



MINISTERIO
DE JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE CONSTITUCIONAL Y
DERECHOS HUMANOS

ÁREA DE DERECHOS HUMANOS

Traducción realizada por Eva M. Única Sánchez, siendo tutor el profesor Luis Miguel González de la Garza, en virtud del Convenio suscrito por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, el Ministerio de Justicia y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)

El TEDH y el Ministerio de Justicia no se hacen responsables del contenido o calidad de la presente traducción

GRAN SALA

CASO DE KARÁCSONY Y OTROS v. HUNGRÍA

(Demandas nº 42461/13 y 44357/13)

SENTENCIA

ESTRASBURGO

17 Mayo 2016

Esta sentencia es definitiva pero puede estar sujeta a revisión editorial.



En el caso de Karácsony y otros v. Hungría,

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en calidad de La Gran Sala, compuesta por:

Luis López Guerra, Presidente,
András Sajó,
MirjanaLazarovaTrajkovska,
AngelikaNußberger,
Mark Villiger,
Boštjan M. Zupančič,
KhanlarHajiyev,
JánŠikuta,
Vincent A. De Gaetano,
Linos-Alexandre Sicilianos,
Erik Møse,
Helena Jäderblom,
Johannes Silvis,
ValeriuGrițco,
KsenijaTurković,
BrankoLubarda,
YonkoGrozev, *jueces,*

y Johan Callewaert, *Delegado del Registro de La Gran Sala,*

Tras la liberación en privado el 8 de julio de 2015 y 27 de abril de 2016,
Dictan la siguiente sentencia, adoptada en la última fecha mencionada:

PROCESO

1. El caso se origina en dos solicitudes (nº 42461/13 y 44357/13) presentadas contra Hungría ante la Corte bajo el Artículo 34 del Convenio para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (“el Convenio”) del 14 de junio y 5 julio de 2013, respectivamente. La primera solicitud (nº 42461/13) fue presentada por cuatro nacionalistas húngaros, Gergely Karácsony, Péter Szilágyi, Dávid Doroszy Rebeka KatalinSzabó, y la segunda (nº 44357/13) por tres nacionalistas húngaros, Bernadett Szél, Ágnes Osztolykán y Szilvia Lengyel (“los solicitantes”).

2. Los solicitantes fueron representados por el D. Karsai, un abogado practicante en Budapest. El gobierno de Hungría (“el Gobierno”) fue representado por su agente, Z. Tallódi, del Ministerio de Justicia.

3. Los solicitantes, Miembros del Parlamento, alegaron que la decisión de sancionar su conducta en el Parlamento había violado sus derechos de libertad y expresión recogidos en el artículo 10 del Convenio. También denunciaron en virtud del Artículo 13 del Convenio que no había otro remedio disponible para impugnar tales decisiones.

SENTENCIA DE KARÁCSONY Y OTROS C. HUNGRÍA

4. Los solicitantes se asignaron a la Sección Segunda de la Corte (Norma 52 § 1 del Reglamento de la Corte). El 16 de septiembre de 2014, una Cámara de esa Sección compuesta por Guido Raimondi, el Presidente, Işıl Karakaş, András Sajó, Nebojša Vučinić, Egidijus Kūris, Robert Spano, Jon Fridrik Kjølbro, los jueces, y Stanley Naismith, el delegado del registro, emitió sus juicios en los dos casos. En cada caso, declaró unánimemente admisibles las quejas, de conformidad con el artículo 10 y artículo 13 conjuntamente con el artículo 10.

La Cámara sostuvo por unanimidad que había habido una violación del artículo 10 así como una violación del artículo 13 en interpretación conjunta con el artículo 10. Una opinión conjunta concurrente de los jueces Raimondi, Spano y Kjølbro y una opinión parcialmente disidente del juez Kūrisse se anexaron a las sentencias.

5. El 15 de diciembre de 2014, el Gobierno solicitó la remisión de los casos a la Gran Sala en referencia al artículo 43 del Convenio. El 16 de febrero de 2015 el panel de la Gran Sala accedió a la petición.

6. La composición de la Gran Sala fue determinada según lo previsto en el artículo 26 §§ 4 y 5 del Convenio y la norma 24 del Reglamento de la Corte.

7. Los demandantes y el Gobierno presentaron observaciones escritas sobre el fondo.

8. Además, se recibieron comentarios de terceras partes procedentes de los gobiernos de República Checa y Reino Unido, cuya intervención por escrito en el proceso fue autorizada por el Presidente, (artículo 36 § 2 del Convenio y norma 44 § 3).

9. Una audiencia tuvo lugar en público en el Edificio de Derechos Humanos, Estrasburgo, el 8 de Julio de 2015 (norma 59§ 3).

Comparecieron ante el Tribunal:

(a) *en el Gobierno*

B. BERKE,	<i>Secretario del Estado, Ministro de Justicia,</i>
Z. TALLÓDI,	<i>Agente,</i>
A. BRUSZT, Consejero Legal, Ministro de Justicia,	
T. BÁRÁNY, Director Deputado, Consejería Parlamentaria,	
Z. TÓTH, Director, Departamento de Codificación, Consejería Parlamentaria,	
N. SEBŐK, Consejero Legal, Departamento de Codificación, Consejería Parlamentaria,	
A. VÁGI, Consejero Legal, Departamento de Codificación, Consejería Parlamentaria,	<i>Consejeros;</i>

(b) *en los solicitantes*

D. KARSAI,	<i>Asesor,</i>
V. KAZAI,	
F. KOLLARICS,	<i>Consejeros.</i>



Dos de los solicitantes, el Sr. Lengyel y el Sr. Szél, también comparecieron.

El Tribunal escuchó tanto los discursos del Sr. Karsai y Sr. Tallódi como sus respuestas a las preguntas de los jueces Nußberger y López Guerra.

LOS HECHOS

I. LAS CIRCUNSTANCIAS DEL CASO

A. Los solicitantes del caso nº 42461/13

10. Los solicitantes, Gergely Karácsony, Péter Szilágyi, Dávid Dorosz y Rebeka Katalin Szabó, nacidos en 1975, 1981, 1985 y 1977 respectivamente eran residentes en Budapest.

11. En el momento de los hechos, los solicitantes eran Miembros del Parlamento y del partido de la oposición *Párbeszéd Magyarországért* (Diálogo para Hungría). El Sr. Szilágyi fue uno de los notarios del Parlamento.

1. Hechos en relación a los solicitantes, señores Karácsony y MrSzilágyi

12. En una sesión plenaria del 30 de abril de 2013, durante un discurso pre-agenda, un miembro del parlamento de la oposición del Partido Húngaro Socialista criticó al Gobierno y lo acusó de corrupción en cuanto a, *inter alia*, la reorganización del mercado del tabaco. Zoltán Cséfalvay, el Secretario del Estado de Economía Nacional, estaba respondiendo en nombre del Gobierno cuando los solicitantes, Karácsony y Szilágyi aparecieron en el centro de la Cámara mostrando una gran pancarta con las palabras “FIDESZ [el partido en el poder], robas, haces trampa y mentes.” Posteriormente, lo colocaron junto a la tribuna del Secretario del Estado.

13. El acta de la sesión recoge lo siguiente:

“Doctor Zoltán Cséfalvay, Secretario del Estado de Economía Nacional: ...

Dígame que el aumento de los salarios de los productos básicos afecta especialmente a aquellos con el salario mínimo, pues el salario mínimo ha incrementado en un 5,4%, con lo que es imposible mantenerse al día con una inflación inferior al 3,5%. Y dígame también... (*Gergely Karácsony y Péter Szilágyi muestran una pancarta con las palabras “FIDES, robas, haces trampa y mentes.”. – Intervenciones de los MPs del gobierno: - Reglas de procedimiento! Doctor! El presidente toca la campanilla.*)

SENTENCIA DE KARÁCSONY Y OTROS C. HUNGRÍA

Orador: Honorable parlamento! (*Constantes intervenciones de los MPs del gobierno Gergely Karácsony y Péter Szilágyi que colocan la pancarta al lado del tribuna del orador*) Le pido al señor Gergely Karácsony que se lleve la pancarta por donde la ha traído. (*Gergely Karácsony y Péter Szilágyi dejan la pancarta junto a la tribuna del orador. – Constantes intervenciones de los MPs del gobierno. – El orador toca la campanilla.*) Pido a los usuarios que retiren la pancarta. (*Intervenciones de los MPs del gobierno: Eso es todo lo que puedes hacer.*). Pido a los usuarios que retiren la pancarta. (*Quitan la pancarta.*)

Muchas gracias. Señor Secretario del Estado, por favor, continúe! (*Intervenciones de los MPs: ¿Cómo lo han dejado entrar? – [El orador] toca la campanilla.*)”

14. El 6 de mayo de 2013 el Orador presentó una propuesta de sanción contra el señor Karácsony de 50,000 forintos húngaros ((HUF); equivalente a 180 Euros) y 185,520 (600 Euros) contra la señora Szilágyi HUF por su conducta, según lo registrado en los minutos y considerado como grave ofensa contra la orden parlamentaria, de acuerdo con los artículos 49(4) u 49(7) del Acto Parlamentario. El Orador propuso que se aplicara contra el señor Szilágyi la máxima sanción (un tercio de su remuneración mensual), ya que había sido elegido parlamentario oficial y no era más que un MP ordinario. No se presentaron más razones en la propuesta. El 13 de mayo de 2013, el pleno aprobó la propuesta del orador sin debate.

2. Hechos en relación al Sr. Dorosz y la Sra. Szabó

15. El 21 de mayo de 2013, durante la votación final del proyecto de ley n°T/10881 de modificación de ciertas normas relacionadas con el tabaco, los demandantes Dorosz y Szabó mostraron en el centro de la Cámara un cartel donde se leía “Aquí opera la Mafia Nacional del Tabaco”.

16. El acta de la sesión recoge lo siguiente:

“Orador: ...“Les pregunto, Honorable Parlamento, si se debe adoptar el proyecto de Ley T/10881 en relación a la propuesta consolidada y modificada en este momento. Por favor, emitan su voto! (*Votando*)

Proclamo el veredicto: El Parlamento (El Sr. *Dávid Dorosz* y la Sra. *Rebeka Szabó* muestran un cartel con las palabras “Aquí opera la Mafia Nacional del Tabaco”) ha aprobado el proyecto de Ley con 222 votos a favor, 81 en contra y 1 en abstención. (Aplausos de los parlamentarios de *FIDESZ*).

Llamo la atención de los dos parlamentarios, pues su conducta constituye una grave disrupción de los procedimientos del pleno. Les informo que el Reglamento de Procedimiento y el artículo 49(4) del Reglamento del Parlamento (*continuos aplausos de los miembros del Partido Socialista Húngaro*) sancionan dicha conducta. (*István Józsa. – ¡Queremos legislación contra la mafia!*) Les pido a mis compañeros que quiten el cartel. (*Dávid Dorosz y Rebeka Szabó no le dan el cartel al usuario. – Descanso. – Fuerte ruido de los parlamentarios de la oposición.*) Señores parlamentarios, por favor, ayuden a los señores a quitar las cortinas. (*Dávid Dorosz y Rebeka Szabó abandonan la sesión.*) Muchas gracias.”

17. El 24 de mayo de 2013 el Orador presentó una propuesta de sanción contra el Sr. Dorosz y la Sra. Szabó de 70.000 HUF (240 Euros) a cada



uno por su conducta, según los registros del acta de la sesión considerados gravemente ofensivos a la orden parlamentaria y en virtud de los artículos 49(4) y 49(7) del Reglamento Parlamentario. En la propuesta se citaba la necesidad de incrementar la sanción debido a que esta conducta disruptiva era reiterada. No se especificaron otras razones en la propuesta. El pleno aprobó la propuesta el 27 de mayo de 2013 sin debate.

B. Los demandantes en el caso nº 44357/13

18. Los demandantes, el Sr. Bernadett Szél, la Sra. Ágnes Osztolykán y la Sra. Szilvia Lengyel, nacidos en 1977, 1974 y 1971 eran residentes en Budakeszi, Budapest y Gödöllő respectivamente.

19. En el momento de los hechos, los demandantes eran miembros del parlamento y del partido de la oposición LMP (*La Política Puede Ser Diferente*).

20. El 21 de junio de 2013, el Parlamento sometía una nueva ley a votación, proyecto de Ley nº T/7979 sobre la Transferencia de propiedades de Agricultura y Forestales. El proyecto legislativo era bastante contradictorio y generó reacciones adversas contra los miembros de la oposición. Como protesta durante la votación final del proyecto de Ley, el Sr. Lengyel colocó una pequeña carretilla dorada llena de tierra en la mesa en frente del Primer Ministro, mientras que la Sra. Szély la Sra. Osztolykán desplegaron una bandera con las palabras “¡SI a la distribución de tierras, NO al robo!” delante de la tribuna del orador; mientras tanto, el Sr. Lengyel usaba un megáfono para hablar. Anteriormente había dado dos discursos durante el debate y un discurso durante el debate final del proyecto de Ley, rellenando tres mociones de modificación e introduciendo dos propuestas de modificación justo antes de la votación final.

21. El acta de la sesión recoge lo siguiente:

“Orador: El siguiente punto de la agenda es la votación de las modificaciones sometidas previamente a votación final respecto al proyecto de Ley sobre la Transferencia de propiedades de Agricultura y Forestales. Los Miembros del Parlamento han recibido un proyecto bajo el nº T/7979 y el texto consolidado del proyecto nº T/9797/2610.

Primero votemos las modificaciones. Se necesita la mayoría para su adopción.

(continuas interrupciones en la sesión)...

Orador: Ya que los miembros de *Jobbik* [partido de la oposición] no me dejan ocupar mi lugar en la tribuna, continuaré presidiendo la sesión desde aquí. *(Fuerte aplauso del grupo parlamentario dirigente)*. Porque los componentes de *Jobbik* no están permitiendo que el ala izquierda, el partido de la oposición y al notario se sienten [en la tribuna del orador] durante la votación ni proclamen los resultados *(Ruido continuo)*. ¡Pido a los Miembros del Parlamento que se sienten y me escuchen! Solicito al Parlamento que, ya que los componentes de *Jobbik* no permiten que lleve a cabo la votación personal, nos dejen emitir el voto electrónico. *(Fuerte aplauso del grupo parlamentario dirigente. Intervenciones del mismo bando: ¡Viva!)*.

SENTENCIA DE KARÁCSONY Y OTROS C. HUNGRÍA

¡Honorables Miembros del Parlamento! Les pido a todos los que estén de acuerdo, dadas las inusuales circunstancias, que emitan su voto electrónicamente en lugar de por votación nominal. *(Los Miembros del Parlamento del partido Jobbik ocupan el lugar del Orador, coreando “traidores, traidores” durante unos minutos. La Sra. Szilvia Lengyel coloca una pequeña carretilla dorada llena de tierra en la mesa, frente al Primer Ministro. Dr Bernadett Szél y Ágnes Osztolykán [los demandantes] ondean una bandera con las palabras: “¡Si a la distribución de tierras. No al robo!” frente alatribuna del orador).*

Solicito asistencia técnica para realizar el voto. (Descanso. Los componentes de Jobbiksiguen corean: ‘Traidores. La Sra. Szilvia Lengyel utiliza un megáfono para hablar. El Sr. András Schiffer aplaude. Intervenciones del grupo FIDESZ: - ¿Dónde están los guardias parlamentarios? Se rien.)

¡Señores miembros del Parlamento! He de advertirles también que sus métodos son inaceptables bajo el reglamento de procedimiento. Por tanto, les pido que terminen su discurso. De nuevo, solicito asistencia técnica para resolver este problema y que los parlamentarios puedan ejercer su derecho al voto, ya que yo no puedo acceder a mi propia papeleta de votación...”

22. El 25 de junio de 2013 el orador presentó una propuesta de sanción contra el Sr. Szély la Sra. Lengyel de 131.400 HUF (430 Euros) a cada uno y 154.000 HUF (510 Euros) al Sr. Osztolykán por su conducta, según el registro del acta y considerado como grave ofensa a la orden parlamentaria, en virtud del artículo 49(4) y 49(7) del Reglamento Parlamentario.

23. El orador propuso que se aplicara la máxima sanción, dadas las circunstancias extraordinarias que se habían desarrollado durante la votación y dado que los parlamentarios habían mostrado una conducta ofensiva a la orden parlamentaria por enseñar su bandera y usar un megáfono. El pleno aprobó la propuesta del orador el 26 de junio de 2013 sin debate.

II. EL DERECHO Y LA PRÁCTICA INTERNA APLICABLES

A. Fundamentos de derecho

24. El Derecho Fundamental de Hungría, que entró en vigor el 1 de enero de 2012, establece, en medida que sea pertinente:

Artículo C

“(1) El funcionamiento del Estado de Hungría debe basarse en el principio de división de poderes.”

Artículo I

“(1) Los derechos fundamentales inviolables e inalienables del hombre deben ser respetados. Es de obligado cumplimiento la protección de estos derechos por parte del Estado.

(2) El Estado de Hungría debe reconocer los derechos fundamentales individuales y colectivos del hombre.



(3) Los derechos fundamentales y deberes deben estar protegidos por ley. Un derecho fundamental solo debe ser restringido para el efectivo uso de otro derecho fundamental o para proteger un valor constitucional, hasta el punto que sea necesario.

Artículo IX

“(1) Todo el mundo debe tener derecho a libertad de expresión.

(2) Hungría debe reconocer y respetar la libertad y diversidad de prensa, y debe garantizar las condiciones de no diseminación y diversidad de información necesaria para la formación de la opinión pública democrática.

...

(4) El derecho a libertad de expresión no puede ejercerse con el objeto de violar la dignidad humana de los demás.”

Artículo XXVIII

“(7) Todos deben tener derecho a acudir a recursos legales contra cualquier juzgado, autoridad u otra decisión administrativa que viole sus derechos o intereses legítimos.”

Artículo 5

“(7) El Parlamento debe establecer sus normas de funcionamiento y la resolución de su debate según lo previsto en el Reglamento Parlamentario (*Házszabály*) aprobado por las dos terceras partes de los miembros del parlamento. Para garantizar el funcionamiento del Parlamento sin disturbios y preservar su dignidad, el presidente debe ejercitar los poderes políticos y disciplinarios según lo previsto en el Reglamento del Parlamento.”

25. El párrafo 5 sobre la modificación de cierre y provisiones misceláneas del Derecho Fundamental, que entraron en vigor el 1 de abril de 2013, dispone:

“Las decisiones de la Corte Constitucional tomadas previamente a la entrada en vigor del Derecho Fundamental quedan derogadas. Esta previsión se llevará a efectos legales sin perjuicio.”

B. Ley Parlamentaria

26. La Ley Parlamentaria n°XXXVI de 2012 (“La Ley Parlamentaria”), que entró en vigor el 20 abril de 2012, dispuso en el momento de los hechos, en cuanto relevante:

1. El Presidente del Parlamento

Cláusula 2

“El presidente debe ...

(2) (f) abrir las sesiones, presidir las sesiones imparcialmente y cerrarlas; llamar a los miembros del parlamento a hablar, garantizar que el Reglamento del Parlamento se cumple, anunciar los resultados de la votación y preservar el orden durante las sesiones.”

SENTENCIA DE KARÁCSONY Y OTROS C. HUNGRÍA

...

18. Mantenimiento del orden y poderes disciplinarios

Cláusula 46

“(1) La silla¹ de la sesión puede ordenar a los miembros que disgreguen sin razón del tema durante su discurso, o repitan sus propias palabras o las de otros oradores, y pedirles que vayan al grano, así como advertirles de las consecuencias del incumplimiento.

(2) La silla de la sesión puede cesar el derecho de los miembros a hablar si durante su discurso se comportan según lo recogido en la cláusula 46(1) y ya han sido advertidos previamente.

Cláusula 47

“La silla de la sesión puede cesar el derechos de los miembros a hablar, alegándolo, si han agotado el tiempo permitido a su grupo parlamentario,”

Cláusula 48

“(1) La silla de la sesión puede mandar orden a los oradores si usan alguna expresión que resulte ofensiva a la autoridad del Parlamento o a una persona o grupo, en particular de carácter nacional, étnico, racial o religioso, advirtiéndoles así de las consecuencias del uso repetido de dicha expresión.

(2) La silla de la sesión puede cesar el derecho de los miembros a hablar si persisten usando la expresión ofensiva tras haber sido advertidos.

(3) Si un miembro utiliza una expresión gravemente ofensiva a la autoridad del Parlamento o a cualquier persona o grupo, particularmente de carácter nacional, étnico, racial o religioso, o la expresión ofensiva altera el orden, la silla de la sesión puede proponer, sin necesidad de mandar orden o advertir, la expulsión del miembro del resto de la sesión del día e imponerle una multa.

