

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Übersetzung wurde bereits in Newsletter Menschenrechte 2014/5 veröffentlicht] Die erneute Veröffentlichung wurde allein für die Aufnahme in die HUDOC-Datenbank des EGMR gestattet. Diese Übersetzung bindet den EGMR nicht.

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Translation already published in Newsletter Menschenrechte 2014/5] Permission to republish this translation has been granted for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC. This translation does not bind the Court.

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Traduction déjà publiée dans Newsletter Menschenrechte 2014/5] L'autorisation de republier cette traduction a été accordée dans le seul but de son inclusion dans la base de données HUDOC de la Cour. La présente traduction ne lie pas la Cour.

Sachverhalt

Die vier Bf. waren zum betreffenden Zeitpunkt Abgeordnete der Oppositionspartei *Párbeszéd Magyarorszáért* im ungarischen Parlament.

Am 30.4.2013 hielten zwei der Bf. während einer Plenarsitzung ein Plakat mit der Aufschrift »FIDESZ¹. Du stiehlst, du betrügst und du lügst« in die Höhe. Am selben Tag hielt einer der beiden im Parlament eine Rede zur Änderung von Rauchergesetzen, bei der er die Regierungsparteien der Korruption beschuldigte. Am 6.5.2013 stellte der Parlamentspräsident den Antrag, die beiden Bf. nach § 49 Abs. 4 Parlamentsgesetz mit einer Geldstrafe von HUF 50.000,- (ca. € 170,-) bzw. HUF 185.520,- (ca. € 600,-) wegen schwerwiegender Störung des parlamentarischen Ablaufs zu belegen. Dieser Antrag wurde am 13.5.2013 vom Plenum ohne Debatte angenommen.

Während der Schlussabstimmung über die genannte Gesetzesänderung am 21.5.2013 zeigten die zwei anderen Bf. ein Plakat mit der Aufschrift »Hier handelt die nationale Tabakmafia«. Am 27.5. brachte der Parlamentspräsident den Antrag ein, diesen zwei Abgeordneten jeweils HUF 70.000,- (€ 240,-) Geldstrafe wegen schwerwiegender Störung des parlamentarischen Verfahrens aufzuerlegen. Die Erhöhung der Geldstrafe wurde damit begründet, dass es zuvor schon zu ähnlichen Störungen gekommen war. Der Antrag wurde am selben Tag ebenfalls ohne parlamentarische Debatte angenommen.

Das Verfassungsgericht stellte zur Beschwerde eines anderen Abgeordneten wegen einer entsprechenden

Bestrafung fest, dass die Sanktionierung im Einklang mit den Grundrechten stand. Zudem betreffe das parlamentarische Disziplinarrecht eher die inneren Angelegenheiten des Parlaments und das Verhalten der Abgeordneten als Parlamentarier als Bürgerrechte oder -pflichten. Daher könne aus Art. XXVIII Abs. 7 des ungarischen Grundgesetzes kein Rechtsmittel gegen eine parlamentarische Disziplinarmaßnahme abgeleitet werden.

Rechtsausführungen

Die Bf. rügen eine Verletzung von Art. 10 EMRK (*Meinungsäußerungsfreiheit*) durch die Sanktionen des Parlaments. Des Weiteren rügen sie eine Verletzung von Art. 13 EMRK (*Recht auf eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz*) iVm. Art. 10 EMRK, da ihnen auf nationaler Ebene kein Rechtsmittel gegen die Sanktionen zur Verfügung gestanden sei. Zudem beschwerten sie sich über eine Verletzung von Art. 14 EMRK (*Diskriminierungsverbot*), da sie aufgrund ihrer politischen Ansichten diskriminiert worden seien.

I. Zur behaupteten Verletzung von Art. 10 EMRK

(32) Da diese Beschwerde weder offensichtlich unbegründet noch aus einem anderen Grund unzulässig ist, muss sie für **zulässig** erklärt werden (einstimmig).

(43) [...] Der GH stellt zunächst fest, dass es in den Parlamenten der Mitgliedsländer des Europarates üblich ist, dass diese das Verhalten im Parlament selbst kontrollieren.

¹ Das ist die ungarische Regierungspartei.

(44) Er sieht auch im Kontext der parlamentarischen Immunität, die einen persönlichen Aspekt der funktionalen Autonomie der Parlamentsinstitution darstellt, die Notwendigkeit solcher autonomer Maßnahmen. Die Immunität der Mitglieder schützt Abgeordnete und Parlament vor Einmischung von außen, während die interne Selbstständigkeit in der Organisation des Parlamentsbetriebs das Parlament vor einem Eingriff schützt.

1. Vorliegen eines Eingriffs und legitimen Ziels

(46) Der GH stellt fest, dass die Bf. als Sanktion für ihre Meinungsäußerung zu einer Geldstrafe verurteilt wurden. Er sieht die Sanktionen als einen Eingriff in die Meinungsfreiheit an.

(51) Der GH merkt an, dass der Begriff der »Autorität und Würde des Parlaments«, auf die sich die Regierung berufen hat, im Prinzip unter den Schutz der Rechte anderer, namentlich des Parlaments, fallen kann, einem legitimen Ziel unter Art. 10 Abs. 2 EMRK. Jedoch ist bei der Analyse zur Verhältnismäßigkeit der Einschränkung wichtig, dass die Würde einer Institution nicht mit der eines Menschen gleichgesetzt werden kann. Im Hinblick auf den von der Regierung benannten »Schutz der Autorität des Parlaments« befindet der GH, dass dies ein rein institutionelles Interesse des Parlaments darstellt und daher eine Überlegung, die nicht notwendigerweise von derselben Relevanz wie der »Schutz des guten Rufs oder der Rechte anderer« iSv. Art. 8 Abs. 2 EMRK ist.

(52) [...] Die Aufrechterhaltung der Ordnung im Parlament wird durch die Anforderungen einer auf Pluralismus basierenden Demokratie definiert. In diesem Sinn fällt die Erhaltung der ordnungsgemäßen Funktion des Parlaments unter den Begriff der »Aufrechterhaltung der Ordnung«.

(53) Der GH akzeptiert somit, dass der Eingriff dem legitimen Ziel des Schutzes der Rechte anderer und der Aufrechterhaltung der Ordnung gemäß Art. 10 Abs. 2 EMRK diene.

2. Verhältnismäßigkeit

(64) Die Mitgliedstaaten besitzen im Bereich des parlamentarischen Rechts einen großen Spielraum, doch betrifft dieser die Organisation des Parlamentsbetriebs und ändert für sich nicht das Schutzniveau für die politische Rede. Ein großer Beurteilungsspielraum gilt für die Modalitäten der Organisation des Parlamentsbetriebs, einschließlich der Angelegenheiten, welche die Fraktionen und die Stellung der Mitglieder betreffen, wie z.B. das Mandat, Regeln bei Interessenskonflikten und Regeln über Fraktionen. Die Organisation des Parlamentsbetriebs beeinflusst den Meinungs austausch, also die Debatten im Parlament, und bringt Grenzen zum Zweck einer vernünftigen und konstruktiven Beratung

und Entscheidungsfindung mit sich. Dies bedeutet aber nicht, dass das Recht der Abgeordneten auf Meinungsfreiheit in der politischen Debatte den höchsten Schutz verliert, der für den freien Meinungs austausch nötig ist. Dennoch besteht insbesondere für die Einschränkungen von Meinungsäußerungen bezüglich Zeit und Art ein gewisser Spielraum, der von den Anforderungen eines ordnungsgemäßen Parlamentsbetriebs und dem Erfordernis, die Debatte selbst zu schützen, bestimmt wird. Es ist ein immanenter Teil der parlamentarischen Funktion, dass sich Abgeordnete an bedeutsamen Debatten beteiligen und ihre Wählerschaft bei Themen von öffentlichem Interesse vertreten dürfen, ohne ihre Beobachtungen aus Angst, sich vor einem Gericht oder einer anderen Autorität verantworten zu müssen, einschränken oder ihre Meinungen redigieren zu müssen.

