



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

© Ministerstwo Spraw Zagranicznych, www.gov.pl/diplomacy [Translation already published on the official website of the Polish Ministry of Justice] Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Ministry of Foreign Affairs for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Ministerstwo Spraw Zagranicznych, <https://www.gov.pl/web/diplomacy> [Tłumaczenie zostało już opublikowane na oficjalnej stronie Ministerstwa Sprawiedliwości] Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

Nota informacyjna nt. orzecznictwa Trybunału nr 236

Styczeń 2020 r.

Magyar Kétfarkú Kutya Párt p. Węgrom [WI] – skarga nr 201/17
Wyrok z 20.01.2020 r. [Wielka Izba]

Art. 10

Art. 10 ust. 1

Wolność wyrażania opinii

Wolność przekazywania informacji

Niewystarczająco przewidywalna podstawa prawna do nałożenia grzywny na partię polityczną za udostępnienie aplikacji mobilnej umożliwiającej wyborcom dzielenie się anonimowymi zdjęciami ich kart do głosowania: *naruszenie*

Fakty – W 2016 r. odbyło się na Węgrzech referendum w sprawie planu Unii Europejskiej dotyczącego relokacji migrantów. Krótko przed referendum skarżąca partia polityczna Magyar Kétfarkú Kutya Párt („MKKP”) udostępniła wyborcom aplikację mobilną, którą mogli wykorzystywać do anonimowego zamieszczania i dzielenia się publicznie zdjęciami ich kart do głosowania. Na skutek skarg złożonych do Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) przez osobę prywatną skarżąca partia została ukarana grzywną za naruszenie zasad rzetelności i tajności wyborów oraz zasady korzystania z praw zgodnie z ich celem. Sąd Najwyższy (*Kúria*) utrzymał w mocy stwierdzenie PKW dotyczące naruszenia zasady korzystania z praw zgodnie z ich celem, ale oddalił jej ustalenia dotyczące tajności głosowania i rzetelności referendum. Skarga konstytucyjna wniesiona przez skarżącą partię została uznana za niedopuszczalną.

Wyrokiem z dnia 23 stycznia 2018 r. (zob. [Nota informacyjna nr 214](#)) Izba Trybunału jednogłośnie orzekła, że doszło do naruszenia art. 10 Konwencji [o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności]. W opinii Trybunału zachowanie skarżącej partii nie powodowało jakiegokolwiek uszczerbku dla tajności i rzetelności referendum. Nałożona na skarżącą partię sankcja nie realizowała żadnego z uprawnionych celów wymienionych w art. 10 ust. 2.

W dniu 28 maja 2018 r. sprawa została przekazana do Wielkiej Izby na wniosek rządu.

Prawo – Art. 10

a) *Istnienie ingerencji* – Decyzje władz krajowych ingerowały w wolność wyrażania opinii MKKP. W opinii Trybunału zamieszczanie zdjęć kart do głosowania stanowi formę postępowania, która kwalifikuje się jako korzystanie z wolności wyrażania opinii.

MKKP nie była autorem przedmiotowych fotografii, uczestniczyła raczej w ich rozpowszechnianiu poprzez udostępnienie aplikacji mobilnej służącej do ich publikowania. W swoim orzecznictwie Trybunał stwierdził, że art. 10 stosuje się nie tylko do treści informacji, ale także do środków jej rozpowszechniania, gdyż wszelkie ograniczenia nakładane na te środki z konieczności ingerują w prawo do otrzymywania i przekazywania informacji. Aplikacja mobilna była środkiem udostępnionym przez MKKP wyborcom do przekazywania ich opinii politycznych, umożliwiając im korzystanie z ich prawa do wolności wyrażania opinii.

Zgodnie z interpretacją postępowania MKKP dokonaną przez organy krajowe Trybunał uznał, że MKKP nie tylko chciała udostępnić wyborcom forum, na którym mogli wyrażać swoje opinie, ale także sama dążyła do przekazania przesłania politycznego. Zważywszy na kontekst – czas referendum krajowego – oraz nazwę aplikacji – „Oddaj nieważny głos” – działanie tej aplikacji mobilnej należy uznać za wyrażenie przez MKKP opinii politycznej na temat przedmiotowego referendum.

