sudu je zadatak da donese konačnu odluku o usklađenost takve mjere sa zahtjevima iz čl. 10. Konvencije. Sukladno tome, univerzalno priznato načelo parlamentarnog imuniteta omogućava pojačanu, ali ne i neograničenu zaštitu prava na govor u Parlamentu. Parlamenti su ovlašteni reagirati u situacijama u kojima parlamentarni zastupnici onemogućuju pravilno funkcioniranje zakonodavnog tijela.

Veliko vijeće je istaknulo da Konvencija povezuje učinkovitu političku demokraciju i učinkovito funkcioniranje Parlamenta. Sloboda govora u Parlamentu će se ograničiti u situacijama kada to zahtjeva opravdani interes zaštite pravilnog funkcioniranja Parlamenta te zaštita ostalih parlamentarnih zastupnika. Pravila o unutarnjem funkcioniranju Parlamenta ukazuju na dobro utvrđeno ustavno načelo parlamentarne autonomije. U skladu s tim načelom, Parlament može regulirati vlastiti način postupanja. Parlamentarna autonomija obuhvaća i ovlast Parlamenta da provodi pravila kojima se ostvaruje njegovo pravilno funkcioniranje.

Međutim, Veliko vijeće je primijetilo da diskrecijsko pravo domaćih vlasti da sankcioniraju uvredljiv govor ili ponašanje u Parlamentu nije neograničeno, iako je to pravo veoma važno. Parlamentarna autonomija se ne smije zloupotrebljavati u cilju suzbijanja slobode izražavanja parlamentarnih zastupnika koja predstavlja temelj političke rasprave u demokratskom društvu. Veliko vijeće smatra da je potrebno zaštititi parlamentarnu manjinu od zloupotreba većine.

Veliko vijeće je stoga prihvatilo činjenicu da je reakcija Parlamenta na ponašanje podnositelja bila nužna. Međutim, trebalo je ustanoviti je li miješanje bilo proporcionalno namjeravanom cilju te jesu li razlozi kojima su domaća tijela opravdala miješanje, bili odgovarajući i dovoljni.

Veliko vijeće je navelo da postavljanje plakata u Parlamentu ne predstavlja uobičajeni način na koji parlamentarni zastupnici izražavaju svoja mišljenja o određenom predmetu rasprave u Parlamentu. Parlamentarni zastupnici su ovakvim ponašanjem narušili red u Parlamentu. Podnositelji nisu bili sankcionirani zbog izražavanja svog mišljenja o predmetima rasprave u Parlamentu, nego zbog mjesta i načina na koji su svoja mišljenja izrazili.

Veliko vijeće je naglasilo da prilikom sankcioniranja uvredljivog ponašanja parlamentarnog zastupnika, Parlament mora poštovati načelo proporcionalnosti iz čl. 10. Konvencije i u postupovnom smislu. Usklađenost s navedenim načelom zahtjeva da nametnuta sankcija mora odgovarati težini disciplinske povrede.

Uvažavajući široku slobodu procjene koju država potpisnica Konvencije uživa, Veliko vijeće je ustanovilo da pri sankcioniranju parlamentarnih zastupnika nisu ispoštovani osnovni postupovni zaštitni mehanizmi.

Domaće zakonodavstvo nije omogućavalo parlamentarnim zastupnicima da sudjeluju u disciplinskom postupku, posebice im nije omogućavalo da budu saslušani. Disciplinski postupak se sastojao od pisanog prijedloga predsjedatelja parlamentarne sjednice da se podnositeljima izreče novčana kazna te od usvajanja navedenog prijedloga na plenarnoj

sjednici bez prethodne rasprave. Stoga, podnositeljima u takvom postupku nije omogućena nikakva postupovna zaštita. Štoviše, dva prijedloga za izricanje novčane kazne nisu sadržavala obrazloženje koje bi ukazivalo na ozbiljno remećenje reda i mira tijekom parlamentarne sjednice. Iako su podnositelji imali mogućnost prigovarati izrečenoj novčanoj kazni, Veliko vijeće je utvrdio da se zapravo radilo o općenitom pravu parlamentarnog zastupnika na obraćanje u Parlamentu ili određenim parlamentarnim odborima nadležnim za tumačenje pravila o funkcioniranju Parlamenta. Međutim, podnositeljima nije bilo zajamčeno da će se njihovi prigovori razmotriti tijekom disciplinskog postupka. Veliko vijeće je, kao značajno, istaknulo izmjene Zakona o Parlamentu koje omogućavaju parlamentarnim zastupnicima pravo na prigovor na izrečenu novčanu kaznu i mogućnost obraćanja parlamentarnim odborima. Time je ostvaren nužni minimum zaštite postupovnih prava. Međutim, navedene izmjene nisu utjecale na situaciju podnositelja.

Veliko vijeće je utvrdilo da miješanje u pravo na slobodu izražavanja nije bilo razmjerno opravdanom cilju koji se trebao postići jer nije bilo popraćeno odgovarajućim zaštitnim mehanizma postupovne prirode. Veliko vijeće je zaključilo da miješanje u pravo na slobodu izražavanja nije bilo nužno u demokratskom društvu te da je stoga došlo do povrede čl. 10. Konvencije. S obzirom na navedeno, ne postoji potreba za zasebnim ispitivanjem navodne povrede čl. 13. Konvencije.

### **PRAVIČNA NAKNADA**

2.620,00 EUR – na ime naknade materijalne štete

12.000,00 EUR – na ime troškova postupka

*Ovaj sažetak izradio je Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Sažetak ne predstavlja službeni dokument Europskog suda za ljudska prava te ne obvezuje taj Sud*

© Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava.