

REKVÉNYI protiv MAĐARSKE
(Predstavka br. 25390/94)

Presuda
28. juna 1999. godine

Podnosilac predstavke: László Rekvényi

Oštećeni: podnosilac predstavke

Država ugovornica: Mađarska

Datum podnošenja predstavke: 20. aprila 1994.

Datum odluke o prihvatljivosti: 11. aprila 1997.

1. Podnosilac predstavke je László Rekvényi, policajac državljanin Mađarske. Podnosilac predstavke tvrdi da je žrtva povrede članova 10, 11 i 14 (u vezi sa članovima 10 i 11) Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda koje je počinila Mađarska.

(...)

Činjenice

I. Okolnosti slučaja

(...)

7. U trenutku kada se slučaj dogodio, podnosilac predstavke je bio policajac i generalni sekretar Nezavisnog sindikata.

8. Dana 24. decembra 1993. u Službenom listu Mađarske objavljen je Zakon br. 107 od 1993. o određenim amandmanima na Ustav Republike Mađarske (*az Alkotmány módosítá sarol szolo 1993. evi CVII torveny*). Ovaj je zakon, između ostalog, čl. 40/B, st. 4 Ustava izmenio u tom smislu da je od 1. januara 1994. godine pripadnicima oružanih snaga, policije i bezbednosnih službi bilo zabranjeno da stupaju u članstvo bilo koje političke stranke i učestvuju u bilo kakvim političkim aktivnostima (za tekst člana videti stav 13 u daljem tekstu).

9. Načelnik Narodne policije je cirkularnim pismom od 28. januara 1994. godine zatražio, imajući u vidu predstojeće parlamentarne izbore, da se pripadnici policije klone bilo kakvih političkih aktivnosti. U pismu se pozvao na čl. 40/B, st. 4 Ustava, izmenjen zakonom br. 107, 1993. godine, i stavio do znanja da će oni koje budu želeli da se bave političkim aktivnostima morati da napuste policiju.

10. Drugim cirkularnim pismom, načelnik Narodne policije je 16. februara 1994. godine izvestio da se nije moglo dati nikakvo izuzeće od zabrane navedene u čl. 40/B, st. 4 Ustava.

11. Dana 9. marta 1994. godine, Nezavisni sindikat policije je podneo Ustavnom sudu žalbu u kojoj je naveo da su članom 40/B, st. 4 Ustava, izmenjenim zakonom br. 107 iz 1993, povređena Ustavom zagarantovana prava profesionalnih pripadnika policije i prekršena opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava, kao i da je usvajanje amandmana u parlamentu bilo neustavno.

12. Dana 11. aprila 1994. godine, Ustavni sud je odbacio žalbu sa obrazloženjem da nije nadležan da poništi odredbu samog Ustava.

II. Relevantno domaće pravo

13. Relevantne odredbe Ustava Mađarske (Zakon br. 20 iz 1949. godine, izmenjen u nekoliko navrata) navode:

Član 40/B stav 4 (na snazi od 1. januara 1994)

Profesionalni pripadnici oružanih snaga, policije i državnih bezbednosnih službi ne smeju se učlanjivati u bilo koju političku stranku i ne smeju se baviti političkim aktivnostima.

A fegyveres erok, a rendorseg es a polgari nemzetbiztonsagi szolgaltok hivatasos allomanyu tagjai nem lehetnek tagjai tagjai partnak es politikai tevenyseget nem folytathatnak.

Član 61 stav 1 (na snazi od 23. oktobra 1989)

U Republici Mađarskoj svako ima pravo na slobodu govora i primanja i davanja informacija od javnog značaja.

A Magyar Koztarsasagban mindenkinek joga van a szabad velemenynyilvanitasra, tovabba arra, hogy a kozerdeku adatokat megismerje, illetoleg terjessze.

(...)

14. Zakonom br. 17 iz 1989. godine o referendumu, koji je u trenutku nastanka navedenog slučaja bio na snazi, propisano je:

Odeljak 2(1)

Građani koji imaju biračko pravo, kao i pravo da budu birani ... imaju pravo da učestvuju u referendumima ...

A nepszavazasban ... valo reszveltere valasztojoggal rendelkezo allampolgarok ... jogosultak.

15. Zakonom br. 34 iz 1989. godine (sa nekoliko izmena) o izborima za Parlament, koji je u vreme navedenog slučaja bio na snazi, propisano je:

Odeljak 2(1)

U Republici Mađarskoj svaki punoletni mađarski građanin (u daljem tekstu: birač) ... ima pravo da glasa na izborima za parlament.

A Magyar Koztarsasagban a orszaggyulesi kepviselok valasztasan valasztojaga van ... miden nagykoru magyar allampolgarnak (a tovabbiakban: valasztopolgar).

Odeljak 2(3)

Svako ko ima biračko pravo i prebivalište u Mađarskoj ima pravo da bude biran na izborima.

Mindeneki valaszthato, aki valasztojoggal rendelkezik es allando lakohelye Magyarorszagon van.

(...)

16. Zakonom br. 55 iz 1990. godine o pravnom položaju poslanika u parlamentu, koji je u trenutku nastanka navedenog slučaja bio na snazi, propisano je:

Odeljak 1(1)

Poslodavci zaposlenih koji se kandiduju na izborima za parlament ... moraju im na njihov zahtev odobriti neplaćeno odsustvo od trenutka kada se kandiduju pa do kraja izbora, ili, u slučajevima kada budu izabrani, sve dok ne zauzmu svoje mesto u parlamentu.

Az országgyűlési képviselő ... jelöltet jelölésének nyilvántartásba vételétől a választásának befejezéséig, illetve megválasztása esetén a mandátuma izagolásaig a munkáltató – keresere – kotelese fizetes nélküli szabadságban részesíteni.

Odeljak 1(4) (na snazi do 30. septembra 1994)

Stav 1 ... (Odeljka 1) primenjivaće se i na kandidate ... koji služe ... u .. policiji ...

A ... rendorsegnek ... szolgalmi viszonyban ... allo képviselőjelöltre az (1.F) (1) ... bekezdés rendelkezéseit kell megfeleltetni alkalmazni.

17. Zakonom br. 64 iz 1990. godine o izboru članova lokalnih vlasi i gradonačelnika, koji je u trenutku nastanka navedenog slučaja bio na snazi, propisano je:

Odeljak 7(9)

Ako pripadnik policije želi da se kandiduje za mesto u parlamentu ili lokalnim vlastima ili za mesto gradonačelnika, on će unapred obavestiti načelnika odgovarajućeg odeljenja policije o svojoj nameri. U takvim slučajevima, njegova služba biće suspendovana od datuma šezdeset dana pre datuma izbora, pa sve do dana objavljivanja rezultata izbora.

Ha a rendor országgyűlési vagy helyi önkormányzati képviselői, illetőleg polgarmesterei választáson jelöltként indul, kotelese e szándekat a rendori szerv vezetőjének előzetesen bejelenteni. A választás napját megelőző 60. naptól kezdődően a választás eredményének közzeltételéig a szolgalmi jogviszonya szünetel.

Odeljak 7(10)

Pripadnici policije imaju pravo da se učlanjuju u strukovna i druga udruženja čiji je cilj zaštita ili zastupanje njihovih interesa i koji su povezani sa njihovim profesionalnim aktivnostima, kao i da budu na rukovodećim položajima u istima; zbog takvog članstva i aktivnosti neće trpeti nikakve negativne posledice u službi. (...)

A rendor a hivatásával összefüggő szakmai, érdekvédelmi, érdekképviselési szervezeten tagja lehet, abban tiszteget vállalhat, e tagsági viszonya és tevékenysége miatt szolgalmi jogviszonya koreben hátrányt nem szenvedhet. (...)