(4) El parlamento puede decidir sobre la expulsión sin debate. Si el parlamento no obtiene quórum, la silla de la sesión puede decidir sobre la expulsión. La silla de la sesión informará al parlamento en la siguiente sesión de la expulsión y las razones. El parlamento decidirá, sin debate, si dicha decisión es legal.

(5) El miembro expulsado de la sesión no puede volver a hablar durante la misma. Un miembro expulsado no tendrá derecho a remuneración del día de expulsión.

(6) La silla de la sesión, en ausencia de una sanción prevista en el sub apartado 3, puede imponer una multa contra el miembro entre los cinco primeros días del uso de la expresión ofensiva.

(7) El Parlamento debe tomar una decisión sobre la propuesta de imposición de multa recogida en los sub apartados 3 y 6 durante la sesión del día siguiente a la propuesta, sin debate. La cantidad de la sanción no debe exceder un tercio de la remuneración mensual de los miembros.”

1. La silla puede referirse al presidente o a un orador diputado.



Cláusula 49

“(1) La silla de la sesión puede cesar el derecho de los miembros a hablar si se oponen a alguna decisión tomada por la silla de la sesión o su presidente, excepto a mociones de procedimiento. El orador cuyo derecho le ha sido cesado por la silla de la sesión sin advertencia, puede solicitar una resolución individual del caso al comité responsable de la interpretación de las Normas del Parlamento.

(2) El derecho de un orador a hablar no debe ser cesado si la silla de la sesión no le ha advertido o le ha mandado orden previamente.

(3) Cualquier persona a quien le haya sido cesado el derecho a hablar según el apartado 1, 46(2) o 48(2), no podrá volver a hablar durante la sesión de ese mismo día sobre el mismo asunto.

(4) Si un miembro conlleva una conducta gravemente ofensiva contra la autoridad o la orden del Parlamento, o viola lo previsto en el Reglamento del Parlamento sobre el debate o el voto, la silla de la sesión puede proponer su expulsión para el resto de la sesión sin mandarle orden o advertirle previamente, e imponiéndole una sanción. La propuesta debe estar argumentada y ... la previsión del Reglamento del Parlamento que ha sido violada.

(5) El Parlamento debe decidir sobre la expulsión sin debatir. Si el parlamento no tiene quórum, la silla de la sesión debe tomar una decisión sobre la expulsión. La silla de la sesión debe informar al parlamento en la siguiente sesión sobre la expulsión y los motivos. El Parlamento seguidamente debe decidir sin debatir sobre la legitimidad de la decisión de la silla de la sesión.

(6) El miembro expulsado de la sesión del día no puede volver hablar durante la sesión. Un miembro expulsado de la sesión no tendrá derecho a remuneración correspondiente al día de la sesión.

(7) La silla de la sesión, en ausencia de una propuesta sobre cualquier sanción a la que se haga referencia en el párrafo (4), puede proponer la imposición de una sanción al miembro en los cinco días siguientes a su conducta recogida en párrafo (4).

(8) El Parlamento debe decidir sobre la propuesta de sanción mencionada en los párrafos (4) y (7) durante la sesión de la propuesta sin debatir. La cantidad de la sanción no debe exceder un tercio de la remuneración mensual del miembro.

Cláusula 50

“(1) Si un miembro se involucra en algún comportamiento de violencia física durante la sesión del Parlamento, amenaza con usar violencia física o es llamado a orden por uso de violencia, la silla de la sesión puede proponer la expulsión de dicho miembro del día de la sesión, así como la suspensión de sus derechos ese día e imponerle una sanción.

(2) El parlamento debe decidir sobre la exclusión sin debate. Si el parlamento no obtiene quórum, la silla de la sesión decidirá sobre la expulsión. Si el miembro ha sido expulsado del día de la sesión de conformidad con el artículo 1, no podrá participar en la sesión del parlamento o en las funciones del comité parlamentario, y no tendrá derecho a recibir la remuneración durante el periodo de exclusión. La silla de la sesión debe informar al parlamento durante la siguiente sesión a cerca de la expulsión y los motivos. El parlamento debe seguidamente decidir sin debatir si la decisión de la silla es legal.

SENTENCIA DE KARÁCSONY Y OTROS C. HUNGRÍA

(2a) La silla de la sesión, en ausencia de una propuesta de aplicar la sanción recogida en el sub apartado 1, puede proponer la suspensión de los derechos del miembro y/o la imposición de una multa en los cinco días siguientes al desarrollo de la conducta especificada en el sub apartado 1.

(3) El parlamento debe decidir sobre la suspensión de los derechos del miembro tras solicitar la resolución al Comité de Inmunidad, Conflicto de Interés, Disciplina y Verificación de Credenciales, con los votos de las dos terceras partes de los miembros presentes. Los derechos del miembro se suspenderán por un máximo de tres días.

(4) El Parlamento debe decidir sobre la propuesta de imposición de una sanción recogida en los sub apartados 1 y 2a durante la siguiente sesión a la propuesta sin debatir. La cantidad de la sanción no debe exceder un tercio de la remuneración mensual del miembro.

(5) El Parlamento puede suspender los derechos del miembro con las dos terceras partes de los votos de los miembros presentes si éste continúa llevando la conducta especificada en el sub apartado 1 durante la misma sesión

a) durante seis días para la segunda vez

b) durante nueve días para la tercera y siguientes veces

(6) Si se han suspendido los derechos del miembro, este no puede participar en la sesión del parlamento o en las funciones del comité parlamentario durante el periodo comprendido entre la primera y la última sesión de la suspensión y no tiene derecho a remuneración.

(7) El primer día de la sesión de la suspensión es el siguiente día a la decisión de suspensión del miembro. Al calcular el periodo de suspensión, no se tiene en cuenta el tiempo de pausa entre sesión y sesión.

(8) Si el miembro ha presentado una conducta especificada en el apartado 1 en una sesión del comité, debe tenerse en cuenta al aplicar el apartado 5”

Cláusula 51

“Si la conducta de desorden sucede durante la sesión del Parlamento, impidiendo que continúe con sus procesos, la silla de la sesión puede suspender la sesión durante un periodo definido de tiempo o terminarla. Cuando la sesión termina, la silla de la sesión convoca una nueva sesión. Si la silla de la sesión es incapaz de anunciar su decisión, debe abandonar su asiento, interrumpiendo así la sesión. Una vez interrumpida la sesión, solo continuará si es reconvocada por la silla de la sesión.”

27. Cláusula 52 de la Ley prescribe sanciones disciplinarias que deben aplicarse respecto a ciertas formas de expresión o conductas en las reuniones del comité.

C. Enmiendas al Reglamento Parlamentario

28. El 13 de febrero de 2014, el Parlamento adoptó una enmienda del Reglamento del Parlamento que modificaba las reglas de procedimiento disciplinario de los MPs (norma nº XIV de 2014, incorporando un nuevo artículo 51/A al Reglamento del Parlamento). La enmienda introdujo, inter



alia, la posibilidad de que un MP sancionado pudiera buscar un remedio antes del comité. Entró en vigor el 4 de marzo de 2015.

29. El Nuevo artículo 51/A describe, en cuanto relevante:

Cláusula 51/A

“(1) Considerando la propuesta de uno de sus miembros, el Consejo de los Diputados (*házbizottság*)²—en ausencia de otros remedios legales – puede ordenar la reducción de los subsidios del miembro en los quince días siguientes a la conducta especificada en la cláusula 48(3), 49(4) y 50(1). La decisión debe argumentar los motivos de la medida y la conducta que ha violado las reglas en el debate, votación o ..., lo previsto en el Reglamento del Parlamento que ha sido violada.

...

(3) El Orador debe informar de inmediato al miembro en cuestión sobre la decisión tomada relativa al sub apartado 1.

(4) Si el miembro se muestra en desacuerdo a cerca de la decisión tomada relativa al sub apartado 1, puede solicitar en cinco días desde la notificación especificada en el sub apartado 3 al Consejo de Inmunidad, Conflicto de Interés, Disciplina y Verificación de Credenciales que anule la decisión tomada relativa al sub apartado 1. Si el miembro no solicita la anulación dentro del tiempo permitido, esta concesión será reducida a la cantidad especificada en la decisión.

...

(6) El Consejo de Inmunidad, Conflicto de interés, Disciplina y Verificación de Credenciales debe decidir sobre la propuesta solicitada relativa al sub apartado 4 ...en un plazo de quince días. Si el miembro solicita una audiencia, el Consejo de Inmunidad, Conflicto de interés, Disciplina y Verificación de Credenciales deberá asistir al miembro personalmente.

(7) Si el Consejo de Inmunidad, Conflicto de interés, Disciplina y Verificación de Credenciales confirma la petición del miembro, su concesión no debe reducirse y deben cesar los procedimientos recogidos en el sub apartado 1.

(8) Si el Consejo de Inmunidad, Conflicto de interés, Disciplina y Verificación de Credenciales deniega la petición del miembro o no anula la decisión dentro del límite de tiempo prescrito en el sub apartado 6, la concesión del miembro se reducirá según la cantidad acordada en la decisión relativa al sub apartado 1.

(9) Si el Consejo de Inmunidad, Conflicto de interés, Disciplina y Verificación de Credenciales rechaza la petición del miembro relativa al sub apartado 4 o no decide dentro del límite de tiempo prescrito en el sub apartado 6, el miembro puede solicitar al Parlamento que anule la decisión tomada relativa al sub apartado 1.

...

(11) El Presidente del Consejo de Inmunidad, Conflicto de interés, Disciplina y Verificación de Credenciales debe informar inmediatamente al miembro en cuestión y al Consejo de Diputados a cerca de esta decisión relativa al sub apartado 8 ... o de la expiración del tiempo límite.

2. Los miembros del Consejo de Diputados son el Ponente, los ponentes deudados y los líderes de los grupos parlamentarios.

SENTENCIA DE KARÁCSONY Y OTROS C. HUNGRÍA

(12) Una petición de conformidad con el sub apartado 0 debe presentarse en los cinco días siguientes desde el anuncio del aviso del Presidente del Consejo de Inmunidad, Conflicto de interés, Disciplina y Verificación de Credenciales, de conformidad con el sub apartado 11.

(13) El Parlamento debe ejercer sobre la decisión relativa al sub apartado 1 durante la siguiente sesión a la petición bajo el sub apartado 9 sin debatir. La cantidad de la sanción no debe exceder

a) un tercio de la remuneración mensual del miembro si la reducción se debió a una conducta recogida en la cláusula 48(3) o 49(4)

b) la remuneración mensual del miembro si la reducción se debió a una conducta especificada en la cláusula 50(1).”

D. La Jurisdicción del Tribunal Constitucional

30. La ley del Tribunal Constitucional n° CLI entró en vigor el 1 de enero de 2012. Cubre los siguientes tipos de quejas constitucionales:

Cláusula 26

“(1) Según lo previsto en el Artículo 24 (2) (c) del Derecho Fundamental, las personas u organizaciones afectadas por un proceso en particular, pueden presentar una demanda constitucional al Tribunal Constitucional si, dada la aplicación de una regulación legal contraria al Derecho Fundamental en su procedimiento judicial,

a) se han violado los derechos plasmados en el Derecho Fundamental y

b) se han agotado los posibles recursos legales o no existe la posibilidad de un recurso legal.

(2) Por medio de derogar el sub apartado 1, los procedimientos del tribunal constitucional pueden ser también iniciados en circunstancias excepcionales si

a) debido a la puesta en práctica de una previsión legal contraria al Derecho Fundamental, o cuando dicha previsión entra en vigor, los derechos han sido directamente violados sin orden judicial y,

b) hay no hay procedimiento para la obtención de un recurso legal diseñado a reparar la violación, o el solicitante ha agotado las posibilidades de obtener un recurso.

(3) ...

Cláusula 27

Según lo previsto en el Artículo 24 (2) d) del Derecho Fundamental, toda persona u organización afectada por decisiones judiciales contrarias al Derecho Fundamental puede presentar una demanda constitucional al Tribunal Constitucional si la decisión relativa a los méritos del caso u otra decisión que termine con los procedimientos judiciales

a) viola los derechos previstos en el Derecho Fundamental y

b) las posibilidades de obtener recurso legal han sido agotadas por el solicitante o no existe la posibilidad de obtener recurso legal.”



31. El Artículo 30(4) de la ley del Tribunal Constitucional establece que:

“Ningún proceso del tribunal constitucional puede iniciarse después de más de 180 días del comunicado de la decisión, la violación del derecho garantizado por el Derecho Fundamental ni, en los casos definidos en el artículo 26(2), la entrada en vigor del reglamento legal contrario al Derecho Fundamental.”

E. Sentencia del Tribunal Constitucional nº3206/2013 (XI.18) AB del 4 de noviembre de 2013

32. Don E.N., miembro del partido de la oposición *Jobbik*, presentó una demanda constitucional bajo el artículo 26(2) del Reglamento del Tribunal Constitucional contra un número de previsiones del Reglamento Parlamentario, aludiendo que las previsiones impugnadas restringían indebidamente la libertad de expresión de los MPs y no proveían un remedio contra las decisiones del Parlamento. El Tribunal Constitucional examinó la constitucionalidad de los artículos 50(1) y 50(2)(a) del Reglamento Parlamentario y declaró inadmisibles el resto de demandas.

33. Al revisar la constitucionalidad de los artículos 52(2)(a)³, el Tribunal Constitucional detectó que la libertad parlamentaria de expresión constituía un elemento importante dentro de la libertad de expresión, protegida por el Artículo IX(1) del Derecho Fundamental. Actuando como fórum en la toma de decisiones frente a temas de relevancia para la vida de la nación, el Parlamento cobra una importancia particular como representante de la libertad de expresión. El Tribunal Constitucional observó que en cuanto a la libertad de expresión de los MPs, se debía hacer una distinción entre la libertad de expresión como tal y la manera o las formas en que esta libertad es expresada. En última instancia, el Parlamento tenía derecho de promulgar leyes con el fin de garantizar su dignidad y funcionamiento sin interrupciones.

34. Según el Artículo 5(7) del Derecho Fundamental, el Orador ejerce poderes políticos y disciplinarios de acuerdo con lo previsto en el Reglamento del Parlamento con el fin de asegurar el correcto funcionamiento del Parlamento y preservar su dignidad. En este sentido, el Derecho Fundamental creó las bases constitucionales para la ejecución de las normas parlamentarias, que inevitablemente restringen los derechos de los MPs, incluido su derecho a la libertad de expresión. El Tribunal Constitucional posteriormente mencionó la autonomía Parlamentaria,

3. De acuerdo con el artículo 52(2)(a), en caso de que, durante una reunión del comité, un miembro del parlamento use una expresión gravemente ofensiva a la dignidad del Parlamento o a una tercera persona o grupo, especialmente de carácter nacional, étnico, racial o religioso, o la expresión ofensiva altera gravemente el orden del debate, el comité puede proponer la expulsión del miembro del resto de reunión o bien la reducción de su remuneración.

SENTENCIA DE KARÁCSONY Y OTROS C. HUNGRÍA

protegida por el Derecho Fundamental. Según el Tribunal Constitucional, para asegurar el funcionamiento efectivo del Parlamento y la preservar de su dignidad y autoridad, podría presentar limitaciones constitucionales justificadas sobre el derecho de libertad de expresión de los MPs.

35. El Tribunal Constitucional detectó que la reducción de la remuneración de un MP así como la expulsión del trabajo del Parlamento fueron las sanciones disciplinarias más severas, pero no sirvieron como precedente histórico o internacional.

36. El Tribunal Constitucional estudió el aspecto procesal del artículo 52(2)(a) el cual, al igual que la conducta citada en el artículo 48(3), regulaba los casos más severos de expresión “gravemente ofensiva”. Encontró que, si dicha expresión se usaba (contrariamente a las expresiones “ofensiva o indecente” mencionadas en el artículo 48(1)) o que haya causado grave desorden, la posibilidad de aplicar las sanciones disciplinarias más severas, incluso sin llamar a orden o sin previa advertencia, no pudieron ser consideradas inconstitucionales. El Tribunal Constitucional señaló que en esos casos no se espera o no se prevé que un MP deba de ser previamente advertido de las consecuencias.

37. En segundo lugar, el Tribunal Constitucional estudió el argumento de que los artículos impugnados del Reglamento del Parlamento no proveían un remedio contra las decisiones disciplinarias. Señaló que el Artículo XXVIII (7) del Derecho Fundamental establecía el derecho a remedio contra las decisiones de un órgano judicial, Estado, administración o autoridad administrativa. Sin embargo, dado que las decisiones parlamentarias no encajaban en ninguna de las anteriores categorías, la falta de remedio contra estas no era inconstitucional en sí. Además, desde una perspectiva histórica y comparativa, los poderes disciplinarios con respecto a los MPs formaban parte de la autonomía parlamentaria. Teniendo en cuenta lo mencionado, el Tribunal Constitucional encontró que el poder disciplinario del Parlamento afectaba al funcionamiento interno del Parlamento, como también lo hacía la conducta de los miembros del parlamento en el ejercicio de su mandato. De este modo, el Artículo XXVIII (7) del Derecho Fundamental no dispone ninguna obligación de proveer un remedio contra tales decisiones.

38. El Presidente del Tribunal Constitucional expresó una opinión disidente junto con otros dos jueces⁴. Consideró que el derecho a libertad de expresión de los MPs no se originaba de la libertad de expresión como derecho fundamental de los ciudadanos contra el Estado. El derecho de expresión de los MPs se basaba en el derecho de los miembros del parlamento a un mandato libre basado en el Derecho Fundamental. No obstante, encontró que, si las regulaciones restringían el derecho a libertad

4. El caso fue oído por quince jueces. Un juez expresó una opinión concurrente y seis una disidente.



de expresión, era razonable invocar también una violación de la libertad de expresión. El Presidente del Tribunal Constitucional observó que el Derecho Fundamental creaba las bases del poder del Parlamento a imponer sanciones en interés del funcionamiento alterado del Parlamento. Sin embargo, no significaba que el derecho del Parlamento a crear sus propias reglas también le diera derecho a contravenir el elemento fundamental del derecho a libertad de expresión. El Presidente del Tribunal Constitucional encontró que una expresión calificando una ofensa como gravemente ofensiva u ofensiva implicando un serio desorden y la expulsión de un miembro del parlamento solo podría considerarse proporcional si se precedía por un llamamiento a orden y una advertencia sobre las consecuencias legales. No era el caso para reuniones de comité (artículo 52(2)(a)) ni sesiones plenarias (artículo 48(3)).

F. Sentencia del Tribunal Constitucional nº 3207/2013 (XL18) AB del 4 de noviembre de 2013

39. El mismo solicitante, el Sr. E.N., presentó una demanda constitucional contra el artículo 48(3)-(4) del Reglamento del Parlamento. En esta sentencia del 4 de noviembre de 2013, el Tribunal Constitucional rechazó su demanda constitucional con respecto al artículo 48(3)⁵ y declaró inadmisibles el resto de demandas.

40. Al revisar el artículo 48(3), el Tribunal Constitucional observó que cuando un MP intervenía en el Parlamento no expresaba sus opiniones como “individuo privado”, si no como miembro del parlamento, es decir, un miembro de un órgano representativo supremo de un país. Dado su cualidad de representativo, los límites de expresión eran diferentes a los que concernían a individuos privados: debido a la inmunidad de un MP, esos límites por una parte eran amplios, y, por otra parte y dadas las reglas disciplinarias del Parlamento, eran más estrechos. Parte de las expresiones de los MPs estaban regidas por las reglas disciplinarias del Parlamento precisamente debido a la inmunidad trascendental de la que gozaban los MPs en sus actividades parlamentarias. Por tanto, el orador justificaba tener prerrogativas en tales casos como para prevenir abusos del derecho de libertad de expresión por parte de los MPs. Además, el Tribunal Constitucional observó que el derecho a expresión en el Parlamento no era solo un derecho personal perteneciente a un MP, sino que también era un elemento fundamental en el debate parlamentario el cual debía ser regulado desde la perspectiva de un armonioso funcionamiento del Parlamento.

41. El Tribunal Constitucional encontró que la racionalidad tras el derecho a regular el derecho de expresión de los MPs consistía en asegurar

5. El texto del artículo 48(3) del Reglamento del Parlamento se establece en el párrafo 26 anterior.

SENTENCIA DE KARÁCSONY Y OTROS C. HUNGRÍA

un equilibrio entre los derechos individuales de los MPs y garantizar la actividad parlamentaria efectiva. Sostenía que el artículo 48(3) del Reglamento del Parlamento no restringía desproporcionalmente la libertad constitucional de expresión ya que regulaba los casos más extremos comprendidos en los poderes disciplinarios del Parlamento. Esta provisión junto con los sub apartados que precedían a ese artículo, reflejaba adecuadamente el principio de aplicación gradual de las sanciones (cuanto más severa la infracción disciplinaria, más severa era la sanción a aplicar).

III. DOCUMENTOS RELEVANTES DEL CONSEJO EUROPEO

A. La Asamblea Parlamentaria del Consejo Europeo

42. El Artículo 28 del Estatuto del Consejo Europeo dispone, en cuanto relevante:

“a. La Asamblea Consultativa [Parlamentaria] adoptará sus reglas de procedimiento y elegirá de entre los miembros a su Presidente, el cual deberá.

b. El Presidente controlará los procedimientos pero no formará parte del debate o voto.”

43. Norma 22 de las Normas de Procedimiento de la Asamblea (Resolución 1202 (1999) adoptada el 4 de noviembre de 1999) y sus subsecuentes modificaciones con respecto al mantenimiento del orden prescriben lo siguiente:

“22.1. El Presidente deberá llamar a orden a cualquier miembro de la Asamblea que altere los procedimientos.

22.2. Si la ofensa es reiterada, el Presidente deberá llamar a orden al miembro y la advertencia se grabará en el registro de debates.

22.3. En caso de continuar con la ofensa, el Presidente puede pedir al ofensor que abandone su sitio o incluso expulsarlo de la Cámara durante el resto de la sesión.

22.4. En casos graves, el Presidente puede proponer a la Asamblea una moción de censura, que implicará directamente la expulsión de la Cámara de dos a cinco días de sesión. El miembro sobre el que se interponga la moción tendrá derecho a hablar durante un periodo máximo de dos minutos antes de que la Asamblea tome la decisión.

22.5. El voto sobre una moción de censura debe tomarse sin debatir.

22.6. No podrán emplearse aquellas palabras o expresiones que confronten la dignidad humana, sobrestimen el derecho al respeto a la vida privada o que perjudiquen la fluidez del debate. El Presidente puede ordenar que se eliminen esas palabras del registro de debates. Similarmente, puede eliminar del registro las palabras orales por un miembro al que no ha llamado. El registro de debates puede grabar cualquier decisión.”



44. Los textos complementarios a las Normas de Procedimiento de la Asamblea en relación a los debates de la Asamblea (enmendados) establecen lo siguiente:

“viii. – La conducta de los miembros de la Asamblea Parlamentaria durante los debates de la Asamblea (Norma 22 de las Normas de Procedimiento)

1. De acuerdo con las normas 20.1. y 22 del de Procedimiento, el Presidente de la Asamblea mantiene el orden y decoro y garantiza que el debate se lleve a cabo de manera cívica y cordial, en conformidad con las normas y prácticas en vigor.

2. Los miembros de la Asamblea Parlamentaria deben adoptar una conducta correcta, educada y respetuosa entre ellos y hacia el Presidente de la Asamblea o cualquier otra persona que la presida. Deberán abstenerse de cualquier comportamiento que perturbe los procedimientos. Esta provisión se aplica *mutatis mutandis* a las reuniones de las juntas y los comités.

3. En cuanto a la disciplina y las reglas de conducta de los miembros de la Asamblea, deberán aplicarse los párrafos 17-21 del código de conducta para los miembros de la Asamblea Parlamentaria.

45. En la Resolución 1965 (2013) sobre la Disciplina de los Miembros de la Asamblea Parlamentaria, la Asamblea establece que:

“1. La Asamblea Parlamentaria reafirma su compromiso al derecho de libertad de expresión, que se considera el privilegio parlamentario más importante y una precondition indispensable para la independencia de los representantes elegidos. Hay varias maneras de expresar la postura de uno en el contexto del debate político, como mostrando símbolos o logos o llevando un traje o prenda en particular, los cuales se defienden con el derecho de libertad de expresión. Sin embargo, quien ejerce su derecho a libertad de expresión tiene que considerar también sus deberes y responsabilidades, el propósito que dependerá de la situación y de los medios que se usen.”

46. En la misma resolución, la Asamblea observó que gozaba del derecho, en virtud del artículo 28 del Estatuto del Consejo Europeo, a adoptar sus reglas y gestionar sus asuntos internos; por tanto tenía derecho a disciplinar a sus miembros por sus conductas así como el poder de imponerles sanciones por cualquier alteración de estas normas (párrafo 5).

47. En la Resolución 1601 (2008) de las Pautas de Procedimiento sobre los Derechos y Responsabilidades de la Oposición en un Parlamento Democrático, la Asamblea observó que:

“5. Conceder a la oposición parlamentaria un estatus de acuerdo con los derechos que le corresponden, contribuye a la democracia representativa y al respeto del pluralismo político, y en consiguiente al apoyo de los ciudadanos a su confianza en el buen funcionamiento de las instituciones. Un prerrequisito para el buen funcionamiento de la democracia parlamentaria es establecer un marco legal y procesal y unas condiciones materiales que permitan a la minoría parlamentaria llevar a cabo su función. Los miembros de la oposición deben ejercer su mandato íntegramente y bajo las mismas condiciones que aquellos miembros del parlamento que apoyan el gobierno; deben participar de manera activa y efectiva en las actividades del Parlamento y gozar de los mismos derechos. Se debe asegurar un trato

SENTENCIA DE KARÁCSONY Y OTROS C. HUNGRÍA

de igualdad entre los miembros del parlamento respecto a todas las actividades y privilegios.”

B. La Comisión Europea de Democracia por el Derecho (la Comisión de Venecia)

48. La Comisión de Venecia, en su informe sobre el Papel de la Oposición en el Parlamento Democrático (estudio nº497/2008)⁶, observó, *inter alia*, lo siguiente:

“88. Como principio general, las reglas básicas sobre los derechos de la oposición y minoría parlamentarias deberían preferentemente ser regulados de forma que la mayoría no pueda alterar o enmendar su propio criterio, al menos sin demora. ...

...

147. Es de básica obligación por parte de la oposición política desarrollar sus funciones bajo el marco de la ley, incluyendo la constitución nacional, el derecho ordinario civil y criminal y las reglas de procedimiento parlamentarias. Los partidos de la oposición pueden abogar cambios a la ley, pero si no son aprobados, están obligados a respetar la ley, como todo el mundo. Sujeto a las modificaciones de la inmunidad parlamentaria, la oposición puede ser responsable de cualquier actividad ilegal, como cualquier otra organización e individuo. La mayoría de los parlamentos también tienen sanciones disciplinarias internas para los grupos del partido y los parlamentarios que infringen las reglas de procedimiento, siempre que estén legítimamente justificados y sean proporcionales. ...

...

149. En una democracia parlamentaria de correcto funcionamiento, existe un equilibrio entre la mayoría y la minoría, lo que crea una forma de juego que garantiza una gobernanza efectiva, democrática y legítima. Esto no puede darse por sentado, y existen muchos países en Europa que presentan un panorama diferente. ...

153. En su Código de Buenas Prácticas, en el campo de Partidos Políticos de 2009, la Comisión de Venecia señaló el equilibrio entre los derechos y responsabilidades de los partidos de oposición:

53. [...] La función de la oposición implica un cauteloso control, escrutinio y chequeo del comportamiento y las políticas de las autoridades y los funcionarios. Sin embargo, la buena gobernanza recomienda que los partidos de la oposición (así como los partidos en el poder) se abstengan de prácticas que puedan erosionar el debate democrático y que eventualmente puedan socavar la confianza de los ciudadanos en los políticos y los partidos.”

49. En su Informe sobre el Alcance y el Levantamiento de las Inmunidades Parlamentarias (Estudio N° 714/2013)⁷, la Comisión de Venecia observó, entre otras cosas, lo siguiente:

6. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 84 Sesión Plenaria (Venecia, 15-16 octubre de 2010).

7. Adoptado por la Comisión de Venecia en su noventa sesión plenaria (Venecia, 21-22 marzo de 2014).



“55. Las reglas sobre la exención de responsabilidades deben distinguirse de las reglas sobre medidas disciplinarias internas dentro del propio Parlamento, que son de naturaleza diferente y que generalmente no están incluidas en el concepto de inmunidad parlamentaria. La mayoría de los parlamentarios tienen reglas internas de procedimiento o códigos de conducta (reglas internas) bajo las que los miembros pueden ser silenciados o sancionados disciplinariamente por determinadas formas de comportamiento o conducta, a pesar de que la naturaleza de tales sanciones varía mucho, desde un llamado al orden o interrupción del tiempo de palabra hasta la reducción de remuneración, expulsión temporal, incluso en algunos casos sanciones más estrictas de carácter penal.

...

100. La Comisión de Venecia señala que aunque los miembros del parlamento estén protegidos de acciones legales externas por sus opiniones y comentarios, pueden estar sujetos a sanciones disciplinarias internas por el propio parlamento. Esto es así en la mayoría de parlamentos nacionales, y es legítimo siempre que las sanciones sean relevantes y proporcionales y no sean mal utilizadas por la mayoría parlamentaria para infringir los derechos y libertades de la oposición política.”

IV. DOCUMENTOS PERTINENTES DE LA UNIÓN EUROPEA

A. Reglamento interno del Parlamento Europeo

50. El artículo 11 §§, apartados 2 y 3 del Reglamento del Parlamento Europeo (octava legislatura, septiembre de 2015), establece lo siguiente:

“2. La conducta de los miembros se caracterizará por el respeto mutuo, se basará en los valores y principios establecidos en los textos básicos en de la Unión Europea, respetará la dignidad del Parlamento y no alterará el buen funcionamiento de los asuntos parlamentarios ni perturbará la paz y tranquilidad de cualquier estancia del Parlamento. Los miembros cumplirán con las reglas del parlamento sobre el tratamiento y confidencialidad de información. En caso de no cumplir con estos estándares y reglas, se aplicarán medidas de acuerdo con los artículos 165, 166 y 167.

3. La aplicación de esta Regla no menoscabará de ningún modo la vivacidad de los debates parlamentarios ni socavará la libertad de expresión de la libertad de expresión de los Miembros. Se basará en el completo respeto hacia las prerrogativas de los miembros, según lo establecido en la ley primaria y el Estatuto de los Miembros. Se basará en el principio de transparencia y se asumirá que las disposiciones relevantes queden claras para los Miembros, los cuales serán informados individualmente sobre sus derechos y obligaciones.”

51. El Capítulo IV sobre las Medidas que deben tomarse en caso de incumplimiento de las normas de conducta de los miembros, detalla las sanciones disciplinarias pertinentes que se aplican a los parlamentarios por

SENTENCIA DE KARÁCSONY Y OTROS C. HUNGRÍA

su conducta en el parlamento. Las disposiciones pertinentes establecen lo siguiente:

Artículo 165 Medidas inmediatas

“1. El presidente llamará al orden a los diputados que perturben el correcto desarrollo de la sesión o cuyo comportamiento no sea compatible con las normas pertinentes del artículo 11.

2. En n caso de que se reincida en la infracción, el presidente llamará por segunda vez al orden al diputado y dispondrá que conste en acta el incidente.

3. Si prosigue el desorden, o en caso de que se vuelva a reincidir en la infracción, el presidente podrá retirar al diputado el uso de la palabra y expulsarlo del salón de sesiones con prohibición de asistir al resto de la sesión. En los casos de excepcional gravedad, el presidente también podrá recurrir a la medida de expulsión del diputado de que se trate del salón de sesiones con prohibición de asistir al resto de la sesión sin necesidad de llamarle al orden por segunda vez. El secretario general, asistido por los ujieres y, si fuese necesario, por el personal de seguridad del Parlamento, velará sin tardanza por el cumplimiento de esta medida disciplinaria.

4. Cuando se produzcan desórdenes que comprometan el desarrollo de los trabajos del Parlamento, el presidente suspenderá la sesión por un tiempo determinado o la levantará para restablecer el orden. Si el presidente no pudiera hacerse oír, abandonará la presidencia, quedando suspendida la sesión. Esta se reanudará previa convocatoria del presidente.

5. Los poderes previstos en los párrafos 1 a 4 se confieren, *mutatis mutandis*, a los funcionarios que presiden los órganos, comités y delegaciones según lo dispuesto en el Reglamento de Procedimiento.

6. Cuando proceda, y habida cuenta de la gravedad de la violación de las normas de conducta de los diputados, el presidente de sesión de un período parcial de sesiones, de un órgano, de una comisión o de una delegación podrá presentar al presidente una solicitud de aplicación del artículo 166, a más tardar en el próximo período parcial de sesiones o en la siguiente reunión del órgano, comisión o delegación de que se trate.

Artículo 166 Penalizaciones

“1. En casos graves de desorden o perturbación de los trabajos del Parlamento, en vulneración de los principios que establece el artículo 11, el presidente adoptará una decisión motivada por la que se imponga la sanción apropiada, la cual notificará al miembro en cuestión y a los presidentes de los cuerpos, comités y delegaciones a los que sirve el miembro, antes de anunciarlo en sesión plenaria.

2. En la apreciación de los comportamientos observados habrá de tenerse en cuenta su carácter excepcional, recurrente o permanente, así como su gravedad.

3. La sanción podrá consistir en una o varias de las medidas siguientes:

(a) amonestación;

(b) pérdida del derecho a las dietas para gastos de estancia durante un período de dos a treinta días;

(c) sin perjuicio del ejercicio del derecho de voto en el Pleno, y a reserva en este caso del estricto respeto de las normas de conducta aplicables a los diputados,



suspensión temporal, durante un período de dos a treinta días de reunión del Parlamento o de cualquiera de sus órganos, comisiones o delegaciones, de la participación en todas o en una parte de las actividades del Parlamento;

(d) la presentación a la Conferencia de Presidentes, de conformidad con el artículo 21, de una propuesta de suspensión o expulsión de un Miembro de una o más de las oficinas ocupadas por el Miembro del Parlamento.”

Artículo 167 Vías de recurso internas

“El diputado interesado podrá interponer un recurso interno ante la Mesa en un plazo de dos semanas a partir de la fecha de notificación de la sanción impuesta por el presidente en virtud del artículo 166, apartados 1 a 4. Dicho recurso tendrá por efecto suspender la aplicación de la sanción. La Mesa, a más tardar cuatro semanas después de la fecha de interposición del recurso o, si no se reúne durante ese período, en su siguiente reunión, podrá anular, confirmar o modificar la sanción adoptada, sin perjuicio de los derechos de recurso externos de que disponga el diputado afectado. Si la Mesa no adopta una decisión dentro del plazo señalado, la sanción será considerada nula de pleno derecho..”

52. Anexo XV (Directrices para la interpretación de las normas de conducta de los miembros) del Reglamento de Procedimiento del Parlamento Europeo establece, en la medida que sea pertinente que:

“1. Debe establecerse una distinción entre acciones visuales, que pueden ser toleradas siempre que no sean ofensivas y/o difamatorias, permanezcan dentro de límites razonables y no conduzcan a conflictos, y aquellas que interrumpen activamente cualquier actividad parlamentaria.”

53. Se interpuso un recurso de anulación relativo, *inter alia*, a la imposición a un MP de la pérdida del derecho al subsidio diario durante un periodo de diez días ante el Tribunal General del Tribunal de Justicia Europeo. El 5 de septiembre de 2012, el tribunal desestimó el recurso, *inter alia*, porque se presentó fuera de plazo⁸.

B. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

54. El Artículo 41 § 1 de la Carta establece que:

“1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.”

Artículo 41 § 2 (a) establece que:

“2. Este derecho incluye en particular:

(a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente...”

55. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea sostuvo que el derecho a ser oído garantiza a todas las personas la oportunidad de dar a conocer sus

8. Caso T-565/11 de Nigel Paul Farage c. el Parlamento Europeo y Jerzy Buzek.

SENTENCIA DE KARÁCSONY Y OTROS C. HUNGRÍA

puntos de vista de manera efectiva durante un procedimiento administrativo y antes de la adopción de cualquier decisión que pueda afectar sus intereses adversamente (caso C.277/11, MM, 22 de noviembre de 2012, § 87, se omiten las referencias a la jurisprudencia); véase también los casos conjuntos C-129/13 y C-130/13, *Kamino International Logistics*, 3 de julio de 2014; y caso C-166/13, *Mukarubega*, 5 noviembre de 2014).

V. DERECHO COMPARADO

56. El Tribunal llevó a cabo una encuesta comparativa sobre las medidas disciplinarias aplicables a los parlamentarios por conducta de desorden en el Parlamento en la legislación de cuarenta y cuatro de los cuarenta y siete estados miembros del Consejo Europeo⁹. Todos los estados miembros encuestados han establecido dichas normas en el Reglamento de Procedimiento/Reglamento del Parlamento y/o en un estatuto específico. En algunos estados miembros, la Constitución autoriza explícitamente al Parlamento a establecer sus propias reglas de procedimiento y garantizar su cumplimiento. Por ejemplo, en Alemania, de conformidad con el Reglamento de Procedimiento del *Bundestag*, el Presidente del *Bundestag* tiene, *inter alia*, el poder de nombrar y llamar al orden a los MPs que alteren el orden o no respeten la dignidad del *Bundestag* (artículo 36). Los artículos 37 y 38 del Reglamento de Procedimiento definen las sanciones en casos de menor o mayor “violación del orden o de la dignidad del *Bundestag*”. En los Países Bajos, de acuerdo con el Reglamento de Procedimiento de la Cámara de Representantes, el Presidente puede tomar medidas contra un miembro que, *inter alia*, “cause perturbación”. (Artículos 58§2 y 59).

57. La naturaleza y el alcance de las medidas disciplinarias aplicables a los MPs difieren significativamente de un Estado a otro. Estas medidas disciplinarias pueden agruparse en una de las siguientes categorías:

(1) un llamado al orden y/o advertencia, siendo esta la medida más común que existe en treinta y tres Estados miembros (Albania, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Georgia, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Liechtenstein, Moldavia, Montenegro, Países Bajos, Noruega, Polonia, Rumania, Rusia, Serbia, Eslovenia, España, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Turquía y Ucrania);

(2) la denegación o revocación del derecho a hablar aplicable en veintiséis Estados miembros (Armenia, Austria, Bélgica, Bosnia y

9. La encuesta no afecta a Andorra, Mónaco ni San Marino.



Herzegovina, Croacia, Dinamarca, Finlandia, Georgia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Letonia, Liechtenstein, Luxemburgo, Moldavia, Países Bajos, Noruega, Polonia (cámara baja), Portugal, Rusia, Serbia, España, Suecia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y el Reino Unido);

(3) la sanción más severa en la mayoría (veintiocho) de los Estados miembros encuestados es la exclusión temporal, que puede ir desde la expulsión del resto de la sesión o sesiones parlamentarias (Bosnia y Herzegovina, Croacia, República Checa, Georgia, Grecia, Hungría, Montenegro, Noruega, Polonia, Rumania, Serbia, Eslovenia, Suiza y la Antigua República Yugoslava de Macedonia) a exclusión de varias sesiones o sesiones parlamentarias (Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Letonia, Luxemburgo, Moldavia y Turquía). La expulsión de un MP de la sesión conlleva necesariamente la imposibilidad de participar en un debate.

58. Otros tipos de medidas disciplinarias pueden incluir: una disculpa (República Checa y Eslovaquia), el nombramiento de un miembro (Irlanda, Malta y Reino Unido) o una reprimenda (por ejemplo Estonia, Italia y Turquía).

59. Con respecto a las diversas formas de sanciones pecuniarias aplicables a los parlamentarios por conducta inapropiada, están recogidas en la ley de dieciocho de los cuarenta y cuatro Estados miembros encuestados (Albania, República Checa, Francia, Georgia, Alemania, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Moldavia, Montenegro, Rumania (Cámara de Diputados), Polonia, Serbia, España (el Congreso de los Diputados), Eslovaquia y el Reino Unido). En Alemania (Bundestag), Georgia, Hungría y Eslovaquia las sanciones pecuniarias existen como una pena por derecho propio. En los catorce restantes Estados miembros del total encuestados, la imposición de ciertas sanciones disciplinarias conlleva, como sanción adicional, una reducción del salario del diputado por un período específico. No parece que existan sanciones pecuniarias en los otros veintiséis Estados miembros.

60. Respecto a la autoridad que puede imponer medidas disciplinarias en los Estados miembros encuestados, parece que corresponde principalmente al Presidente del Parlamento mantener la disciplina y el orden en el Parlamento. En algunos Estados miembros, los poderes disciplinarios se comparten entre el Presidente del Parlamento y otro órgano parlamentario (por ejemplo, la Mesa o una comisión pertinente).

61. Con respecto a los recursos aplicables, veinticuatro Estados miembros aparentemente no prevén un recurso para impugnar las medidas parlamentarias impuestas a los MPs por conducta inadecuada en el Parlamento (Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Letonia, Liechtenstein,

SENTENCIA DE KARÁCSONY Y OTROS C. HUNGRÍA

Luxemburgo, Malta, Moldavia, Montenegro, Países Bajos, Rusia, Serbia, Suecia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Turquía y el Reino Unido). En los siguientes catorce Estados miembro encuestados (Bélgica (Senado), Bulgaria, Croacia, Georgia, Alemania, Lituania, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suiza y Ucrania), los diputados tienen, en principio, un remedio para impugnar ciertas medidas disciplinarias impuestas sobre ellos por conducta inapropiada en el Parlamento. En la mayoría de los mencionados Estados miembros, el recurso consiste en un tipo de procedimiento de objeción. En seis de los Estados miembros (República Checa, Alemania, Lituania, Eslovaquia, España y Ucrania) un recurso judicial (una queja al Tribunal Constitucional) se da, en principio, contra una medida disciplinaria impuesta a un diputado por su conducta en el parlamento como medida complementaria o alternativa a los recursos internos. En varios Estados miembros, los diputados gozan de ciertas garantías procesales, en particular, de la posibilidad de explicarse previamente, pero a veces también después de la imposición de medidas disciplinarias.

EL DERECHO

I. ACUMULACIÓN DE PROCESOS

62. Dados los hechos y los antecedentes legales, el Tribunal decide que las dos solicitudes deben unificarse de conformidad con el artículo 42 § 1 del Reglamento del Tribunal.

II. VIOLACIÓN ALEGADA DEL ARTÍCULO 10 DE LA CONVENCIÓN

63. Los solicitantes se quejaron de que las decisiones de sancionarles por su conducta durante la sesión parlamentaria infringieron su derecho a la libertad de expresión según lo previsto en el artículo 10 de la Convención. Esta disposición establece lo siguiente:

“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho incluirá la libertad de expresar opiniones y de recibir y difundir información e ideas sin interferir la autoridad pública ni importar las fronteras. Este Artículo no impedirá que los Estados soliciten la concesión de licencias a compañías de radiodifusión, televisión o cine.

2. El ejercicio de estas libertades, ya que conllevan deberes y responsabilidades, puede estar sujeto a las formalidades, condiciones, restricciones o penalizaciones que prescribe la ley y que son necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, integridad territorial o seguridad pública, de forma que selleve a



cabo la prevención de desórdenes o delitos, la protección de la salud o la moral, así como la de la reputación y derechos de los demás, la prevención de la divulgación de información recibida de manera confidencial o el mantenimiento de la autoridad e imparcialidad del poder judicial.”

A. La objeción preliminar del Gobierno

64. El Gobierno objetó que los solicitantes no habían agotado los recursos internos como exige el artículo 35 §1 de la Convención con respecto a su demanda en virtud del artículo 10. Podrían haber impugnado las disposiciones pertinentes del Reglamento del Parlamento mediante una demanda constitucional.

1. Los juicios de la Cámara

65. La Cámara observe en ambos juicios que el Tribunal Constitucional ya había desestimado una demanda constitucional relacionada con un asunto similar (“expresión gravemente ofensiva”, regulada en el artículo 48 (3)) del Reglamento del Parlamento (ver los párrafos del 32 al 41). El Tribunal Constitucional llegó a la conclusión de que este tipo de restricciones eran compatibles con el Derecho Fundamental. Como consecuencia, los solicitantes no podían presentar una queja constitucional, ya que resultaría inútil. En conclusión, la Cámara desestimó la objeción del Gobierno..

2. Los alegatos de las partes

(a) El Gobierno

66. El gobierno objetó ante la Gran Sala que los solicitantes no habían agotado los recursos internos de demanda constitucional contemplada en el artículo 26 (2) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (“LOTIC”).

67. Alegaron que la institución de las demandas constitucionales como remedio legal contra una violación de derechos constitucionales había sido promulgada por el primer Parlamento elegido democráticamente simultáneamente con el establecimiento del Tribunal Constitucional. En sus primeros años de funcionamiento, el Tribunal Constitucional había confirmado este carácter de demandas constitucionales. Había mantenido los mismos principios tras la entrada en vigor del Derecho Fundamental y la nueva LOTIC. En su resolución nº 3367/2012 (XII.15), el Tribunal Constitucional había confirmado que, de conformidad con el artículo 24(2) del Derecho Fundamental, el objetivo principal de una demanda constitucional era proteger los derechos subjetivos individuales y reparar los daños causados por una regulación legal que va en contra del Derecho Fundamental. El Tribunal Constitucional se había ocupado de las demandas sobre la violación de los derechos individuales mediante resoluciones

SENTENCIA DE KARÁCSONY Y OTROS C. HUNGRÍA

específicas del Parlamento en varias ocasiones (por ejemplo, la resolución n° 65/1992 (XII.17) en la que un miembro del parlamento había pedido al Tribunal Constitucional que anulara la decisión de suspender su inmunidad). El Gobierno también hizo referencia a las sentencias del Tribunal Constitucional n° 3206/2013 y 3207/2013.

68. El Gobierno sostuvo que una demanda constitucional bajo el artículo 26(2) de la LOTC habría sido admitida para su examinación a fondo, ya que cumplía con todos los requisitos formales y esenciales establecidos en la LOTC. En particular, el Tribunal Constitucional aún no había examinado el artículo 49, apartado 4, del Reglamento del Parlamento, que se había aplicado en el caso de los demandantes.

69. El Gobierno argumentó que una demanda constitucional bajo el artículo 26(2) de la LOTC era un recurso efectivo, refiriéndose, *inter alia*, a los juicios del Tribunal Constitucional n° 3206/2013 y 3207/2013 del 4 de noviembre de 2013 (ver párrafos 32-41). Por regla general, una decisión del Tribunal Constitucional declarando una regulación legal contraria al Derecho Fundamental conlleva que se anule desde la fecha de la promulgación de la decisión relevante (artículo 45(1) de la LOTC). Sin embargo, en algunas situaciones recogidas en el artículo 45(4) de la LOTC, el Tribunal Constitucional podría declarar la legislación impugnada como inconstitucional *ex tunc*. En esos casos, se solicitó la restauración del *status quo*. El Tribunal Constitucional había aplicado esa opción en la decisión n° 33/2012 del 16 de julio de 2012, en la que consideró inconstitucionales las disposiciones sobre la edad de jubilación obligatoria de los jueces y derogó el reglamento pertinente con efecto retroactivo. Esa decisión supuso la apertura del camino para un recurso judicial y, posteriormente, tres jueces afectados por la legislación inconstitucional se basaron en la decisión del Tribunal Constitucional y tuvieron éxito en su demanda de readmisión.

70. El Gobierno sostuvo que las consecuencias individuales adicionales podrían derivarse de una decisión que declare una regulación legal contraria al Derecho Fundamental. La LOTC no contenía disposiciones específicas relacionadas con las consecuencias individuales de una demanda constitucional de conformidad con el artículo 26(2) de la LOTC, pero la práctica indicaba que el Tribunal Constitucional ofrecía recursos legales adaptados a las características de la demanda constitucional. El Gobierno se basó en cuatro ejemplos de la práctica del Tribunal Constitucional: Resolución n° 32/1990 (XII.22) AB; Resolución n° 22/1991 (IV.26) AB; Resolución n° 24/1991 (VI.15) AB); y, en particular, Resolución n° 57/1991 (XI.8) AB en la cual el Tribunal Constitucional había ordenado que se restableciera el nombre de A.J. como padre de un niño en el registro de nacimiento. La última resolución establecía que, para casos particulares, el Tribunal Constitucional tenía que determinar el método de ofrecer un recurso legal por los daños, incluso en ausencia de disposiciones legales que



describieran las consecuencias legales específicas. Por tanto, una demanda constitucional exitosa en el caso de los solicitantes podría haber llevado a la anulación de las sanciones impuestas o a la solicitud de anulación.

(b) Los demandantes

71. Los solicitantes afirmaron que la nueva LOTC, que entró en vigor el 1 de enero de 2012, establecía nuevos procedimientos ante el Tribunal Constitucional. En consecuencia, la jurisprudencia anterior de ese tribunal no podía haberse invocado para el caso de los solicitantes. La nueva LOTC presentó, *inter alia*, tres tipos de demandas constitucionales. Los procesos de demanda constitucional regulados bajo el artículo 26(1) y 27 de la LOTC no se aplicaban en el caso de los solicitantes porque solo podían ser usados contra las disposiciones legales aplicadas en los procedimientos judiciales o contra una decisión judicial definitiva, respectivamente. El único tipo de demanda constitucional que podría ser relevante a los solicitantes era el regulado en el artículo 28 (2) de la LOTC.

72. En dos juicios (nº 3206/2013 y 3207/2013), el Tribunal Constitucional había examinado una demanda constitucional bajo el artículo 26(2) de la LOTC contra el Reglamento del Parlamento. Esta fue la primera decisión en la que el Tribunal Constitucional había tratado una demanda constitucional en relación al derecho disciplinario parlamentario. El Tribunal Constitucional determinó que el Reglamento del Parlamento estaba en conformidad con el Derecho Fundamental. Por tanto, según los demandantes, la demanda constitucional bajo el artículo 26(2) de la LOTC había sido puesta en práctica y no había previsto una reparación teórica para la violación del derecho de libertad de expresión.

73. Los demandantes argumentaron que una demanda constitucional bajo el artículo 26(2) no cumplía los requisitos de efectividad por varias razones. Hicieron referencia, *inter alia*, al vago umbral previsto en el artículo 29 de la LOTC, a saber, que el Tribunal Constitucional solo podía reconocer las demandas constitucionales si el caso planteaba “cuestiones de derecho constitucional de importancia fundamental”.

74. Además, una demanda constitucional bajo el artículo 26(2) de la LOTC fue inefectiva, particularmente con respecto a su carácter correctivo inadecuado. En cuanto a la decisión en *Szott-Medyńska c. Polonia* (nº 47414/99, del 9 de octubre de 2003) con respecto a la efectividad de las demandas constitucionales en Polonia, los demandantes afirmaron que una demanda constitucional exitosa bajo el artículo 26(2) no habría llevado a que las sanciones se anulasen, ni siquiera habría abierto la posibilidad de procedimientos institucionales con vista a anular las sanciones. Incluso si una demanda constitucional hubiera tenido éxito, no habría tenido mayor efecto que la anulación de las disposiciones pertinentes del Reglamento del Parlamento. Los demandantes argumentaron además que, a diferencia del Código de Procedimiento Penal, Civil y Administrativo, el Reglamento del

SENTENCIA DE KARÁCSONY Y OTROS C. HUNGRÍA

Parlamento o la Normativa del Parlamento no contenían ninguna regulación relativa a las consecuencias de una inconstitucionalidad en el contexto de las sanciones disciplinarias parlamentarias. Tampoco había jurisprudencia al respecto. Por tanto fue una mera especulación afirmar que había sido posible iniciar un procedimiento que contemplara anular las sanciones disciplinarias impuestas.

3. La valoración del Tribunal

75. La Gran Sala tiene jurisdicción para examinar la objeción preliminar, ya que el Gobierno presentó anteriormente esa misma objeción ante la Cámara en sus observaciones sobre la admisibilidad de la solicitud (ver los párrafos 32 y 30 de las sentencias de la Cámara del 16 de septiembre de 2014 en *Karácsony y otros v. Hungría*, nº 42461/13 y *Szél y otros v. Hungría*, nº 44357/13 respectivamente), de acuerdo con las Reglas 54 y 55 de las Reglas de la Corte (ver, *inter alia*, *Gäfgen v. Germany* [GC], nº 22978/05, § 141, CEDH 2010 con referencias adicionales).

76. El Tribunal reitera ante todo que de conformidad con el Artículo 35 § 1, solo puede tratar un asunto tras haber agotado todos los recursos internos. Los demandantes deben haber permitido a las cortes nacionales la oportunidad, en principio dedicada a otorgarse en los Estados Contratantes, de prevenir o corregir las violaciones alegadas contra ellos. Dicha regla se basa en la suposición de que existe un recurso legal efectivo en el sistema nacional respecto a la supuesta infracción. Los únicos recursos que según el Artículo 35 § 1 han de ser agotados son aquellos relacionados con la supuesta infracción y que pueden reparar la violación alegada. La existencia de dichos recursos debe ser lo suficientemente determinantes, no solo en la teoría sino también en la práctica, careciendo sino de la accesibilidad y la eficacia necesarias: el Estado demandado es el encargado de velar que se cumplan estas condiciones (ver, entre muchas otras autoridades, *McFarlane v. Irlanda* [GC], nº 31333/06, §107, 10 de septiembre de 2010; *Vučković y otros v. Serbia* (objeción preliminar) [g], nº 17153/11 y 29 otros, §§ 69-77, 25 de marzo de 2014; y *Parrillo c. Italia* [GC], Nº 46470/11, § 87, 27 de agosto de 2015).

77. El Tribunal observa que una demanda constitucional bajo la sección 26 (2) de la LOTC es un tipo excepcional de demanda aplicable únicamente a los casos en que se hayan violado los derechos del solicitante a través de la aplicación de una disposición inconstitucional y en ausencia de una decisión judicial o remedio legal para reparar la presunta violación. Además, dicha demanda debe presentarse dentro de los 180 días posteriores a la entrada en vigor de la normativa legal contraria al Derecho Fundamental. Los otros dos tipos de recursos constitucionales no estaban disponibles para los solicitantes. La demanda constitucional estándar regulada en la sección 26 (1) de la LOTC solo podría usarse cuando se aplicó una disposición inconstitucional en los procedimientos judiciales.



Una demanda constitucional bajo la sección 27 de la LOTC es una demanda contra las decisiones judiciales finales.

78. Al desestimar la objeción del Gobierno, la Sala se basó en las sentencias del Tribunal Constitucional del 4 de noviembre de 2013 en las que dicho Tribunal había desestimado una demanda constitucional presentada por otro parlamentario en un caso relacionado con una “expresión gravemente ofensiva a la autoridad u orden del Parlamento” regulada en la sección 48 (3) del Reglamento del Parlamento (ver *Karácsony y otros*, citado anteriormente, §§ 32-33, y *Szély y otros*, citado en §§ 30-31).

79. La Gran Sala observa que la demanda constitucional presentada por el MP E.N. en junio de 2013 coincidió con los hechos del presente caso. Además, dicha demanda constitucional no cuestionó la constitucionalidad de la sección 49 (4) del Reglamento del Parlamento, el cual constituye la base legal para las sanciones impuestas a los solicitantes. La cuestión de si en estas circunstancias las sentencias del Tribunal Constitucional del 4 de noviembre de 2013 podría constituir un precedente que determine el resultado de cualquier demanda constitucional presentada por los solicitantes, puede dejarse abierta, ya que en cualquier caso el detonante de la decisión es la cuestión de las consecuencias de una demanda exitosa bajo la sección 26 (2), a saber, la de la efectividad del remedio propuesto. En el caso de una demanda constitucional exitosa presentada bajo la sección 26 (2), el Tribunal Constitucional declarará que una disposición determinada es inconstitucional pero no tiene poder para invalidar la decisión individual basada en esa disposición inconstitucional.

80. El Gobierno sostuvo que la LOTC no contenía disposiciones específicas relacionadas con las consecuencias individuales de una demanda constitucional exitosa en virtud del artículo 26 (2), pero sin embargo la práctica del Tribunal Constitucional indicaba que el Tribunal había proporcionado reparación a las demandas exitosas/querellantes seleccionados. Al Tribunal no le convence este argumento. Observa que las resoluciones del Tribunal Constitucional invocadas por el Gobierno se remontan a la jurisprudencia anterior de ese tribunal que, en su momento, tenía poderes diferentes y que ninguna de esas resoluciones se refería a asuntos relacionados con los procedimientos disciplinarios parlamentarios. Además, las disposiciones de cierre enmendadas del Derecho Fundamental revocaron las decisiones del Tribunal Constitucional adoptadas antes de la entrada en vigor del Derecho Fundamental (véase párrafo 25).

81. Además, el caso de los demandantes debe distinguirse del caso relativo a la edad de jubilación obligatoria de los jueves (sentencia del Tribunal Constitucional n. 33/2012 del 16 de julio de 2012), invocado por el Gobierno, ya que la Ley de Servicio Judicial contenía normas específicas por las cuales la reincorporación podía ser considerada en casos de despido ilegal. Por el contrario, en el caso de los solicitantes, no había ningún procedimiento prescrito en el Reglamento del Parlamento por el cual los

SENTENCIA DE KARÁCSONY Y OTROS C. HUNGRÍA

solicitantes pudieran obtener (dentro o fuera del Parlamento) la anulación o revisión de las multas impuestas. Cabe señalar en este contexto que el propio Tribunal Constitucional en sus sentencias n. 3206/2013 y 3207/2013 observó que el Derecho Fundamental excluía la posibilidad de una revisión externa de las decisiones disciplinarias adoptadas por el Parlamento (véase párrafo 37). En consecuencia, un resultado exitoso de dichos procesos no ofrecía a los demandantes la posibilidad de solicitar una rectificación de las decisiones disciplinarias ya que no existían regulaciones en la legislación de Hungría a tal efecto.

82. Teniendo en cuenta lo anterior, el Tribunal considera que la demanda constitucional en virtud del artículo 26 (2) de la LOTC no puede considerarse un recurso efectivo a los efectos del artículo 35 § 1 de la Convención, ya que, aunque tenga éxito, no pudo rectificar la violación alegada (ver *Vučkovičy otros*, citado en §§ 69-77, y, *mutatis mutandis*, y *Magyar KeresztényMennonitaEgyház y otros v. Hungría*, n° 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 y 56581/12, § 50, ECHR 2014 (fragmentos)).

83. El Tribunal concluye que debe desestimarse la objeción del Gobierno al no agotamiento de recursos internos.

B. Cumplimiento del Artículo 10

1. Los juicios de la Cámara¹⁰

84. La Cámara sostuvo por unanimidad que se había violado el artículo 10 de la Convención. Señaló que los demandantes habían sido multados por expresar su opinión y encontraron que estas medidas constituían una injerencia con su derecho protegido en virtud del artículo 10. Las partes no estaban de acuerdo en si la injerencia estaba “prescrita por la Ley”, pero la Cámara consideró que era innecesario decidir sobre esta cuestión en vista de su conclusión sobre la necesidad de la intervención. La Cámara aceptó que la intervención en cuestión perseguía los fines legítimos de la protección de los derechos de los demás y la prevención del desorden.

85. Al evaluar la proporcionalidad de la intervención, la Cámara consideró cuatro aspectos del caso: (a) la naturaleza del discurso, (b) el impacto de la expresión impugnada en el orden del Parlamento y la autoridad parlamentaria, (c) el proceso aplicado y (d) las sanciones impuestas. La Cámara determinó que la intervención, que afectaba a la expresión política, carecía de una razón convincente ya que los intereses de la autoridad y el orden del Parlamento no habían sido demostrablemente

10. La Cámara dictó dos sentencias el 16 de septiembre de 2014 en *Karácsony y otros* (n° 42461/13) y *Szél y otros* (n° 44357/13). El razonamiento en ambas sentencias fue prácticamente idéntico y no se puntualizó ninguna diferencia en el sumario.



afectados ni se había demostrado que estos intereses en general hubieran sido más pesados que el derecho a libertad de expresión de la oposición. Las sanciones se habían impuesto sin tener en cuenta medidas menos intrusivas, como advertencias o amonestaciones. Además, la intervención había consistido en la aplicación de sanciones con un efecto intimidatorio sobre la oposición parlamentaria, en un proceso en el que las garantías procesales y las de la apariencia de no partidismo eran insuficientes. Por tanto, la intervención no puede considerarse “necesaria en una sociedad democrática” en el sentido del Artículo 10 § 2 de la Convención.

2. Las comunicaciones de las partes

(a) Los demandantes

86. Los demandantes afirmaron que la llegada al poder de la coalición gobernante (Fidesz-KDNP) en 2010, había marcado el comienzo de una clara tendencia al debilitamiento de la posición y los derechos de la oposición parlamentaria. La coalición gobernante, que gozaba de dos tercios de mayoría, había intentado minimizar la participación efectiva de la oposición en el proceso de toma de decisiones. Esto se hizo visible, *inter alia*, por el uso de un procedimiento urgente excepcional en el que importantes estatutos podían promulgarse en un margen de tiempo extremadamente corto y en condiciones que evitaran la examinación de la propuesta legislativa. No solo las ONG nacionales e internacionales, sino también organizaciones y organismos internacionales como la Comisión de Venecia, el Comisionado de los Derechos Humanos del Consejo de Europa y varios organismos de la Unión Europea criticaron al Gobierno de Hungría por cambiar las reglas de la democracia, creando un ambiente político hostil a cualquier crítica.