(65) Bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs wird der GH die Natur der Rede im Kontext des legitimen verfolgten Ziels, die Natur der Auswirkungen der strittigen Äußerungen auf die Ordnung im Parlament und die Autorität des Parlaments, das angewendete Verfahren und die verhängten Sanktionen prüfen.

a. Die Natur der Äußerung

(66) Die Rede und Meinungsäußerungen demokratisch gewählter parlamentarischer Vertreter verdienen einen sehr hohen Schutz, da es nötig ist, demokratische Prinzipien und einen offenen Prozess sicherzustellen, und zwar zusätzlich zur Veranschaulichung der pluralistischen Prinzipien, ohne die keine demokratische Gesellschaft möglich wäre. Während die Meinungsfreiheit für jeden wichtig ist, ist sie es insbesondere für die gewählten Volksvertreter. Diese vertreten die Wählerschaft, machen auf deren Sorgen aufmerksam und verteidigen deren Interessen. In einer Demokratie sind das Parlament oder vergleichbare Einrichtungen bedeutende Foren für die politische Debatte. Für die Rechtfertigung eines Eingriffs in die darin ausgeübte Meinungsfreiheit sind daher schwerwiegende Gründe vorzubringen.

(67) In modernen Gesellschaften müssen alle Formen von Meinungsäußerung auf parlamentarischer Ebene im Licht einer möglichen medialen Berichterstattung und dem öffentlichen Zugang zu unterschiedlichen Sichtweisen bedacht werden. Bei der Feststellung des Schutzbedarfs für Rede im Parlament ist zu berücksichtigen, dass nicht nur autorisierte Rede, die im Beratungsprozess geäußert wird, Kommunikation darstellt, die zur öffentlichen Debatte von wichtigen politischen Themen in der Gesellschaft beiträgt. Nach Ansicht des GH sind andere Akte der Kommunikation im Parlament (darunter die Abstimmungen, Auszüge und andere informelle Äußerungen der Zustimmung oder Ablehnung) ebenso wesentliche Bestandteile der breiteren sozialen Kommunikation, die im Parlament entsteht.

(68) Das trifft sogar dann zu, wenn all die Formen der politischen Meinungsäußerung nicht ausdrücklich von den parlamentarischen Vorschriften toleriert werden. In solchen Situationen muss der Kontext der beabsichtigten Äußerung beachtet und gegen das legitime Ziel der Einschränkung abgewogen werden.

(69) [...] Die Meinungsäußerungsfreiheit im Parlament darf dabei nicht nur als Ausdruck der persönlichen Ansichten eines Abgeordneten angesehen werden, sondern auch als die seiner Wählerschaft. [...] Die Immunität von Abgeordneten darf nicht dazu führen, dass die politische Meinungsäußerung im Parlament einen geringeren Schutz genießt. Sie kann zwar ein besonderes Verfahren der Verantwortlichkeit innerhalb des Parlaments rechtfertigen, aber nicht die Meinungsfreiheit mindern.

(70) Der GH bemerkt, dass die Bf. als Mitglieder der parlamentarischen Opposition ihre Ansichten zum Vorhaben der Regierung, den Tabakhandel neu zu regulieren, äußerten. Die Kritik der Bf. betraf ein öffentliches Thema von höchster politischer Bedeutung, das in einer direkten Beziehung zur Funktion einer Demokratie steht. Für den GH ist das symbolische Element ihrer Meinungsäußerung – und dazu gehört auch der harsche Stil – ein wichtiger Bestandteil der Äußerung, die nach Ansicht des GH hauptsächlich zum Ziel hatte, die Parlamentsmehrheit sowie die Regierung zu kritisieren, aber weniger persönliche Angriffe auf einzelne Abgeordnete oder andere Personen darstellen sollte.

(71) Die Bf. hatten eine Möglichkeit, ihre Ansichten zu dem Gesetzesentwurf zu äußern, welcher der Abstimmung unterworfen wurde. Angesichts der Funktionen der Abgeordneten in Hinblick auf die Repräsentation ihrer Wähler und der Natur der parlamentarischen Arbeit, die über die Debatte im Rahmen der dazu vorgesehenen Zeit hinausgeht, war die Zurschaustellung der Plakate für den GH Teil des Ausdrucks der politischen Meinungsäußerung der Bf. Die ausdrücklichen Protestakte können in ihrer Funktion und Wirkung nicht mit der Redemöglichkeit gleichgesetzt werden, die ihnen während der Debatte gewährt wurde. Es sollte angemerkt werden, dass die Bedingungen der Öffentlichkeit auch unterschiedlich waren, da die Abstimmung zu einem Thema von beträchtlichem allgemeinen Interesse ein größeres Aufsehen erregen kann als eine bloße Debatte. Sie steht mehr im Zusammenhang mit der tatsächlichen, endgültigen Beschlussfassung und voller parlamentarischer Verantwortlichkeit als ein Moment einer Debatte, welcher nicht die Endgültigkeit und daher die Bedeutung der tatsächlichen Stimmabgabe hat.

(72) Zudem ist bei der Berücksichtigung der Natur der Äußerung der Parlamentarier der Schutz von Minderheitsabgeordneten und -parteien innerhalb des Parlaments ebenso von Bedeutung. Ein Schwerpunkt sollte dabei auf ihr stets gegebenes Recht der Meinungsäuße-

rung gelegt werden, sowie auf das Anrecht der Öffentlichkeit, diese Ansichten zu hören. Angesichts der Wichtigkeit der öffentlichen Darstellung von Minderheitenansichten als eine integrale Funktion der Demokratie sollten Mitglieder der Minderheiten einen Handlungsspielraum besitzen, um ihre Ansichten (auch auf non-verbale Weise) und die symbolischen Aspekte ihrer Rede innerhalb eines angemessenen Rahmens auszudrücken.

b. Auswirkungen auf die Ordnung im und Autorität des Parlaments

(73) Gleichzeitig betont der GH die Wichtigkeit eines ordnungsgemäßen Verhaltens im Parlament und erkennt die Wichtigkeit der Achtung von Verfassungsinstitutionen in einer demokratischen Gesellschaft an. Seine überwachende Stellung besteht darin, diese Interessen unter den besonderen Umständen des Falles gegen die betroffenen Rechte abzuwägen, um die Angemessenheit des Eingriffs zu bestimmen.

(74) In Hinblick auf ihre tatsächlichen Auswirkungen und die Verletzung der Rechte anderer gibt sich der GH damit zufrieden, dass die Handlungen der Bf. keine nennenswerte Störung verursachten. Es kam zu keiner Störung der tatsächlichen Funktion des Parlaments, da die Debatte oder die Abstimmung weder verzögert noch verhindert wurde.

(75) Unter den Umständen des Falles kann der Schutz von Rechten anderer und die Aufrechterhaltung der Schicklichkeit in parlamentarischen Funktionen nicht als eine überzeugende Rechtfertigung wesentlicher Beschränkungen einer ausdrucksvollen politischen Rede von höchster Wichtigkeit angesehen werden. Die beleidigenden Anschuldigungen im Hinblick auf die Politik der Regierung stellten die Autorität des Parlaments nicht in Frage. Es hat sich weder gezeigt, dass das bestrittene Verhalten die Autorität des Parlaments oder die seiner Amtsträger untergraben hat, noch hat sie das Parlament Spott oder Respektlosigkeit ausgesetzt.

c. Das zum Eingriff führende Verfahren

(76) Der GH hat bemerkt, dass in einigen politischen Systemen die Autonomie des Parlaments impliziert, dass kein außenstehendes Organ die Befugnis hat, Entscheidungen des Parlaments zu kontrollieren, welche die innere Ordnung betreffen. Jedoch gibt es in einigen Mitgliedstaaten, welche die verfassungsmäßige Autonomie des Parlaments akzeptieren, eine Überprüfung der Geldstrafen und anderen Sanktionen durch externe Organe. Der GH kommt zum Schluss, dass im Prinzip die Prüfung durch ein externes, gerichtliches Organ mit der parlamentarischen Autonomie nicht unvereinbar ist, sondern dass dies in den Beurteilungsspielraum der Staaten fällt.