MKKP twierdziła, że została ukarana nie za prowadzenie kampanii jako takiej, ale za prowadzenie jej poprzez przedmiotową aplikację mobilną. Ochrona z art. 10 rozciąga się nie tylko na treść wyrażanych idei i informacji, ale także na formę, w której są przekazywane. Postępowanie MKKP należało do tej kategorii.

W okolicznościach sprawy oba aspekty – zapewnienie forum dla treści osób trzecich oraz samo przekazywanie informacji i idei – były ze sobą nierozzerwalnie związane. Udostępnienie wyborcom aplikacji mobilnej i wezwanie ich do zamieszczania i publikowania zdjęć kart do głosowania oraz zachęcanie ich do oddania nieważnego głosu obejmowało więc korzystanie przez MKKP z prawa do wolności wyrażania opinii w odniesieniu do obu tych aspektów.

Reakcja władz na korzystanie przez MKKP z praw przewidzianych na podstawie art. 10 Konwencji stanowiła ingerencję w te prawa.

b) *Czy ingerencja była przewidziana przez ustawę* – Zakres pojęcia przewidywalności zależy w znacznym stopniu od treści danego instrumentu, obszaru, który ma objąć, oraz liczby i statusu tych, do których jest adresowany. Kontekst wyborczy nabiera w tym względzie szczególnej wagi, zważywszy na znaczenie integralności procesu głosowania dla utrzymania zaufania elektoratu do instytucji demokratycznych.

Gdy uregulowania prawne dotyczące wyborów są podstawą do ograniczania wolności wyrażania opinii, stanowi to dodatkowy element, który należy wziąć pod uwagę przy rozważaniu wymogu przewidywalności, który prawo musi spełniać. W tym kontekście swoboda wypowiedzi jest kluczowa dla zapewnienia „swobody wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego”. Z tego powodu szczególnie istotne jest, by w okresie poprzedzającym wybory opinie i informacje wszelkiego rodzaju mogły krążyć swobodnie. Dotyczy to szczególnie sytuacji, gdy w grę wchodzi wolność wyrażania opinii partii politycznej. Jak Trybunał wielokrotnie powtarzał, partie polityczne odgrywają zasadniczą rolę w zapewnianiu pluralizmu i odpowiedniego funkcjonowania demokracji. Ograniczenia ich wolności wyrażania opinii muszą zatem podlegać rygorystycznej kontroli. To samo dotyczy, *mutatis mutandis*, kontekstu referendum mającego na celu ustalenie woli elektoratu w sprawach o znaczeniu publicznym.

W opinii Trybunału tego rodzaju kontrola w sposób naturalny rozciąga się na ocenę, czy podstawa prawna służąca do ograniczenia przez władze wolności wyrażania opinii partii politycznej była przewidywalna co do swoich skutków w stopniu wykluczającym wszelką arbitralność przy jej stosowaniu. Rygorystyczna kontrola służy w tym przypadku nie tylko ochronie demokratycznych partii politycznych przed arbitralną ingerencją władz, ale chroni także samą demokrację, gdyż w tym kontekście wszelkie ograniczanie wolności wyrażania opinii bez wystarczająco przewidywalnych uregulowań może być szkodliwe dla otwartej debaty politycznej, legitymacji procesu głosowania i jego wyników, a ostatecznie dla zaufania obywateli do integralności instytucji demokratycznych i ich przywiązania do zasady rządów prawa.

Istotną kwestią w niniejszej sprawie było to, czy – przy braku wiążącego przepisu prawa krajowego wyraźnie regulującego kwestię fotografowania kart do głosowania i zamieszczania takich fotografii w sposób zanonimizowany w aplikacji mobilnej w celu rozpowszechnienia ich w czasie trwania głosowania – MKKP wiedziała lub powinna była wiedzieć (w razie potrzeby po zasięgnięciu odpowiedniej porady prawnej), że jej postępowanie naruszy istniejące prawo dotyczące procedury wyborczej.