87. Además, la coalición gobernante había endurecido las reglas del procedimiento disciplinario parlamentario. Los solicitantes afirmaron, entre otras cosas, que las enmiendas al Reglamento del Parlamento aprobadas en 2012 habían excluido a la Comisión de Inmunidades de los procedimientos disciplinarios. La composición de este comité se había formado sobre la base de la paridad y constituía un elemento independiente en los procedimientos disciplinarios. Esas enmiendas habían transferido aún más la facultad de imponer multas a los parlamentarios de la comisión al Pleno del Parlamento, donde la mayoría podía decidir sin debate. Otras enmiendas previeron sanciones más severas o ampliaron el alcance de los actos punibles (por ejemplo, el artículo 49 (4) del Reglamento del Parlamento).

88. Los demandantes sostuvieron que la libertad de expresión de los diputados de la oposición debería protegerse no solo contra restricciones externas sino también contra restricciones internas. Una mayoría parlamentaria no podría esconderse detrás de la noción de soberanía

SENTENCIA DE KARÁCSONY Y OTROS C. HUNGRÍA

parlamentaria al restringir los derechos de la Convención de los parlamentarios de la oposición, ya que eso constituiría un claro ejemplo de mal uso de esa noción. Según los demandantes, el establecimiento de límites de la Convención en la ley disciplinaria parlamentaria no afectó la esencia de la soberanía parlamentaria. En la comunicación de los demandantes, el presente caso se refería a la cuestión de si, en una situación en la que se privaba sistemáticamente a los diputados de la oposición de los medios normales para expresar sus opiniones en el Parlamento, en virtud del artículo 10 se les permitía expresar su opinión sobre temas de gran importancia pública mediante el uso de un discurso simbólico (mostrando pancartas) sin causar interrupciones significativas en el funcionamiento del Parlamento.

89. Los demandantes acordaron que la intervención se había basado formalmente en el Reglamento del Parlamento, pero señalaron que en el momento material aún no se habían aplicado las disposiciones pertinentes. Las disposiciones que regulan el procedimiento disciplinario se modificaron significativamente en 2012 y entraron en vigor el 1 de enero de 2013. La definición de delito disciplinario recogida en el artículo 49 (4) del Reglamento se amplió para incluir “conducta ofensiva a la autoridad y orden del Parlamento”, lo cual los demandantes consideraron impreciso. Los demandantes no estaban de acuerdo con la conclusión de la Cámara de que el significado de esos términos sería suficientemente claro en la práctica parlamentaria.

90. Aceptaron que la intervención en cuestión había perseguido el objetivo de “mantener el correcto funcionamiento del Parlamento” y se correspondía con la protección de los derechos de los demás.

91. Los demandantes sostuvieron que la intervención en cuestión no había cumplido con el requisito de necesidad de una sociedad democrática. Destacaron que sus expresiones requerían la máxima protección debido a varios factores y que, por consiguiente, se reducía el correspondiente margen de apreciación del Estado. En primer lugar, el caso se refería a la libertad de expresión, que era un derecho excepcionalmente importante en virtud de la Convención y tenía una fuerte conexión con la democracia, uno de los valores fundamentales de los valores de la Convención. En segundo lugar, se refería al discurso político, que era el tipo de expresión más protegido en virtud de la Convención. Los demandantes quisieron expresar su opinión en el Parlamento sobre temas políticos muy controvertidos y comunicarlo al electorado. En tercer lugar, los solicitantes eran políticos, por lo que la libertad de expresión sobre opiniones políticas les era de particular relevancia. En cuarto lugar, la expresión política había sucedido en el Parlamento, que constituía el foro político de debate más importante en una democracia representativa. En quinto lugar, la expresión de los demandantes merecía la máxima protección, ya que pertenecían a la oposición parlamentaria, cuya participación efectiva en el proceso político



era un requisito previo para el buen funcionamiento de una democracia moderna.

92. Los demandantes defendían que el énfasis debía hacerse en la efectividad de la expresión de su opinión. Necesitaron utilizar un medio de comunicación un tanto especial para que sus objeciones se divulgaran en los medios y llegaran a un público más amplio. Sus medios de comunicación (carteles y pancartas) habían sido inusuales pero no ofensivos, dañinos, peligrosos ni podían causar serios disturbios en el Parlamento. Los demandantes habían utilizado activamente los medios ordinarios de comunicación parlamentaria. Sin embargo, la coalición gobernante había hecho que el uso de esos medios fuera ineficaz, lo que, a su vez, había llevado a los demandantes a recurrir a las medidas impugnadas. El uso del discurso simbólico era la única forma en que los solicitantes podían expresar su desacuerdo con las acciones del Gobierno de manera visible. Los solicitantes subrayaron que su protesta se había relacionado con temas políticos muy controvertidos y que sus acciones solo habían causado una perturbación menor en el trabajo del Parlamento, si es que la hubo. Sus acciones no habían privado a otros diputados de su derecho a hablar o votar. Las actas de las sesiones pertinentes mostraron claramente que, después de un corto periodo de tiempo, los otros parlamentarios habían podido continuar sus discursos y votar.

93. Los demandantes, refiriéndose a las sentencias de la Cámara, subrayaron que el discurso político en el Parlamento gozó de mayor protección y que la autonomía del Parlamento no era en sí misma una razón para excluir la supervisión del Tribunal en esta área. Señalaron que en una sociedad democrática, el Parlamento, además de promulgar leyes, era el lugar donde las ideas y las políticas se presentaban y confrontaban en la competencia democrática entre los partidos políticos. Enfatizaron que sus actos no estaban dirigidos únicamente a convencer a otros parlamentarios sino, más importante, a comunicar sus opiniones a los votantes.

94. Además, subrayaron el papel de la oposición en el Parlamento, basándose en las sentencias de la Cámara y en el Informe de la Comisión de Venecia sobre el papel de la oposición en un Parlamento democrático. De acuerdo con los estándares europeos, el correcto funcionamiento del Parlamento presupuso la protección efectiva de la oposición parlamentaria, ya que, de lo contrario, el Parlamento no podría cumplir sus funciones constitucionales. Sin garantías formales adecuadas o un alto nivel de cultura política, la mayoría parlamentaria podría volverse tiránica y reprimir a la oposición. Se necesitaba una mayor protección de la oposición para contrarrestar el predominio de la mayoría parlamentaria.

95. Los demandantes sostuvieron que las sanciones financieras eran medidas severas para los políticos profesionales cuyo único ingreso era su salario del Parlamento. Dichas sanciones, que se impusieron a pesar del impacto menor de las acciones de los demandantes en el trabajo del

SENTENCIA DE KARÁCSONY Y OTROS C. HUNGRÍA

Parlamento y en ausencia de una previa advertencia, fueron desproporcionadas y tuvieron un efecto escalofriante. Además, no se había considerado la aplicación de sanciones más indulgentes.

96. En conclusión, afirmaron que se había violado su derecho a la libertad de expresión política, ya que el Estado había sobrepasado de manera desproporcionada su margen de apreciación cuando los sancionó – a los MPs de la oposición – por usar un discurso simbólico durante un debate parlamentario sobre temas de gran importancia pública, aunque no había causado ninguna interrupción significativa en el funcionamiento del Parlamento.

(b) El Gobierno

97. El Gobierno señaló desde el principio que la ley disciplinaria parlamentaria había sido examinada por el Tribunal por primera vez en las sentencias de la Cámara. Argumentaron que el caso en cuestión debería ser revisado, no de forma aislada, sino teniendo debidamente en cuenta principios regulatorios similares aplicados por otros Estados miembros del Consejo de Europa y las organizaciones europeas. Aunque podría haber diferencias con respecto a los detalles, ninguna de las normas disciplinarias de los Estados miembros toleró la conducta de los parlamentarios que constituían una amenaza para el funcionamiento del Parlamento. El Gobierno refutó las acusaciones de los demandantes sobre el funcionamiento de la democracia parlamentaria húngara.

98. El Gobierno hizo hincapié en que, al revisar los reglamentos disciplinarios de los Estados miembros y europeos, el control del Tribunal no debe limitarse a las normas parlamentarias que autorizan la imposición de una multa. Subrayaron que las leyes disciplinarias de los Estados miembros, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (“APCE”) y del Parlamento Europeo (“PE”) permitían, además de la imposición de una multa, la aplicación de sanciones que, en contraste con una multa impuesta ex post facto, impedían de manera inmediata y efectiva que un diputado expresara su opinión. La negación del derecho a hablar durante un debate restringía el derecho de un diputado a la libertad de expresión, pero ciertas sanciones más severas podrían impedir que un diputado ejerza los derechos derivados de su mandato por un periodo de tiempo aún más prolongado. Estas sanciones más severas, es decir, la exclusión de una sesión y/o la suspensión de los derechos del MP, se aplicaron en la mayoría de los Estados miembros, así como en el APCE y en el PE. Fue importante remarcar que estas sanciones más severas supusieron una limitación general de los derechos de los parlamentarios con respecto a todos los asuntos parlamentarios por un tiempo específico, y no simplemente la suspensión del derecho de expresión de un parlamentario respecto al asunto relacionado con una infracción disciplinaria. Además de los efectos reales e inmediatos de estas sanciones, también podrían surgir consecuencias financieras. En la



mayoría de los Estados miembros, una suspensión temporal de los derechos de un diputado podría, ipso jure o mediante una decisión a tal efecto, conllevar también la pérdida total o parcial de la remuneración del diputado. Además de esos Estados miembros, la sanción de una multa directa estaba prevista en las normas disciplinarias de la República Checa, Hungría, Alemania y Eslovaquia.

99. El Gobierno argumentó que en el ámbito de la ley parlamentaria se dejó un amplio margen de apreciación a los Estados miembros (refiriéndose a *Kart c. Turquía* [CG], nº 8917/05, §§ 81-82, CEDH 2009 (fragmentos)). El amplio margen de apreciación provenía de la soberanía de los Estados miembros y el funcionamiento del Parlamento estaba estrechamente relacionado con el tema de la soberanía. En cuanto a todas las cuestiones relacionadas con el funcionamiento eficaz de los parlamentos nacionales y la organización de su trabajo, los Estados miembros deben gozar del mayor margen de apreciación posible. Por tanto, cualquier intervención en los asuntos disciplinarios de los Parlamentos de los Estados miembros debería limitarse a los casos en que sea absolutamente necesario.

100. El Gobierno sostuvo que los parlamentarios participaron en el desempeño de las funciones constitucionales del Parlamento (como la elaboración de leyes y el control del Gobierno) y que sus derechos y las posibles limitaciones de esos derechos estaban relacionados con esos objetivos. Las limitaciones a la libertad de expresión de los parlamentarios requerían una evaluación diferente de la aplicable a la libertad de expresión como un derecho fundamental. Actuando dentro de su margen de apreciación, el Estado podría determinar el tipo de conducta que se consideró ilegal y las sanciones aplicables. A este respecto, los reglamentos de los diversos Estados miembros, así como de APCE y PE, como el Reglamento del Parlamento húngaro que hablaban de “conducta gravemente ofensiva”, no proporcionaron una lista exhaustiva de artículos recogidos en esta noción.

101. Según la opinión del Gobierno, la conducta de los demandantes no había supuesto ninguna contribución a la discusión de los asuntos públicos o al suministro de información al electorado y había obstaculizado expresamente la creación efectiva de la ley. Como los medios anteriores se habían utilizado mientras otros diputados ejercían su derecho a votar y hablar, los parlamentarios demandantes habían impedido que el electorado obtuviera información sobre las opiniones que otros MPs habían expresado de conformidad con el Reglamento del Parlamento. La intención de esta conducta de los demandantes fue expresar su opinión suprimiendo las opiniones de otros parlamentarios. Los demandantes tuvieron la oportunidad de expresar sus opiniones de acuerdo con el Reglamento, pero la mayoría no lo hicieron. Prefirieron sin embargo llamar la atención a través de una acción de protesta que interrumpía el debate en curso. Habían utilizado a sabiendas esas formas de expresión, por lo que fue su conducta en violación

SENTENCIA DE KARÁCSONY Y OTROS C. HUNGRÍA

del Reglamento del Parlamento lo que recibió cobertura de los medios de comunicación y no el contenido de su expresión. Según la opinión del Gobierno, la conducta en cuestión había interrumpido gratuitamente el funcionamiento del Parlamento.

102. El Gobierno expresó su profunda preocupación por el fomento de conductas similares. Un precedente que otorgue protección a gran escala a los actos de protesta demostrativos podría dar lugar a tendencias que afectan negativamente la calidad del debate parlamentario y la eficiencia del trabajo parlamentario. Además, la conducta extrema de los MP podría dar lugar al socavamiento de la confianza pública en el Parlamento. El Parlamento era un foro muy importante para la comunicación política, pero no el único.

103. El Gobierno reconoció que había muchas maneras de expresar una opinión en el Parlamento; sin embargo, las reglas relevantes sobre el orden parlamentario eran aplicables a todas las formas de comunicación y, por lo tanto, las expresiones inusuales o simbólicas no gozaban de un nivel de protección más alto que los discursos de los parlamentarios. Señalaron que la mayoría de los Estados miembros no toleraba las formas verbales de expresión política y proporcionaron ciertos ejemplos de la práctica del Bundestag alemán y del APCE. También señalaron a la atención del Tribunal el Informe elaborado por la Comisión de las Reglas de Procedimiento, Inmunities y Asuntos Institucionales para el APCE el 22 de octubre de 2013 sobre la disciplina de los miembros del APCE, que posteriormente fue aprobado por la Asamblea en su resolución 1965 (2013).

104. El Gobierno aceptó que la intervención en cuestión había perseguido dos objetivos legítimos según lo identificado en el juicio de la Cámara, a saber, la protección de los derechos de los demás, que abarcaba los derechos de otros parlamentarios, así como la prevención del desorden.

105. El Gobierno sostuvo que la intervención en cuestión había sido proporcionada. Afirmaron que la conducta de los solicitantes había perturbado gravemente el funcionamiento del Parlamento al interrumpir el proceso de votación y los discursos. Los demandantes, Don Karácsony y Don Szilágyi, interrumpieron el discurso del representante del Gobierno, mientras que los otros demandantes impidieron la continuación del proceso de votación. Según el Gobierno, los medios utilizados por los demandantes, incluso siendo el propósito principal manifestarse, habían perturbado claramente el funcionamiento normal del Parlamento.

106. El Gobierno impugnó las conclusiones de la Cámara con respecto al supuesto partidismo del Presidente en el proceso y orientación política del Parlamento. Contrariamente a las regulaciones húngaras, en la mayoría de los Estados miembros, el Presidente no solo propuso la aplicación de una sanción, sino que impuso dicha sanción a su propia discreción. La decisión sobre qué conducta infringió la autoridad del Parlamento quedó a discreción del Presidente. Además, de acuerdo con el Reglamento de Procedimiento del APCE, el Presidente del APCE tomó una decisión sobre la exclusión o,



en casos más severos, el APCE sobre la propuesta del Presidente, y no hubo remedio contra esa decisión.

107. El Gobierno refutó la decisión de la Cámara de que la sanción había sido impuesta sin previo aviso. En cada caso, el presidente de la sesión había pedido a los parlamentarios interesados que cesaran la conducta perturbadora, pero sin éxito. Solo se ha podido restablecer el orden de la reunión tras haber realizado varias llamadas al orden. Los demandantes, la Sra. Szabó y el Sr. Dorosz, no cedieron a retirar la pancarta tendida en el centro de la Cámara, incluso cuando el Presidente les había advertido de las consecuencias legales, y su conducta solo cesó cuando llegó el servicio de guardia parlamentaria. Los demandantes, el Sr. Karácsony y Sr. Szilágyi, colocaron un cartel junto a la tribuna e interrumpieron al representante del Gobierno que estaba pronunciando un discurso. Como no cedieron a quitar el letrero a pesar de que se les había pedido que lo hicieran varias veces, el servicio de guardia parlamentaria lo retiró. La sanción de los demandantes el Sr. Szél, la Sra. Oszolykán y la Sra. Lengyel también había estado precedida por una llamada al orden y una advertencia por parte del Presidente. En consecuencia, y de acuerdo con el Gobierno, las sanciones habían sido aplicadas gradualmente. A este respecto, el Gobierno observó que los reglamentos de varios Estados miembros permitían al Presidente o, a propuesta del mismo, al Parlamento, imponer una sanción severa sin una advertencia previa o una aplicación previa de una medida menos restrictiva en la que cometía cierta conducta ilegal. En caso de grave perturbación, la exclusión inmediata podría aplicarse en los parlamentos de Alemania, Croacia, Lituania, Malta, Reino Unido, Georgia, Grecia e Italia.

108. Además, el Gobierno sostuvo que los parlamentarios interesados podrían haber impugnado las medidas propuestas por el Presidente ante varios foros, como el Pleno del Parlamento, la Comisión de la Cámara de Representantes o la Comisión responsable de la interpretación del Reglamento del Parlamento. Además, en el derecho parlamentario europeo, una sanción disciplinaria no era precedida por un debate en el plenario. Esto se justificó porque se aplicó una sanción por una conducta que violaba las reglas por la necesidad de restablecer el correcto funcionamiento del Parlamento.

109. El Gobierno sostuvo que, contrariamente a lo que determinaba la Cámara, las sanciones en cuestión no habían tenido un efecto escalofriante. Las multas impuestas a los solicitantes, en contraste con la exclusión o suspensión, en realidad no les habían impedido expresar su opinión. Además, las multas en cuestión no habían impedido a algunos de los solicitantes expresar libremente sus opiniones durante las siguientes sesiones del Parlamento. Con respecto a algunos de los solicitantes, el Parlamento se había abstenido de imponer la multa más alta posible conforme la ley. En la mayoría de los Estados miembros, las sanciones financieras que podrían imponerse además de una suspensión eran mucho

SENTENCIA DE KARÁCSONY Y OTROS C. HUNGRÍA

más severas que las multas impuestas a los solicitantes. El Gobierno proporcionó ejemplos de la práctica parlamentaria húngara en los que la comunicación no verbal de los parlamentarios había perturbado la labor del Parlamento en menor medida, y no había sido sancionada.

(c) Los intervinientes terceros

(i) El Gobierno checo

110. El Gobierno checo proporcionó información sobre la regulación interna de los procedimientos disciplinarios parlamentarios. Con respecto a la Cámara de Diputados (cámara baja) del Parlamento, esta cuestión fue regulada por la ley n° 90/1995 y el Reglamento de la Cámara de Diputados que distinguió entre medidas procesales y procedimientos disciplinarios¹¹.

111. Ante un diputado que mostró un “comportamiento indecente” durante una sesión plenaria, el Presidente podría aplicar una de las siguientes medidas de procedimiento: una advertencia o, en el caso de repetirse el comportamiento, la exclusión de la Cámara hasta el final del día de la sesión (Artículo 19 del Reglamento). El diputado en cuestión podría apelar contra una decisión de este tipo ante la sala plenaria, que decidía sin debate. En la práctica, estas medidas de procedimiento rara vez se habían utilizado.

112. Además, se podrían iniciar procedimientos disciplinarios contra un diputado cuyo discurso en la Cámara podría haber resultado en su procesamiento penal (Artículo 13 § 1). Lo mismo se aplica al discurso de un diputado que ofendió a otro diputado (Artículo 12 § 2). Los procedimientos disciplinarios fueron formalmente conducidos por el Comité de Mandato e Inmunidad de la Cámara de Diputados. En el transcurso de esos procedimientos, el Comité emprendió la investigación necesaria y el adjunto en cuestión tenía derecho a expresar su opinión y defenderse. El Comité podría ordenar a un Diputado emitir una disculpa o pagar una multa de hasta su remuneración mensual. El diputado podría impugnar cualquiera de esas medidas ante la Cámara, que luego celebró un debate y votó sobre la apelación.

113. Las medidas procesales o disciplinarias adoptadas por la Cámara no pudieron ser revisadas por los tribunales administrativos. Además, el Tribunal Constitucional, en una decisión reciente, concluyó que no era competente para revisar, en los procedimientos de apelación constitucional, una decisión disciplinaria parlamentaria, salvo en casos en que el Parlamento actuara claramente en exceso de sus poderes¹².