(77) Der GH hat die Wichtigkeit nicht redigierter Meinungen im Parlament bereits festgestellt und die Gefahr für eine solche freie Meinungsäußerung als dem Umstand immanent angesehen, dass die Möglichkeit besteht, sich vor einem Gericht oder einer vergleichbaren Behörde verantworten zu müssen. Der GH befindet, dass unter den Umständen dieses Falles das Parlament selbst eine solche Behörde ist.

(78) [...] Die Konvention kann nicht so interpretiert werden, als würde sie den Staaten theoretische verfassungsmäßige Konzepte bezüglich der zulässigen Grenzen des Zusammenspiels der Gewalten auferlegen. Die Entscheidung der Legislative, die Autonomie und Unabhängigkeit des Parlaments durch die Gewährung der Immunität vor der Rechtsprechung der ordentlichen Gerichte zu schützen, kann für sich nicht als unvereinbar mit der Konvention angesehen werden. Dabei stellt sich stets die Frage, ob im gegebenen Fall die Anforderungen der Konvention erfüllt sind. Im vorliegenden Fall muss der GH entscheiden, ob der Parlamentspräsident, welcher die Sanktionierung der Bf. vorschlug, die erforderliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit besaß.

(80) Unparteilichkeit bei Fragen von Disziplinarmaßnahmen im Parlament kann auf vielen Wegen erreicht werden und der Staat besitzt dahingehend einen großen Beurteilungsspielraum. [...]

(81) Für den GH ist in Anbetracht des Risikos der Parteilichkeit, welches in der ungarischen Parlamentstradition zugrunde gelegt ist, auch von Bedeutung, dass die Sanktion vom Parlament ohne eine parlamentarische Debatte verhängt wurde. Dies bot den Mitgliedern der Opposition zur betreffenden Zeit keinerlei Schutz.

(82) Der GH hat im Kontext des Art. 6 Abs. 1 EMRK anerkannt, dass die Anforderungen der Unparteilichkeit auch bei einer Entscheidung über ein ziviles Recht innerhalb des Parlaments anwendbar sind. Dennoch ist er angesichts des Beurteilungsspielraums in diesem Kontext und der Tatsache, dass der GH die Situation nicht abstrakt prüfen darf, der Meinung, dass die mögliche Parteilichkeit des Sanktionsverfahrens für sich keine Verletzung der Konvention darstellt.

(83) Im Fall der Bf. sprach der Parlamentspräsident weder eine erste noch eine zweite Warnung aus. Die Bf. wurden gleich mit einer Geldstrafe sanktioniert.

(84) Die ungarische Regierung gab zu, dass diese Sanktionierung politischer Natur war. [...] Die oben genannten Mängel im Verfahren untergraben die Fairness der Verhängung der Sanktion und gewährten keinen ausreichenden Schutz der Unparteilichkeit gegenüber politischer Befangenheit im Entscheidungsprozess, was die Meinungsäußerungsfreiheit gefährdet. Obwohl dies unter den spezifischen Umständen des Falles für sich nicht zu einer Parteilichkeit führt, die per se inkompatibel mit den prozessualen Anforderungen des Art. 10

EMRK ist, wird der GH diese Frage bei der Gesamtbeurteilung der Notwendigkeit des Eingriffs in einer demokratischen Gesellschaft berücksichtigt.