Niejasność zasady „korzystania z praw zgodnie z ich celem”, wyrażonej w art. 2 ust. 1 lit. e ustawy o procedurze wyborczej (UPW), została stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny w jego postanowieniu. UPW nie zdefiniowała, co stanowi naruszenie tej zasady, i nie ustaliła kryteriów określania, jaka sytuacja stanowi naruszenie wymogu korzystania z praw zgodnie z ich celem, ani nawet nie wskazała żadnych przykładów. W rozumieniu Trybunału Konstytucyjnego nie było też możliwe ustalenie ogólnie stosujących się kryteriów do korzystania z praw niezgodnie z ich celem; to do Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) i ostatecznie sądów krajowych należało rozstrzyganie, w oparciu o zbadanie wszystkich okoliczności danej sprawy, czy określone postępowanie naruszało tę zasadę.

Trybunał uznał, że sytuacja zakładająca potrzebę sądowej wykładni zasad ustanowionych w prawie sama w sobie nie narusza wymogu, by prawo było formułowane w sposób wystarczająco precyzyjny. Nie zmienia to faktu, że krajowe ramy prawne zastosowane w niniejszej sprawie przewidywały możliwość ograniczenia ekspresyjnych zachowań związanych z głosowaniem indywidualnie dla każdego przypadku, a zatem przyznawały bardzo szeroki zakres uznania organom wyborczym i sądom krajowym, które miały je interpretować i stosować. W konsekwencji niejasność art. 2 ust. 1 lit. e UPW oraz nieodłącznie związane z jego wykładnią możliwe ryzyko dla korzystania z praw dotyczących głosowania, w tym swobodnej dyskusji o sprawach publicznych, wymagały szczególnej ostrożności ze strony władz krajowych.

W odniesieniu do wykładni art. 2 ust. 1 lit. e UPW Trybunał Konstytucyjny ograniczył zakres zastosowania tego postanowienia do zachowań związanych z głosowaniem pociągających za sobą „negatywne skutki”, w tym naruszenie praw innych osób. Podobne podejście wynikało z orzecznictwa Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy uznał jednak, że nie została naruszona tajność głosowania, gdyż aplikacja mobilna nie zezwalała na dostęp do danych osobowych użytkowników, a więc nie była w stanie powiązać oddanego głosu z wyborcą. Ponadto Sąd Najwyższy stwierdził, że postępowanie MKKP nie miało istotnego wpływu na rzetelność referendum krajowego i nie było w stanie zachwiać zaufaniem społeczeństwa do pracy organów wyborczych. Nie ustalono więc, w jaki sposób sporne ograniczenie, oparte na zasadzie korzystania z praw zgodnie z ich celem, było związane z konkretnym „negatywnym skutkiem”, czy to potencjalnym, czy rzeczywistym, i w jaki sposób odnosiło się do niego. Wydaje się, że niniejsza sprawa stanowiła pierwszy przypadek, w którym władze krajowe zastosowały zasadę korzystania z praw zgodnie z ich celem w odniesieniu do użycia aplikacji mobilnej służącej do zanonimizowanego zamieszczania zdjęć kart do głosowania. Samo to nie sprawiło, że wykładnia prawa była nieprzewidywalna. Mając jednak na uwadze szczególne znaczenie przewidywalności prawa w przypadku ograniczania wolności wyrażania opinii partii politycznej w kontekście wyborów lub

referendum, Trybunał uznał, że znaczna niepewność co do potencjalnych skutków zaskarżonych przepisów prawnych, zastosowanych przez władze krajowe, przekraczała poziom, który można zaakceptować na podstawie art. 10 ust. 2 Konwencji.

Rozstrzygnięcie: naruszenie (szesnastoma głosami do jednego).

Art. 41: 330 EUR tytułem szkody majątkowej.

© Council of Europe/European Court of Human Rights
Niniejsze streszczenie przygotowane przez Kancelarię nie wiąże Trybunału.

Link do [Not informacyjnych nt. orzecznictwa](#)