11. Reglas similares se prescriben en las Reglas de Procedimiento del Senado.

12. Sentencia del Tribunal Constitucional de la República Checa, Ref. n° PL. US 17/14 del 13 de enero de 2015.



(ii) *El Gobierno de Reino Unido*

114. El Gobierno de Reino Unido observó que, en la Cámara de los Comunes, el Presidente consideraría que una conducta similar a la realizada por los solicitantes es gravemente perjudicial e inadecuada. Si persistiera, podría dar lugar a una suspensión temporal de la Cámara de los Comunes y la pérdida del salario durante el periodo de la suspensión. Afirmaron que una legislatura nacional tenía derecho, dentro de su margen de apreciación, a decidir que: (a) el discurso político en el Parlamento debía limitarse a los argumentos orales razonados y la votación, bajo el control del Presidente; (b) se prohibió el uso de megáfonos para amplificar el habla, así como el uso de pancartas, carteles y letreros; (c) deberían regularse las acusaciones de deshonestidad deliberada y otro lenguaje abusivo; y (d) las reglas de conducta podrían aplicarse a sus miembros mediante sanciones financieras proporcionadas pero disuasorias y la sanción de la suspensión.

115. El Gobierno de Reino Unido proporcionó información sobre la legislación y la práctica de Reino Unido en relación al derecho a la libertad de expresión en el Parlamento, comenzando con el Artículo 9 de la Carta de Derechos de 1869¹³. El Artículo 9 de la Carta de Derechos servía para dos propósitos complementarios. En primer lugar, garantizaba el derecho de los parlamentarios a la libertad de expresión durante los debates. Recibieron inmunidad de todos los procedimientos civiles o penales por todo lo dicho en el ejercicio de su derecho de libertad de expresión. En segundo lugar, los miembros del parlamento se sometieron a la autoridad y disciplina del Parlamento con el fin de garantizar que no se violara este derecho. La libertad de expresión estaba regulada por el Parlamento, que controlaba su propio procedimiento. Era un elemento esencial de la doctrina de la separación de poderes que los tribunales nacionales no buscaran regular la conducta de la legislatura.

116. Con respecto al Artículo 10, el Gobierno de Reino Unido sostuvo que se aplicaban dos principios complementarios y que ambos eran esenciales para el correcto funcionamiento de una democracia representativa. Primero, la libertad de expresión, protegida de cualquier temor de litigio o sanción externa, era esencial cuando los parlamentarios tenían que representar a las personas y debatían asuntos de importancia. De lo contrario, habría un poderoso efecto escalofriante en el debate dentro de la legislatura. El Parlamento tenía que ser libre para organizar y determinar su propio procedimiento y para escuchar un debate sólido sobre cualquier tema, sin temor a interferencias externas. En segundo lugar, como contrapeso, tenía que haber un sistema de disciplina parlamentaria, según el cual el propio Parlamento controlaba la conducta de los parlamentarios para

13. El artículo 9 de la Carta de Derechos de 1689 establece que: “La libertad de expresión y debate o procedimientos en el Parlamento no debería ser cuestionada en ningún otro tribunal o corte fuera del Parlamento.”

SENTENCIA DE KARÁCSONY Y OTROS C. HUNGRÍA

garantizar que no se violara el derecho a la libertad de expresión de sus miembros y que el trabajo de la legislatura procediera efectivamente. El Gobierno sostuvo que la Corte había reconocido los dos principios anteriores en A. c. Reino Unido y Kart c. Turquía. El amplio margen de apreciación se aplicaba, según el Gobierno, a si se prohibía el uso de elementos como pancartas, carteles y megáfonos, así como a evaluaciones nacionales sobre la gravedad de dicha conducta.

117. La Cámara de los Comunes del Reino Unido tenía una larga historia de debate oral libre y razonado bajo el control de un orador. Los parlamentarios eran totalmente libres de participar en protestas políticas públicas simbólicas, incluidas marchas, mítines y manifestaciones fuera del Parlamento. Dicho discurso político recibió un alto nivel de protección en virtud del Artículo 10. Sin embargo, dentro de la Cámara de los Comunes, todos los diputados limitaron su expresión política a argumentos orales razonados. La libertad de expresión no estaba prohibida: todos los parlamentarios gozaban del mismo derecho a hablar, cuestionar, intervenir y votar. Sin embargo, se impuso una restricción necesaria y razonable al momento, lugar y forma de la expresión política de todos los diputados, a fin de que los debates pudieran tener lugar en el Parlamento de manera justa e igualitaria. El Gobierno subrayó que tales reglas eran esenciales para asegurar que todas las partes del argumento fueran escuchadas justamente. Si se permitiera el uso de vallas publicitarias, pancartas, megáfonos y otros dispositivos similares, podría llevar a una escalada entre los parlamentarios con el efecto de inhibir la libertad de expresión. Se pidió una sanción proporcional pero disuasiva para garantizar que el debate parlamentario se limitara a un debate y votación orales justos y razonados. Tales reglas promovieron un alto nivel de debate político y aseguraron que todos los parlamentarios fueran tratados de manera equitativa y justa. Sería contrario a este principio otorgar privilegios especiales para causar la interrupción de cualquier miembro, ya sea parte de la mayoría o de la minoría. Todos los parlamentarios elegidos deben ser tratados con igual respeto por un orador, y las mismas reglas de conducta deben aplicarse a cada uno de ellos.

118. El Gobierno de Reino Unido no tenía conocimiento de ningún Parlamento nacional que permitiera el tipo de conducta perturbadora llevada a cabo por los solicitantes. Estaba dentro del amplio margen de apreciación de la legislatura nacional decidir que el foro adecuado para las manifestaciones políticas simbólicas era fuera del Parlamento. Hubo un interés público excepcionalmente fuerte en garantizar la conducción ordenada de los procedimientos en el Parlamento.

119. El Gobierno del Reino Unido sostuvo además que existía una fuerte analogía con los procedimientos en este tribunal o en un tribunal nacional. Fuera de la Corte los litigantes bien podrían participar en protestas simbólicas, disruptivas y ofensivas. Pero dentro de los tribunales, para que



las cuestiones pudieran ser objeto de un debate equitativo sobre sus méritos, se debía aplicar un marco de reglas que rigieran el debate oral.

3. La decisión del Tribunal

(a) Existencia de una intervención

120. La Cámara determine que las multas impuestas a los solicitantes constituían una injerencia en su derecho a la libertad de expresión previsto en el artículo 10 del Convenio. Este problema no ha sido discutido por las partes y la Gran Sala no ve razón para llegar a una conclusión diferente a cerca del mismo. La Gran Sala solo agregaría que la expresión de los solicitantes consistía principalmente en medios de comunicación no verbales, es decir, un letrero y pancartas, respectivamente. Volverá más adelante a las circunstancias específicas relativas al presente caso.

121. Dicha injerencia en el derecho a la libertad de expresión de los solicitantes debe ser "prescrita por ley", perseguir uno o más objetivos legítimos a la luz del párrafo 2 del artículo 10 y ser "necesaria en una sociedad democrática".

(b) Sobre la prescripción por ley de la intervención

122. En el presente caso, las opiniones de las partes diferían en cuanto a si la ley prescribía la injerencia en la libertad de expresión de los solicitantes. Los demandantes argumentaron que los términos empleados en la sección 49 (4) de la Ley del Parlamento ("conducta gravemente ofensiva para la autoridad u orden del Parlamento") eran vagos. Además, no se había aplicado previamente el artículo 49 (4) en su forma enmendada porque la versión modificada de esa disposición entraba en vigor hasta enero de 2013. El Gobierno sostuvo que la intervención se había basado en las disposiciones de la Ley del Parlamento

123. El Tribunal reitera que la expresión "prescrita por ley" en el segundo párrafo del artículo 10 no solo exige que la medida impugnada tenga una base legal en la legislación nacional, sino que también hace referencia a la calidad de la ley en cuestión, que debe ser accesible a la persona interesada y previsible en cuanto a sus efectos (véase, entre otras autoridades, *Rotaru c. Romania* [GC], nº 28341/95, § 52, ECHR 2000-V, y *Maistri c. Italy* [GC], nº 39748/98, § 30, ECHR 2004-I). Sin embargo, corresponde principalmente a las autoridades nacionales, especialmente a los tribunales, interpretar y aplicar el derecho interno (ver, entre otras autoridades, *Waite y Kennedy c. Alemania* [GC], nº 26083/94, § 54, CEDH 1999 I; *Korbely c. Hungary* [GC], nº 9174/02, §§ 72-73, ECHR 2008; y *Centro Europa 7 Srl y Di Stefano c. Italia* [GC], nº 38433/09, § 140, ECHR 2012).

SENTENCIA DE KARÁCSONY Y OTROS C. HUNGRÍA

124. Uno de los requisitos que se deriva de la expresión "prescrito por ley" es la previsibilidad. Por lo tanto, una norma no puede considerarse como una "ley" en el sentido del Artículo 10 § 2 a menos que esté formulada con suficiente precisión para permitir que el ciudadano regule su conducta; él o ella debe ser capaz, con el asesoramiento adecuado si fuera necesario, de prever, en un grado que sea razonable en las circunstancias, las consecuencias que puede conllevar una acción determinada. Esas consecuencias no tienen por qué ser previsibles con absoluta certeza. Si bien la certeza es deseable, puede traer en su tren una rigidez excesiva, y la ley debe poder seguir el ritmo de las circunstancias cambiantes. En consecuencia, muchas leyes se expresan inevitablemente en términos que, en mayor o menor medida, son vagos, y cuya interpretación y aplicación son cuestiones de práctica (ver, por ejemplo, Lindon, Otchakovsky-Laurens y July v. Francia [GC], 21279/02 y 36448/02, § 41, ECHR 2007 IV; Centro Europa 7 Srl y Di Stefano, citados anteriormente, § 141, y Delfi AS c. Estonia [GC], nº 64569/09, § 121, CEDH 2015).

125. El nivel de precisión exigido por la legislación nacional, que no puede contemplar cualquier eventualidad, depende en gran medida del contenido de la ley en cuestión, del campo para el que está diseñado y del número y estado de aquellos a quienes se dirige (ver Centro Europa 7 Srl y Di Stefano, § 142, y Delfi AS, § 122, ambos citados anteriormente). El Tribunal ha observado que las personas que ejercen una actividad profesional, que están acostumbradas a tener que actuar con un alto grado de precaución cuando ejercen su profesión, pueden esperar a este respecto tener especial cuidado al evaluar los riesgos que conlleva dicha actividad (ver Lindon, Otchakovsky-Laurens y July, citado anteriormente, § 41, con referencias adicionales).

126. El Tribunal observa que el artículo 49 (4) enmendado de la Ley del Parlamento regulaba la conducta de los diputados en el Parlamento. Parece que los solicitantes participaron en el examen parlamentario de la enmienda. Debido a su estatus específico, los miembros del parlamento normalmente deben conocer las normas disciplinarias que tienen como objetivo garantizar el funcionamiento ordenado del Parlamento. Esas reglas incluyen inevitablemente un elemento de vaguedad ("conducta gravemente ofensiva") y están sujetas a interpretación en la práctica parlamentaria. Reglas similares a las de Hungría existen en muchos Estados europeos y todas están expresadas en términos comparativamente vagos (ver los ejemplos en el párrafo 56 anterior). El Tribunal considera que los solicitantes, debido a su condición profesional de parlamentarios, deben haber podido prever, en un grado razonable, las consecuencias que su conducta podría tener, incluso en ausencia de la aplicación previa de la disposición impugnada (véase Kudrevičius y Otros v. Lituania [GC], nº 37553/05, § 115, 15 de octubre de 2015, y, mutatis mutandis, en relación



con el artículo 7 de la Convención, Huhtamäki c. Finlandia, nº 54468/09, § 51, 6 de marzo de 2012, con referencias adicionales).

127. En consecuencia, el Tribunal considera que la sección 49 (4) enmendada de la Ley del Parlamento cumplió con el nivel de precisión requerido y que, en consecuencia, la intervención estaba "prescrita por ley".

(c) Sobre el legítimo propósito de la intervención

128. Las partes tenían puntos de vista algo divergentes con respecto al objetivo de la intervención en cuestión. Los solicitantes coincidieron en que la intervención había perseguido el objetivo de "mantener el correcto funcionamiento del Parlamento" y, por lo tanto, estaba en sintonía con el objetivo de proteger los derechos de los demás. El Gobierno sostuvo que la injerencia perseguía dos fines legítimos, a saber, la protección de los derechos de los demás y la prevención del desorden. Con respecto al primero, argumentaron que este objetivo abarcaba los derechos de otros miembros del parlamento.

129. El Tribunal está convencido de que la injerencia persiguió dos fines legítimos en el sentido del Artículo 10 § 2 de la Convención. En primer lugar, tenía como objetivo evitar la interrupción del trabajo del Parlamento para garantizar su funcionamiento eficaz y, por lo tanto, perseguir el objetivo legítimo de la "prevención del desorden". En segundo lugar, estaba destinado a proteger los derechos de otros miembros del parlamento y, por lo tanto, perseguía el objetivo de la "protección de los derechos de los demás".

(d) Sobre la necesidad de la intervención en una sociedad democrática

130. Los demandantes sostuvieron que la intervención en cuestión no había cumplido con el requisito de la necesidad en una sociedad democrática, mientras que el Gobierno argumentó que había sido proporcional a los objetivos legítimos perseguidos.

131. En el presente caso, se solicita por primera vez al Tribunal que examine el cumplimiento con el artículo 10 de la Convención de las medidas disciplinarias internas impuestas a los parlamentarios por la forma en que se expresaron en el Parlamento. En el examen del presente caso, el Tribunal tendrá en cuenta los principios que rigen la libertad de expresión en general y los que se relacionan con el ejercicio de la libertad de expresión en el Parlamento.

(i) Principios generales

(a) Sobre la libertad de expresión

132. Los principios generales sobre la cuestión de si una injerencia en la libertad de expresión es "necesaria en una sociedad democrática" están bien establecidos en la jurisprudencia del Tribunal y se resumen a continuación

SENTENCIA DE KARÁCSONY Y OTROS C. HUNGRÍA

(véase, entre las autoridades recientes, *Animal Defenders International c. Reino Unido* [GC], n° 48876/08, § 100, CEDH 2013 (extractos) y *Delfi AS*, citado anteriormente, § 131):

“(i) La libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática y una de las condiciones básicas para su progreso y para la realización personal de cada individuo. De acuerdo con el párrafo 2 del Artículo 10, no solo es aplicable a la "información" o "ideas" que se reciben favorablemente o se consideran inofensivas o de indiferencia, sino también a aquellas que ofendan o molesten. Tales son las exigencias del pluralismo, la tolerancia y la amplitud de miras, que sin ellas no existe una "sociedad democrática". Como se establece en el Artículo 10, esta libertad está sujeta a excepciones, las cuales... deben, sin embargo, interpretarse estrictamente, y la necesidad de restricciones debe establecerse de manera convincente ...

(ii) El adjetivo "necesario", en el sentido del Artículo 10 § 2, implica la existencia de una "necesidad social urgente". Los Estados contratantes tienen un cierto margen de apreciación al evaluar si existe tal necesidad, pero van de la mano con la supervisión europea, abarcando tanto la legislación como las decisiones que la aplican, incluso las otorgadas por un tribunal independiente. Por lo tanto, la Corte está facultada para dictar la decisión final sobre si una "restricción" es compatible con la libertad de expresión tal como está protegida por el Artículo 10

(iii) La tarea de la Corte, en el ejercicio de su jurisdicción de supervisión, no es reemplazar a las autoridades nacionales competentes, sino revisar en virtud del Artículo 10 las decisiones que emitieron en virtud de su poder de apreciación. Esto no significa que la supervisión se limite a determinar si el Estado demandado ejerció su discreción de manera razonable, cuidadosa y de buena fe; Lo que tiene que hacer el Tribunal es analizar la intervención denunciada a la luz del caso en su conjunto y determinar si era "proporcional al objetivo legítimo perseguido" y si los motivos aducidos por las autoridades nacionales para justificarlo son "pertinente y suficiente" ... Al hacerlo, el Tribunal debe asegurarse de que las autoridades nacionales aplicaron normas que se ajustaban a los principios consagrados en el artículo 10 y, además, que se basaban en una evaluación aceptable de los hechos pertinentes. .. ”

(β) Sobre garantías procesales de libertad de expresión

133. Además de los factores anteriores, la imparcialidad de los procedimientos y las garantías procesales ofrecidas son factores que, en algunas circunstancias, deben tenerse en cuenta al evaluar la proporcionalidad de una interferencia con la libertad de expresión (ver *Association Ekin c. Francia*, n° 39288 / 98, § 61, TEDH 2001 VIII; *Steel y Morris c. Reino Unido*, n° 68416/01, § 95, TEDH2005 II; *Kyprianou c. Chipre* [GC], n° 73797/01, §§ 171 y 181, TEDHXIII 2005; *Saygılı y Seyman c. Turquía*, n° 51041/99, §§ 24-25, 27 de junio de 2006; *Kudeshkina c. Rusia*, n° 29492/05, § 83, 26 de febrero de 2009; *Lombardi Vallauri c. Italia*, n° 39128/05, § 46, 20 de octubre de 2009; *SanomaUitgevers BV c. Países Bajos* [GC], n° 38224/03, § 100, 14 de septiembre de 2010; *CumhuriyetVakfi y otros c. Turquía*, n° 28255/07, § 59, 8 de octubre de 2013, y *Morice c. Francia* [GC], n° 29369/10, § 155, 23 de abril de 2015).



134. En la Asociación Ekin, que se refería a una prohibición administrativa de la distribución y venta de un libro de "origen extranjero", el Tribunal sostuvo que un marco legal debía garantizar, entre otras cosas, una revisión judicial efectiva de tales prohibiciones para evitar cualquier abuso de poder (citado anteriormente, § 58). El Tribunal observó que los tribunales administrativos sólo llevaron a cabo una revisión limitada de los motivos de tales prohibiciones. En el caso de la asociación solicitante, el Consejo de Estado llevó a cabo una revisión completa, pero su efectividad se vio socavada por la excesiva duración del procedimiento. El Tribunal consideró que una revisión judicial tan deficiente proporcionaba garantías insuficientes contra el abuso (ibid., § 61).

135. En Lombardi Vallauri, donde se rechazó la candidatura del aspirante a un puesto docente en una universidad confesional debido a sus supuestas opiniones heterodoxas, el Tribunal observó que en el proceso ante la Junta de Facultad no se había proporcionado al solicitante garantías procesales adecuadas (citado anteriormente, §§ 46-48). En los procedimientos de revisión judicial, los tribunales administrativos limitaron su examen de la decisión impugnada al hecho de que la Junta de Facultad había notado la existencia de la negativa de la Congregación a aprobar la candidatura del solicitante. El hecho de que a la demandante no se le hubieran dado las razones exactas de esa negativa descartó cualquier posibilidad de debate adverso. En consecuencia, el Tribunal consideró que la revisión judicial no había sido adecuada (ibid., §§ 51 y 54).

136. *En Cumhuriyet Vakfi y otros*, que se refería a una orden judicial contra un periódico nacional emitido en el curso de un procedimiento civil para la protección de los derechos de la personalidad, el Tribunal determinó que no se había otorgado a los demandantes garantías suficientes (citadas anteriormente, § 75). Tenía en cuenta (i) el alcance excepcionalmente amplio de la medida cautelar, (ii) su duración excesiva, (iii) el hecho de que el tribunal nacional no hubiera motivado el recurso provisional y (iv) la incapacidad de los demandantes para impugnar el Medida antes de su concesión (ibid., §§ 62-74).

(γ) *Sobre la libertad de expresión de los parlamentarios*

137. En su jurisprudencia, el Tribunal ha subrayado constantemente la importancia de la libertad de expresión para los parlamentarios, siendo este el discurso político por excelencia. En el caso de *Castells c. España* (23 de abril de 1992, Serie A n° 236), que se refería a la condena de un senador por insultar al Gobierno en un artículo de prensa, el Tribunal sostuvo que "si bien la libertad de expresión es importante para todos, lo es especialmente para un representante electo del pueblo. Representa a su electorado, presta atención a sus preocupaciones y defiende sus intereses. En consecuencia, las interferencias con la libertad de expresión de un miembro de la oposición en el parlamento ... exigen un control más estricto por parte de la Corte "(ibid.,

SENTENCIA DE KARÁCSONY Y OTROS C. HUNGRÍA

§ 42, y *Piermont c. Francia*, 27 de abril de 1995, § 76 *in fine*, Serie A n° 314). Estos principios se han confirmado en varios casos relacionados con la libertad de expresión de miembros de parlamentos nacionales o regionales (véase, entre otras autoridades, *Jerusalén c. Austria*, n° 26958/95, § 36, TEDH 2001 II; *Féret c. Bélgica*, N° 15615/07, § 65, 16 de julio de 2009, y *Otegi Mondragon c. España*, n° 2034/07, § 50, ECHR 2011), así como en una serie de casos relacionados con restricciones al derecho de acceso a un tribunal derivado de la operación de la inmunidad parlamentaria (véase *A. v. Reino Unido*, n° 35373/97, § 79, TEDH 2002 X; *Córdoba c. Italia* (n° 1), n° 40877/98, § 59, TEDH 2003 I; *Córdoba c. Italia* (n. ° 2), n. ° 45649/99, § 60, TEDH 2003 I (extractos); *Zollmann c. Reino Unido* (dec.), N. ° 62902/00, TEDH 2003 XII. ; *De Jorio c. Italia*, n° 73936/01, § 52, 3 de junio de 2004; *Patrono, Cascini y Stefanelli c. Italia*, n° 10180/04, § 61, 20 de abril de 2006; y *CGIL y Cofferati c. Italia*, 46967/07, § 71, 24 de febrero de 2009).