(85) Der GH bemerkt ferner, dass die gerügte Entscheidung des Parlaments aufgrund eines Antrags des Parlamentspräsidenten gefällt wurde, welcher sich zwar in klarer Weise auf die Handlungen der Bf. bezog, aber nicht konkretisierte oder gar Gründe dafür angab, warum ein solches Verhalten »schwer beleidigend« war. Ohne eine parlamentarische Debatte bestand auch keine angemessene Plattform, um Sach- oder Rechtsfragen zu untersuchen, Beweise zu beurteilen und eine Beweiswürdigung vorzunehmen.

d. Die verhängten Sanktionen

(87) Für den GH konnten die den Bf. auferlegten Geldstrafen, mögen sie im parlamentarischen Recht bei persönlichen Beleidigungen auch nicht untypisch sein, eine abschreckende Wirkung auf die Rede und Äußerungen der Opposition oder Minderheit im Parlament haben.

e. Ergebnis

(88) Der GH schlussfolgert, dass es dem Eingriff, der eine politische Äußerung betraf, an einem zwingenden Grund mangelte, da nachweislich weder die Interessen der Autorität des Parlaments noch die parlamentarische Ordnung ernsthaft beeinträchtigt wurden, und es sich auch nicht zeigte, dass diese Interessen schwerer wogen als das Recht der Opposition auf Meinungsäußerungsfreiheit. Die Sanktionen wurden zudem ohne die Erwägung weniger eingreifender Mittel wie Warnungen oder Verweise verhängt. Darüber hinaus bestand der Eingriff in der Anwendung von Sanktionen mit einer abschreckenden Wirkung auf die parlamentarische Opposition, und dies in einem Verfahren, in dem prozessuale Garantien sowie jene des Anscheins der Unparteilichkeit mangelhaft waren. Deshalb kann dieser Eingriff nicht als »in einer demokratischen Gesellschaft notwendig« iSd. Art. 10 Abs. 2 EMRK erachtet werden. **Verletzung von Art. 10 EMRK** (einstimmig; *im Ergebnis übereinstimmendes Sondervotum der Richter Raimondi, Spano und Kjølbros*).

II. Zur behaupteten Verletzung von Art. 13 iVm. Art. 10 EMRK

(91) Da diese Beschwerde weder offensichtlich unbegründet noch aus einem anderen Grund unzulässig ist, muss sie für **zulässig** erklärt werden (einstimmig).

(99) [...] Der GH stellt fest, dass die parlamentarische Autonomie und Souveränität wichtige rechtsstaatliche Institutionen der demokratischen Ordnung eines Staates sind. Er befindet es aus den folgenden Gründen nicht für notwendig, das geeignete Forum für die Entschä-

digung unter Art. 13 EMRK festzulegen. Die Regierung argumentierte, dass das Verfassungsgericht im Prinzip befähigt war, ein solches Rechtsmittel bereitzustellen, ohne die Frage der Gewaltentrennung aufzuwerfen. Der GH bemerkt zugleich, dass vor dem Hintergrund einer Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 18.11.2013 dieses Rechtsmittel aktuell nicht verfügbar oder geeignet ist, einen wirksamen Rechtsbehelf anzubieten und davon umfasst eine Entschädigung für den materiellen und immateriellen Schaden aus der Verletzung.

(100) Der GH stellt im vorliegenden Fall eine **Verletzung des Art. 13 EMRK** aufgrund des Fehlens eines Rechtsmittels unter nationalem Recht für die Rügen der Bf. unter Art. 10 EMRK fest (einstimmig).

III. Zu den übrigen behaupteten Verletzungen

(105) [...] Unter Berücksichtigung des gesamten Fallmaterials gibt es keine Untermauerung für die Behauptung der Bf., dass sie im Hinblick auf irgendeines ihrer Konventionsrechte diskriminiert worden wären.

(106) Die Beschwerde ist somit offensichtlich unbegründet und muss als **unzulässig** zurückgewiesen werden (einstimmig).

IV. Entschädigung nach Art. 41 EMRK

€ 170,-, € 600,-, € 240,- bzw. € 240,- für materiellen Schaden an den ErstBf., den ZweitBf., den DrittBf. bzw. den ViertBf., € 3.000,- für immateriellen Schaden an jeden der Bf., € 6.000,- für Kosten und Auslagen an die Bf. gemeinsam (einstimmig; *abweichendes Sondervotum des Richters Kūris*).