(δ) *Sobre la libertad de expresión en el Parlamento*

138. No cabe duda de que el discurso en el Parlamento goza de un elevado nivel de protección. El Parlamento es un foro único para el debate en una sociedad democrática, y es de fundamental importancia. El elevado nivel de protección para el discurso se demuestra, entre otras cosas, por el gobierno de la inmunidad parlamentaria. La Corte ha reconocido que la práctica de larga data de los Estados en general para conferir diversos grados de inmunidad a los parlamentarios persigue los objetivos legítimos de proteger la libertad de expresión en el Parlamento y mantener la separación de poderes entre la legislatura y el poder judicial. De hecho, diferentes formas de inmunidad parlamentaria pueden servir para proteger la democracia política efectiva que constituye una de las piedras angulares del sistema de la Convención, particularmente cuando protegen la autonomía de la legislatura y la oposición parlamentaria (véase, entre otras autoridades, *Kart*, citado anteriormente, § 81 con referencias adicionales, y *Syngelidis v. Grecia*, N° 24895/07, § 42, 11 de febrero de 2010). Las garantías ofrecidas por ambos tipos de inmunidad parlamentaria (no responsabilidad e inviolabilidad) sirven para garantizar la independencia del Parlamento en el desempeño de su tarea. La inviolabilidad ayuda a lograr la plena independencia del Parlamento al evitar cualquier posibilidad de procedimientos penales por motivos políticos (*fumus persecutionis*) y, por lo tanto, proteger a la oposición de presiones o abusos por parte de la mayoría (ver *Kart*, citado anteriormente, § 90). La protección otorgada a la libertad de expresión en el Parlamento sirve para proteger los intereses del Parlamento en su conjunto y no debe entenderse como la protección otorgada únicamente a los parlamentarios individuales (véase *A. v. Reino Unido*, citado anteriormente, § 85).



139. Dicho esto, si bien la libertad de debate parlamentario es de importancia fundamental en una sociedad democrática, no es de naturaleza absoluta. Un Estado contratante puede someterlo a ciertas "restricciones" o "sanciones", pero le corresponde a la Corte dictar una decisión final sobre la compatibilidad de tales medidas con la libertad de expresión consagrada en el artículo 10 (véase *Castells*, citado anteriormente, § 46, e *Incal c. Turquía*, 9 de junio de 1998, § 53, Informes de fallos y decisiones 1998 IV). El ejercicio de la libertad de expresión en el Parlamento conlleva los "deberes y responsabilidades" a los que se hace referencia en el Artículo 10 § 2 para garantizar el funcionamiento efectivo del Parlamento. Los parlamentos tienen derecho, según esta disposición, a reaccionar cuando sus miembros se involucran en una conducta desordenada que interrumpe el funcionamiento normal de la legislatura. Del mismo modo que la norma generalmente reconocida de inmunidad parlamentaria ofrece una protección mejorada, pero no ilimitada, al discurso en el Parlamento, también deben considerarse algunas restricciones al discurso en el Parlamento, motivadas por la necesidad de garantizar que los asuntos parlamentarios se realicen de manera ordenada. Es importante señalar a este respecto que la Comisión de Venecia observó que, en la mayoría de los parlamentos nacionales, los miembros del Parlamento podrían ser objeto de sanciones disciplinarias internas por parte del Parlamento (ver los párrafos 48 a 49 anteriores).

140. En este contexto, el Tribunal considera importante distinguir, por una parte, la esencia de un discurso parlamentario y, por otra parte, el momento, el lugar y la manera en que se transmite dicha intervención. Esta distinción se mencionó en la sentencia del Tribunal Constitucional de Hungría (véase el párrafo 33 anterior). El Tribunal considera que los Estados, o incluso los parlamentos mismos, deberían, en principio, regular independientemente el tiempo, el lugar y la forma de expresión en el Parlamento, y que, en consecuencia, el control del Tribunal a este respecto debería ser limitado. Por el contrario, los Estados tienen una latitud muy limitada en la regulación del contenido del discurso parlamentario. Sin embargo, algunas regulaciones pueden considerarse necesarias para prevenir formas de expresión tales como llamadas directas o indirectas a la violencia. Al verificar que la libertad de expresión sigue siendo segura, el control de la Corte en este contexto debería ser más estricto. En cualquier caso, a través de la regla generalmente reconocida de inmunidad parlamentaria, los Estados brindan un mayor nivel de protección al discurso en el Parlamento, haciendo que la necesidad de la intervención de la Corte no sea inusual.

141. El Tribunal reitera que la democracia constituye un elemento fundamental del "orden público europeo" y que los derechos garantizados en virtud del Artículo 3 del Protocolo N° 1 son cruciales para establecer y mantener los cimientos de una democracia efectiva y significativa gobernada por el estado de derecho. (Ver, entre muchas otras autoridades, *Ždanoka v. Latvia* [GC], n° 58278/00, §§ 98 y 103, TEDH 2006 IV). Por lo

SENTENCIA DE KARÁCSONY Y OTROS C. HUNGRÍA

tanto, la Convención establece un nexo estrecho entre una democracia política efectiva y el funcionamiento efectivo del Parlamento. En consecuencia, no cabe duda de que el funcionamiento efectivo del Parlamento es un valor clave para una sociedad democrática y, por lo tanto, el ejercicio de la libertad de expresión en el Parlamento puede tener que ceder en ocasiones a los legítimos intereses de proteger la conducta ordenada de los asuntos parlamentarios, así como la protección de los derechos de otros miembros del parlamento. El debate ordenado en el Parlamento finalmente sirve al proceso político y legislativo, a los intereses de todos los miembros de la legislatura, permitiéndoles participar en igualdad de condiciones en los procedimientos parlamentarios, y los intereses de la sociedad en general. El Tribunal Constitucional de Hungría consideró en este contexto que la tarea era encontrar el equilibrio adecuado entre los derechos de los parlamentarios individuales y la garantía de una actividad parlamentaria efectiva (véase el párrafo 41 más arriba). La Corte está de acuerdo con ese enfoque, y agrega que los derechos de la minoría parlamentaria también deben formar parte de la ecuación. En un sentido más general, la Corte reitera que el pluralismo y la democracia deben basarse en el diálogo y en un espíritu de compromiso (véase el Partido Comunista Unido de Turquía y otros c. Turquía, 30 de enero de 1998, § 45, Informes 1998 I; LeylaŞahin v Turquía [GC], n° 44774/98, § 108, TEDH 2005 XI; y Tănase c. Moldavia [GC], n° 7/08, § 178, TEDH 2010).

(ε) Autonomía del parlamento

142. El Tribunal observa que las normas relativas al funcionamiento interno del Parlamento son la ejemplificación del principio constitucional bien establecido de la autonomía del Parlamento. En el Estado demandado, la autonomía del Parlamento del Estado está protegida por el Artículo 5 (7) del Derecho Fundamental, que establece, entre otras cosas, que el Presidente ejerce poderes policiales y disciplinarios para garantizar el funcionamiento ininterrumpido del Parlamento (véase el párrafo 24 más arriba). De acuerdo con este principio, ampliamente reconocido en los Estados miembros del Consejo de Europa, el Parlamento tiene derecho, a la exclusión de otros poderes y dentro de los límites del marco constitucional, a regular sus propios asuntos internos, como, entre otros, su organización interna, la composición de sus cuerpos y el mantenimiento del buen orden durante los debates. La autonomía del Parlamento evidentemente se extiende al poder del Parlamento para hacer cumplir las normas destinadas a garantizar la conducción ordenada de los asuntos parlamentarios. Esto se conoce a veces como "la autonomía jurisdiccional del Parlamento". Según la Comisión de Venecia, la mayoría de los parlamentos tienen reglas de procedimiento internas que establecen sanciones disciplinarias contra los miembros (ver los párrafos 48 y 49 anteriores).



143. En principio, las normas relativas al funcionamiento interno de los parlamentos nacionales, como un aspecto de la autonomía parlamentaria, caen dentro del margen de apreciación de los Estados contratantes. Las autoridades nacionales, especialmente los parlamentos (u organismos comparables compuestos por representantes electos del pueblo), se encuentran en una mejor posición que el juez internacional para evaluar la necesidad de restringir la conducta de un miembro que cause interrupciones en la conducción ordenada de los debates parlamentarios y que puede perjudicar el interés fundamental de garantizar el funcionamiento efectivo del Parlamento en una democracia (véase *Kart*, citado anteriormente, § 99, y, *mutatis mutandis*, *Kudrevičius* y otros, citado anteriormente, §§ 97 y 156, con referencias adicionales).

144. En cuanto a la amplitud del margen de apreciación que se otorgará al Estado demandado, depende de una serie de factores. Se define por el tipo de expresión en cuestión y, a este respecto, la Corte reitera que, en virtud del artículo 10 § 2 de la Convención, hay poco margen para restricciones en el discurso político o en el debate sobre asuntos de interés público (véase, entre otras autoridades, *Sürek v. Turquía* (nº 1) [GC], nº 26682/95, § 61, TEDH 1999 IV; *Stoll c. Suiza* [GC], nº 69698/01, § 106, TEDH 2007 V; y *Perinçek c. Suiza* [GC], nº 27510/08, § 197, 15 de octubre de 2015). La protección del libre debate en el Parlamento es, sin duda, esencial para una sociedad democrática. El Tribunal había señalado anteriormente que, por un lado, la protección otorgada a la libertad de expresión en el Parlamento sirve para proteger los intereses del Parlamento en su conjunto, pero, por otro lado, la libertad de expresión no debe utilizarse de manera que socave el eficaz funcionamiento del Parlamento.

145. El Tribunal toma nota a este respecto de la posición de la gran mayoría de los Estados contratantes, que sancionan los discursos o conductas que interfieren con la conducción ordenada de los procedimientos parlamentarios. Desde el material de derecho comparado disponible para la Corte, parece que la mayoría, si no todos, los Estados miembros cuentan con un sistema para disciplinar a los miembros del parlamento que infringen las reglas del Parlamento al participar en discursos o conductas impropias (ver el párrafo 56 arriba). Existen normas similares en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y en el Parlamento Europeo (ver los párrafos 42-44 y 50-52, respectivamente). Se puede ver en la encuesta de ley comparativa que los parlamentos disponen de una variedad de medidas disciplinarias para garantizar la conducción ordenada de los procedimientos parlamentarios, que incluyen, entre otras cosas, un llamado al orden o una advertencia, así como ciertas medidas de gran alcance, como la negación del derecho a hablar, la exclusión de una sesión y las sanciones financieras. Se puede inferir de esto que, a pesar de las diferencias relacionadas con la naturaleza y el alcance de las medidas disciplinarias, los Estados miembros

SENTENCIA DE KARÁCSONY Y OTROS C. HUNGRÍA

generalmente aceptan la necesidad de regulaciones que sancionen el discurso o la conducta abusiva en los parlamentos.

146. Teniendo esto en cuenta, el Tribunal considera que existe un interés público primordial en garantizar que el Parlamento, al mismo tiempo que respeta las demandas de un debate libre, pueda funcionar de manera efectiva y cumplir su misión en una sociedad democrática. Por lo tanto, cuando el objetivo subyacente de las normas disciplinarias relevantes es exclusivamente garantizar la efectividad del Parlamento y, por lo tanto, la del proceso democrático, el margen de apreciación que se debe otorgar en esta área debe ser amplio. La Corte observa que ya ha reconocido que los Estados miembros tienen un amplio margen de apreciación en el contexto de la regulación de la inmunidad parlamentaria, que pertenece al ámbito de la ley parlamentaria (véase *Kart*, citado anteriormente, § 82).

147. Sin embargo, en esta coyuntura, la Corte desea subrayar que, desde el punto de vista de la prueba de necesidad según el Artículo 10 § 2 de la Convención, la discreción nacional, que es inherente a la noción de autonomía parlamentaria, a la sanción de discursos o conductas en el Parlamento que pueda considerarse abusivo, aunque muy importante, no es ilimitada. Este último debe ser compatible con los conceptos de "democracia política efectiva" y "el estado de derecho" a los que se refiere el Preámbulo de la Convención. La Corte reitera que el pluralismo, la tolerancia y la amplitud de miras son características de una "sociedad democrática". Si bien en ocasiones los intereses individuales deben estar subordinados a los de un grupo, la democracia no significa simplemente que las opiniones de la mayoría deben prevalecer siempre: debe lograrse un equilibrio que garantice el trato justo y adecuado de las personas pertenecientes a minorías y evite el abuso de personas en posición dominante (véase, entre otras autoridades, *Young, James y Webster c. Reino Unido*, 13 de agosto de 1981, § 63, Serie A n° 44; *Gorzelik y Otros c. Polonia [GC]*, n° 44158/98, § 90, TEDH 2004 I, y *LeylaŞahin*, citado anteriormente, § 108). En consecuencia, la autonomía parlamentaria no debe ser objeto de abuso con el propósito de suprimir la libertad de expresión de los parlamentarios, que se encuentra en el centro del debate político en una democracia. Sería incompatible con el propósito y el objeto de la Convención si los Estados contratantes, al adoptar un sistema particular de autonomía parlamentaria, fueran así eximidos de su responsabilidad en virtud de la Convención en relación con el ejercicio de la libertad de expresión en el Parlamento (véase, *mutatis mutandis*, *Córdoba c. Italia* (n. ° 1), citado anteriormente, § 58). Del mismo modo, las normas relativas al funcionamiento interno del Parlamento no deberían servir de base para que la mayoría abusara de su posición dominante con respecto a la oposición. La Corte otorga importancia a la protección de la minoría parlamentaria del abuso por parte de la mayoría. Por lo tanto, examinará con especial cuidado cualquier medida que parezca operar única o principalmente en desventaja



de la oposición (ver, con respecto a la compatibilidad con el artículo 3 del Protocolo nº 1 de restricciones a los derechos electorales, Tănase, citado anteriormente), § 179). La Corte también señala que la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha enfatizado la necesidad de un tratamiento igualitario para todos los miembros del parlamento (ver párrafo 47 citado anteriormente).

(ii) Aplicación de estos principios al presente caso

148. Como ya se ha reiterado (ver el párrafo 132 anterior), el adjetivo "necesario" en el Artículo 10 § 2 implica la existencia de una necesidad social acuciante. Los Estados contratantes tienen un margen de apreciación al evaluar si existe tal necesidad y, en el presente caso, el Tribunal ha establecido que el margen de apreciación es amplio (véase el párrafo 146 más arriba). El Tribunal no tiene dificultades para aceptar que, en el presente caso, era necesario reaccionar ante la conducta de los solicitantes en el Parlamento, lo que era un asunto que la Cámara debía considerar en el ejercicio de su autonomía. Además, el Tribunal debe determinar si la intervención en cuestión era proporcional a los fines legítimos perseguidos y si los motivos aducidos por las autoridades nacionales para justificarla eran pertinentes y suficientes (véase el párrafo 132 supra). Estos últimos requisitos serán examinados por el Tribunal en cuestión.

149. En el presente caso, los solicitantes, en el curso de un debate y una votación, sacaron un gran cartel y pancartas en el centro de la cámara parlamentaria y los mostraron (ver, respectivamente, los párrafos 12-13, 15-16 y 20-21 anteriores). Una de las solicitantes, la Sra. Lengyel, también usó un megáfono para hablar en el transcurso de una votación (ver los párrafos 20-21 anteriores). Parece que los solicitantes recibieron una advertencia por parte del orador (ver los párrafos 13, 16 y 21 anteriores, respectivamente). El Tribunal considera que exhibir un cartel o pancarta en el Parlamento no es una manera convencional para que los parlamentarios expresen sus puntos de vista sobre un tema determinado debatido en la Cámara. Habiendo elegido esta forma de conducta, los solicitantes interrumpieron el orden en el Parlamento. Habían tenido la libertad de transmitir el mismo mensaje en su discurso parlamentario *stricto sensu*, y si lo hubieran hecho, las consecuencias de sus acciones podrían haber sido completamente diferentes. Obviamente el uso de un megáfono en el Parlamento también altera el orden.

150. El Tribunal observa que en sus tres propuestas respectivas para multar a los solicitantes, posteriormente adoptadas por el Parlamento, el Presidente hizo referencia a la conducta de los solicitantes, tal como figura en el acta, que se consideró gravemente ofensiva para el orden parlamentario (véase, respectivamente, párrafos 14, 17 y 22-23 anteriores). Para el caso de los solicitantes, la Sra. Szél, la Sr.a Lengyel y la Sr.a Oszolykán, el Presidente observó que su conducta había sido gravemente

SENTENCIA DE KARÁCSONY Y OTROS C. HUNGRÍA

ofensiva para la orden parlamentaria debido a la exhibición de su bandera y al uso del megáfono (véase el párrafo 23 anterior). Sobre los hechos del caso, el Tribunal está convencido de que los solicitantes no recibieron sanciones por expresar sus opiniones sobre los temas debatidos en el Parlamento, sino por el momento, el lugar y la manera en que lo habían hecho. Esta conclusión se confirma por el hecho de que en los procedimientos parlamentarios no se examinó el contenido real de la expresión de los solicitantes.

151. Además, teniendo en cuenta las circunstancias del presente caso, el Tribunal no encuentra motivo para dudar de que las sanciones disciplinarias impugnadas que se impusieron a los demandantes se vieron respaldadas por motivos que eran relevantes para los fines legítimos perseguidos, a saber, la prevención del desorden y la protección de los derechos de otros parlamentarios. Sin embargo, no ve la necesidad de decidir si, teniendo en cuenta el amplio margen de apreciación del Estado, esas razones como tales también fueron suficientes para demostrar que la intervención en disputa era "necesaria". El Tribunal considera más apropiado concentrar su revisión en si la restricción al derecho a la libertad de expresión de los solicitantes fue acompañada por garantías efectivas y adecuadas contra el abuso. De hecho, como se indicó anteriormente (párrafos 133 y siguientes), la imparcialidad de los procedimientos y las garantías procesales ofrecidas son factores que deben tenerse en cuenta al evaluar la proporcionalidad de una interferencia con la libertad de expresión. Además, el Tribunal ha determinado anteriormente (véase el párrafo 140) que su control de cómo se regulan la hora, el lugar y la manera en que se regulan los discursos en el Parlamento debería ser limitado.

152. A este respecto, se debe enfatizar que el ejercicio del poder del Parlamento para sancionar la conducta desordenada de un miembro debe respetar el principio de proporcionalidad inherente al Artículo 10, incluso en su aspecto procesal (véase el párrafo 133 anterior). El cumplimiento del principio de proporcionalidad exige, entre otras cosas, que una sanción impuesta corresponda a la gravedad de una infracción disciplinaria. Al mismo tiempo, el Tribunal debe prestar la debida atención a la autonomía del Parlamento, que debería tener un gran peso en el equilibrio de los intereses que se llevará a cabo bajo la prueba de proporcionalidad. Teniendo esto en cuenta, y el amplio margen de apreciación que se otorgará a los Estados contratantes en este contexto (véase el párrafo 146 anterior), se deben distinguir aquí dos situaciones diferentes.

153. La primera situación se obtendría en el caso (presumiblemente más bien teórico) de que el Parlamento actuara claramente en exceso de sus poderes, arbitrariamente o incluso de mala fe al imponer una sanción no prescrita en las Reglas o descaradamente desproporcionada a la supuesta infracción disciplinaria. En tal contexto, el Parlamento obviamente no



podría basarse en su propia autonomía para justificar la sanción que impone, lo que, por lo tanto, estaría sujeto al control completo de la Corte.

154. La segunda situación relevante para el presente caso, se obtendría cuando un diputado sancionado no dispusiera de garantías procesales básicas según el procedimiento parlamentario para impugnar las medidas disciplinarias que se le imponen (véase, *mutatis mutandis*, Hoon c. Reino Unido (dec .), nº 14832/11, 13 de noviembre de 2014). Esto plantearía un problema desde el punto de vista de los requisitos de procedimiento según el Artículo 10 (véase párrafo 133 anterior).

155. En este sentido, el Gobierno ha hecho una distinción entre las sanciones inmediatas, como la negación del derecho a hablar y la exclusión de una sesión, que impiden instantáneamente que un diputado exprese su opinión y otras, como una multa en el presente caso, de carácter *ex post facto*. Esta distinción se refleja, por ejemplo, en el Reglamento del Parlamento Europeo (véase párrafo 51 anterior). El Tribunal considera que las garantías procesales disponibles con respecto a estos diferentes tipos de sanciones también pueden variar. Las sanciones inmediatas (que no se tratan en este caso) se imponen en el caso de una grave perturbación del orden parlamentario y en términos de garantías procesales requerían una previa advertencia. Sin embargo, también se puede prever que en casos extremos no se requerirá ninguna advertencia. En este contexto, la justificación sería que el discurso la conducta claramente abusiva de un MP anula la protección de su derecho a la libertad de expresión o puede considerarse un abuso del derecho.

156. En el presente caso, solo se aplican sanciones disciplinarias *ex post facto*. La Corte reitera que el estado de derecho, uno de los principios fundamentales de una sociedad democrática, es inherente a todos los artículos de la Convención (ver Golder c. Reino Unido, 21 de febrero de 1975, § 34, Serie A nº 18; Amuur c. Francia, 25 de junio de 1996, § 50, Informes de Sentencias y Decisiones 1996 III, e Iatridis c. Grecia [GC], nº 31107/96, § 58, TEDH 1999 II). El estado de derecho implica, entre otras cosas, que debe existir una medida de protección legal en la legislación nacional contra las interferencias arbitrarias de las autoridades públicas con los derechos protegidos por la Convención (véase, entre otras autoridades, Klass y otros c. Alemania, 6 de septiembre de 1978, § 55, Serie A, nº 28 y Malone c. Reino Unido, 2 de agosto de 1984, § 67, Serie A. nº 82). Con respecto a las sanciones disciplinarias *ex post facto*, el Tribunal considera que las garantías procesales disponibles a este efecto deberían incluir, como mínimo, el derecho de que el parlamentario interesado sea escuchado en un procedimiento parlamentario antes de que se imponga una sanción. Señala que el derecho a ser escuchado aparecería cada vez más como una norma procesal básica en los Estados democráticos, más allá de los procedimientos judiciales, como lo demuestra, entre otras cosas, el Artículo 41 § 2 (a) de la

SENTENCIA DE KARÁCSONY Y OTROS C. HUNGRÍA

Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (ver párrafos 54 y 55 anteriores).

157. La forma y modo de implementación del derecho a usarse deben adaptarse al contexto parlamentario, teniendo en cuenta que, como ya se indicó en el párrafo 147 anterior, se debe lograr un equilibrio que garantice el trato justo y adecuado de la minoría parlamentaria e impide el abuso de una posición dominante por la mayoría. En el ejercicio de sus funciones, el orador debe actuar de una manera libre de prejuicios personales o políticos. Además, aunque a la luz de los principios generalmente reconocidos de autonomía parlamentaria y la separación de poderes, un MP que haya sido sancionado disciplinadamente no puede considerarse con derecho a un recurso para impugnar su sanción fuera del Parlamento, el argumento de garantías procesales en este contexto no es particularmente atractivo dado el lapso de tiempo entre la conducta en cuestión y la imposición real de la sanción.

158. Además, el Tribunal considera que cualquier decisión ex post facto que imponga una sanción disciplinaria debe establecer razones básicas, por lo que no solo permite al MP involucrado entender la justificación de la medida sino que también permite alguna forma de control público de la misma.

159. En el momento material, la legislación nacional no preveía ninguna posibilidad de que los parlamentarios interesados participaran en el procedimiento pertinente, en particular al ser escuchados. El procedimiento en el caso de los solicitantes consistió en una propuesta escrita del Presidente para imponer multas y su posterior adopción por el plenario sin debate. Por tanto, el procedimiento no proporcionó a los solicitantes ninguna garantía procesal. Las decisiones de 6 y 24 de mayo de 2013 (ver párrafos 14 y 17 anteriores) tampoco contenían ninguna razón relevante por la que las acciones de los solicitantes se consideraran gravemente ofensivas para el orden parlamentario. El Gobierno afirmó que los solicitantes podrían haber impugnado las medidas propuestas por el Presidente ante el Pleno del Parlamento, el Comité de la Cámara de Representantes o el Comité responsable de la interpretación del Reglamento del Parlamento. Sin embargo, el Tribunal considera que ninguna de estas opciones ofrecía a los solicitantes un medio eficaz de impugnar la propuesta del Presidente. Estaban limitados a la posibilidad general de hacer una declaración en el Parlamento o solicitar a ciertos órganos parlamentarios sin ninguna garantía de que los argumentos de los solicitantes se consideraran en el procedimiento disciplinario pertinente.

160. Cabe señalar que el 4 de marzo de 2014 entró en vigor una enmienda al Reglamento del Parlamento que introduce la posibilidad de que un parlamentario sancionado busque un remedio y haga declaraciones ante una comisión parlamentaria y que, por lo tanto, se han aplicado las garantías procesales mínimas requeridas en este caso (ver párrafos 28 y 29



anteriores). Sin embargo, esta enmienda no ha afectado la situación de los solicitantes del presente caso.

161. Teniendo en cuenta lo anterior, el Tribunal considera que en las circunstancias del caso, la injerencia impugnada en el derecho a la libertad de expresión de los demandantes no era proporcional a los fines legítimos perseguidos porque no estaba acompañada por garantías procesales adecuadas.

162. A la luz de las consideraciones anteriores, el Tribunal concluye que la injerencia en el derecho de los demandantes a la libertad de expresión no era “necesaria en una sociedad democrática” y que, en consecuencia, se ha violado el artículo 10 de la Convención.

III. VIOLACIÓN ALEGADA DEL ARTÍCULO 13 EN INTERPRETACIÓN CONJUNTA CON EL ARTÍCULO 10 DE LA CONVENCIÓN

163. Los solicitantes denunciaron en virtud del artículo 13 en interpretación conjunta con el artículo 10 de la Convención que no tuvieron remedio de conformidad con el derecho interno para impugnar las decisiones disciplinarias que se les imponían. El artículo 13 de la Convención dice lo siguiente:

“Toda persona cuyos derechos y libertades, según lo establecido en [la] Convención, sean violados, tendrá un remedio efectivo ante una autoridad nacional, a pesar de que la violación haya sido cometida por personas actuando en calidad oficial”.

A. Las sentencias de la Cámara

164. La Cámara observó que la autonomía y la soberanía parlamentarias eran importantes instituciones constitucionales de un Estado democrático. No consideró necesario determinar un foro apropiado para la reparación de conformidad del artículo 13, ya que, en contra de las comunicaciones de los gobiernos y a la luz de las sentencias del Tribunal Constitucional del 4 de noviembre de 2013 (nº 3206/2013 (XI.18) AB y 3207 / 2013 (XI.18.) AB (ver párrafos 32-41 anteriores), no existía una demanda constitucional en ese momento ni se podía ofrecer un recurso efectivo. En consecuencia, la Cámara consideró que se había violado el artículo 13 de la Convención a causa de la falta de un recurso en virtud de la legislación nacional para la reclamación de los solicitantes de conformidad con el artículo 10.

SENTENCIA DE KARÁCSONY Y OTROS C. HUNGRÍA

B. Las comunicaciones de las partes

1. Los solicitantes

165. Los solicitantes afirmaron que su demanda en virtud del artículo 10 cumplía con el requisito de ser “discutible” y, por lo tanto, se les debería haber proporcionado un recurso en la legislación nacional. En su opinión, una demanda constitucional no podría haber sido considerada como un recurso efectivo, ya que incluso una demanda constitucional exitosa no habría llevado a la anulación de sus multas. No tenían acceso a ningún otro remedio efectivo.

166. El procedimiento parlamentario seguido en el caso de los solicitantes violaba claramente el artículo 13, ya que no tenía la posibilidad de resolver la injusticia causada ni la teoría ni en la práctica. Incluso el Estado demandado había reconocido una violación del artículo 13 al cambiar las reglas pertinentes del procedimiento disciplinario después de los eventos que llevaron al presente caso.

167. Los solicitantes invitaron al Tribunal a encontrar una violación del artículo 13.

2. El Gobierno

168. El gobierno sostuvo que, en el campo de los recursos efectivos, el Tribunal no había establecido requisitos específicos para los Estados miembros en cuanto a la manera de cumplir con las obligaciones establecidas en el artículo 13, y que a este respecto los estados gozaban de autonomía procesal.

169. En vista del principio de separación de poderes y de la autonomía del Parlamento, las posibilidades disponibles para que el Parlamento obtuviera un recurso eran extremadamente limitadas. La práctica de muchos estados europeos demostró que, en casos disciplinarios, los parlamentarios tenían posibilidades muy limitadas de apelación. En tales casos, normalmente se disponía de un recurso dentro del Parlamento. En consonancia con la tradición europea dominante, el Parlamento húngaro, o uno de sus órganos, decidieron sobre tales cuestiones a su propia discreción y no se dispuso de un recurso extraparlamentario contra tales decisiones.

170. El Gobierno afirmó que la Cámara no había tenido debidamente en cuenta las circunstancias específicas del caso. El Parlamento, como órgano estatal con el más alto nivel de legitimidad, se encontraba en una situación especial y no podía ser tratado de la misma manera que otras autoridades. Dado que en el caso en cuestión, la decisión había sido tomada por la más alta institución del Parlamento, la plenaria, los recursos eran limitados *per se* y esto no era una deficiencia de los reglamentos o la práctica, sino una característica que se deriva del funcionamiento del Parlamento.



C. Las comunicaciones de las terceras partes intervinientes

1. El Gobierno checo

171. El Gobierno checo se refirió a una decisión reciente del Tribunal Constitucional¹⁴ que aclaró que, en general, no se podía recurrir a una apelación constitucional contra una decisión del Parlamento en un procedimiento disciplinario contra un parlamentario. El Tribunal Constitucional consideró que tenía que ejercer moderación judicial en su revisión de las decisiones disciplinarias, teniendo en cuenta, entre otras cosas, la presunción general de legalidad de las acciones de las autoridades estatales. La deferencia a la autonomía parlamentaria representó un objetivo legítimo y proporcionado que justifica una limitación del derecho a un recurso efectivo de un MP en este contexto. Sin embargo, dicha restricción judicial no fue ilimitada, y el Tribunal Constitucional se reservó el derecho de intervenir si el Parlamento actuara por encima de sus poderes.

172. El Gobierno checo sostuvo que el hecho de que el Tribunal Constitucional ejerciera un control cuidadoso y proporcionado del control constitucional al negarse a revisar una medida disciplinaria específica impuesta por el Parlamento, no debe considerarse una violación del artículo 13. En este contexto, las Partes Contratantes y sus tribunales deben Disfrute de un amplio margen de apreciación.

2. El Gobierno de Reino Unido

173. Reino Unido sostuvo que la doctrina de la separación de poderes requería que un Parlamento pudiera regular sus propios asuntos, lo que permitía el libre debate sujeto a su derecho a disciplinar a sus miembros por mala conducta.

D. La evaluación del Tribunal

174. A la luz de la conclusión del Tribunal de que se ha violado el artículo 10 de la Convención y teniendo en cuenta las razones que subyacen a esta conclusión, el Tribunal concluye que no es necesario examinar por separado la reclamación de los demandantes según el artículo 13, en interpretación conjunta con el artículo 10 del Convenio.

14. Decisión del Tribunal Constitucional de la República Checa, Ref. no. PL. US 17/14 del 13 de enero de 2015.

SENTENCIA DE KARÁCSONY Y OTROS C. HUNGRÍA

IV. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 41 DE LA CONVENCIÓN

175. El artículo 41 de la Convención establece que:

“Si el Tribunal declara que ha habido violación del Convenio o de sus protocolos y si el derecho interno de la Alta Parte Contratante sólo permite de manera imperfecta reparar las consecuencias de dicha violación, el Tribunal concederá a la parte perjudicada, si así procede, una satisfacción equitativa”.

A. Perjuicios

176. El Sr. Karácsony reclamó 170 EUR; el Sr. Szilágyi, 600 EUR; el Sr. Dorosz, 240 EUR; la Sra. Szabó, 240EUR; la Sra. Szél, 430 EUR; la Sra. Osztolykán, 510 EUR y la Sra. Lengyel, 430 EUR por daños materiales. Dichas sumas corresponden a las multas que debían pagar como sanciones disciplinarias.

177. Cada solicitante reclamó además 20.000 EUR en daños no pecuniarios relacionados con la violación de sus derechos en virtud de los artículos 10 y 13 de la Convención.

178. El Gobierno impugnó estas reclamaciones..

179. El Tribunal reitera que el Artículo 41 le concede a la parte perjudicada la satisfacción que le parece apropiada (ver O’Keeffe c. Irlanda [GC], nº 35810/09, § 199, TEDH 2014 (fragmentos)).

180. En cuanto a la reclamación por daños materiales, el Tribunal considera que los demandantes sufrieron pérdidas pecuniarias como resultado de las multas que se les ordenó pagar (véanse los párrafos 14, 17 y 22 anteriores). Teniendo en cuenta el vínculo entre las multas impuestas en los procedimientos internos y la violación del artículo 10 por el Tribunal, los solicitantes tienen derecho a recuperar las sumas totales reclamadas por cada uno de ellos respectivamente.

181. En lo que respecta a la reclamación por daños no pecuniarios, el Tribunal, teniendo en cuenta las circunstancias particulares del presente caso, considera que la constatación de una violación del artículo 10 constituye en sí misma una satisfacción justa suficiente para cualquier daño no pecuniario sufrido por los aspirantes.

B. Costos y gastos

182. Los solicitantes reclamaron, conjuntamente, el reembolso de los honorarios legales incurridos ante el Tribunal. Comunicaron que solo se les facturaría si el caso se resolvía a su favor.

183. Con respecto a los procedimientos de la Cámara, los demandantes reclamaron, conjuntamente, 26.924 EUR por 106 horas de trabajo legal a una tarifa por hora de 200 EUR más el 27% de impuestos al valor agregado (IVA), incluidas 8 horas de consultas con clientes, 10 horas de estudio del



archivo y la legislación nacional, 15 horas de análisis de la jurisprudencia del Tribunal, 15 horas dedicadas a la preparación de las solicitudes y el resto a la redacción de presentaciones.

184. Con respecto a los procedimientos de la Gran Cámara, los demandantes reclamaron, conjuntamente, 33.528 EUR, que representan 132 horas de trabajo legal a la misma tarifa por hora más IVA, incluidas 20 horas para estudiar el archivo y el contexto legal nacional, y 20 y 24 horas para estudiar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal, respectivamente, y 88 horas para la redacción de las presentaciones. Además, los solicitantes reclamaron 1.223 EUR para gastos de viaje y alojamiento relacionados con la audiencia, así como 27 horas adicionales de trabajo legal a la misma tarifa por hora más IVA para la preparación y participación en la audiencia.

185. En total, los solicitantes reclamaron 67.310 EUR por 265 horas de trabajo legal y 1.223 EUR por gastos de viaje..

186. El Gobierno señaló en primer lugar que los demandantes no habían incurrido en gastos legales. De conformidad con un acuerdo previo, el costo de su representación legal solo se facturaría si el Tribunal considerara una violación de la Convención. Un acuerdo de servicio, aunque no esté prohibido por la jurisprudencia del Tribunal, podría dar lugar a abusos, ya que las partes podrían indicar una suma desproporcionalmente alta para los costos legales sin tener en cuenta las circunstancias económicas internas. En su opinión, los solicitantes no habían presentado ningún documento al Tribunal para probar que realmente tendrían que pagar los honorarios legales en caso de un resultado exitoso del caso.

187. La reclamación de los demandantes por costos y gastos fue excesiva en comparación con los premios similares otorgados por la Gran Sala. En el caso de la Gran Cámara de Jaloud c. Países Bajos (nº 47708/08, 20 de noviembre de 2014), los abogados cobraron una tarifa por hora de 110 EUR, mientras que en el caso de la Gran Cámara de Bouyid c. Bélgica (nº 23380/09, 28 de septiembre de 2015) los abogados habían cobrado 85 y 125 euros por hora respectivamente. El abogado de los solicitantes había cobrado una tarifa por hora de 200 EUR, que era 12 veces más alta que la tarifa de asistencia legal en Hungría en 2015 y desproporcionada con el ingreso promedio en Hungría. El Gobierno disputó además el número de horas de trabajo legal. El número total de horas legales reclamadas (265) correspondería a un mes y medio de trabajo, lo que no estaba justificado por la complejidad del caso. El Gobierno consideró que el número de horas de trabajo legal en una serie de tareas específicas era excesivo. Señalaron, entre otras cosas, que el abogado de los demandantes había reclamado 15 horas para estudiar la jurisprudencia del Tribunal en los procedimientos de la Cámara y otras 24 horas para la misma tarea en los procedimientos de la Gran Sala. Del mismo modo, había reclamado 10 horas de trabajo para

SENTENCIA DE KARÁCSONY Y OTROS C. HUNGRÍA

estudiar el archivo y la legislación húngara pertinente ante la Cámara y otras 40 horas para el mismo trabajo ante la Gran Cámara.

188. Finalmente, el Gobierno sostuvo que la suma de 1.223 EUR reclamado por los gastos relacionados con la participación en la audiencia solo estaba parcialmente respaldada por facturas.

189. El Tribunal reitera su jurisprudencia establecida en el sentido de que un demandante tiene derecho al reembolso de los costos y gastos en la medida en que se ha demostrado que éstos se han incurrido en realidad y necesariamente y son razonables en cuanto a cuantía (véase, por ejemplo, *X y otros v. Austria* [GC], nº 19010/07, § 163, 19 de febrero de 2013). De acuerdo con el artículo 60 § 2 del Reglamento del Tribunal, se deben presentar justificaciones detalladas de todas las reclamaciones. De lo contrario, el Tribunal puede rechazar la reclamación en su parcial o totalmente (ver *A, B y C c. Irlanda* [GC], nº 25579/05, § 281, TEDH 2010).

190. El Tribunal, teniendo en cuenta las consideraciones anteriores y la información en su poder, considera razonable otorgar a los solicitantes conjuntamente 12.000 EUR por los costos y gastos incurridos ante el Tribunal más cualquier impuesto que pueda ser imputable.

C. Intereses de demora

191. El Tribunal considera apropiado que la tasa de interés por defecto se base en la tasa de préstamo marginal del Banco Central Europeo, a la que se debe agregar tres puntos porcentuales.

POR ESTAS RAZONES, EL TRIBUNAL, POR UNANIMIDAD,

1. *Decide* unir las demandas;
2. *Desestima* la objeción preliminar del Gobierno;
3. *Sostiene* que ha habido una violación del artículo 10 de la Convención;
4. *Sostiene* que no es necesario examinar por separado la queja en virtud del artículo 13 en interpretación conjunta con el artículo 10 del Convenio;
5. *Sostiene* que una violación constituye en sí suficiente satisfacción justa por cualquier daño inmaterial sufrido por los solicitantes;



6. *Sostiene* que el Estado demandado debe pagar, en el plazo de tres meses, las siguientes sumas, para convertirlas en la moneda del Estado demandado a la tasa aplicable en la fecha de liquidación: 170 euros (ciento setenta euros) al Sr. Karácsony, 600 euros (seiscientos euros) al Sr. Szilágyi, 240 euros (doscientos cuarenta euros) al Sr. Dorosz, 240 euros (doscientos cuarenta euros) a la Sra. Szabó, 430 euros (cuatrocientos treinta euros) a la Sra. Szél, 510 euros (quinientos diez euros) a la Sra. Osztyolkán y 430 euros (cuatrocientos treinta euros) a la Sra. Lengyel, más cualquier impuesto que pueda imputarse, en concepto de daños materiales;
7. *Sostiene* que el Estado demandado debe pagar, en el plazo de tres meses, 12.000 EUR (doce mil euros), para convertirse a la moneda del Estado demandado a la tasa aplicable en la fecha de liquidación, a los solicitantes conjuntamente, más cualquier impuesto que les pueda ser imputable en relación con los costos y gastos;
8. *Sostiene* que, desde el vencimiento de los tres meses anteriormente mencionados hasta que el interés simple de liquidación, deben pagarse en las sumas anteriores a una tasa igual a la tasa de préstamo marginal del Banco Central Europeo durante el período de incumplimiento más tres puntos porcentuales;
9. *Desestima* el resto de la demanda de los solicitantes por justa *satisfacción*

Realizado en inglés y en francés, y entregado en una audiencia pública en el Edificio de Derechos Humanos de Estrasburgo, el 17 de mayo de 2016.

Johan Callewaert
Asistente del Registro Civil

Luis López Guerra
Presidente