19. Uredba ministra unutrašnjih poslova br. 1/1990 od 10. januara 1990. („Propisi iz 1990. godine“), kojom su uređena pravila službe za policiju, bila je na snazi do 30. marta 1995. godine a njome je propisano:

Pravilo br. 430

U prostorijama policije ne smeju se sprovoditi nikakve političke aktivnosti; nikakva pitanja u vezi sa političkim aktivnostima ne smeju se razmatrati na službenim sastancima.

A rendorsegen partpolitikai tevékenység nem folytatható, munkahelyi érdekezleteken partpolitikai kérdések nem tárgyalhatók.

Pravilo br. 432

S izuzetkom političkih stranaka, pripadnici policije ... imaju pravo da osnivaju i održavaju društvene organizacije (*társadalmi szervezet*) (sindikate, masovne pokrete, organizacije koje štite njihove interese, udruženja, i sl.) pod uslovom da njihovi ciljevi nisu protivni pravnim propisima i pravilima službe u policiji.

Rendorok onmagukbol – part kivetelevel – ... a szolgalmi viszonyra vonatkozó jogszabályokkal, rendelkezésekkel nem ellentetes, celu tarsadalmi szervezetet létrehozhatnak es mukodtethetnek (szakszervezet, tomegmozgalom, erdekkepviseleti szervezet, egyesulet stb.).

(...)

Pravilo br. 435

Pripadnici policije ne smeju se na zahtev politickih stranaka baviti strucnim i savetodavnim aktivnostima u vezi sa pitanjima sluzbe u policiji, osim ako ih za to ne ovlasti ministar unutrašnjih poslova.

A rendor partok reszere a rendori szolgallal osszefuggo kerdeseben szaktanacsado feladatokat csak a belugyminiszter engedelyevel vegeszhet.

(...)

Pravilo br. 472

(Pripadnici policije) imaju pravo da drze predavanja ili ucestvuju u radio i TV emisijama u vezi sa politikom, naukom, knjizevnoscu i sportom bez prethodnog ovlascenja, ali pod uslovom da ne spominju sluzbu u policiji.

A (rendor) politikai, tudomanyos, szepirodalmi es sport temaju eloadasokat, szereplest (a radioban es a televizioban is) engedely nelkul vallalhat rendori allasara valo utalas nelkul.

Pravilo br. 473

Pripadnici policije imaju pravo da daju izjave i objavljuju tekstove u publikacijama Ministarstva unutrašnjih poslova bez dozvole, pod uslovom da se pridrzavaju pravila sluzbe i propisa o sluzbenoj tajni.

A Belugyminiszterium lapjaiban a szolgalmi – es az allamtitokra vonatkozó szabályok betartásával a rendor engedely nelkul nyilatkozhatat es publikalhat.

20. Uredba Ministarstva unutrašnjih poslova br. 3/1995 od 1. marta 1995. („Propisi iz 1995. godine“):

Odeljak br. 106(5)

Pripadnici policije, u svojstvu predstavnika policije ili strucnjaka, ne smeju davati izjave za štampu ili ucestvovati u radio i televizijskim emisijama ili filmovima ako za to nemaju ovlascenje nacelnika ili jednog od zamenika nacelnika Narodne policije. Nije potrebna nikakva dozvola za drzanje predavanja o naucnim i kulturnim temama ili ucesce u drugim javnim nastupima slicne prirode (ukljucujuci i radio i televizijske emisije), pod uslovom da ne dođe do pominjanja policijske sluzbe.

A rendor a rendorseg kepviselojekent, szakertojekent a sajtoban, a radio es televizio ,usoraiban, filmekben csak az orszagos rendorfokapitany, illetve helyettesei elozetes hozzajarulasaval szerepelhet. A rendori allasra utalas nelkul tartott tudomanyos, kulturalis eloadasok megtartasahoz, ilyen irányi egyéb kozszerepleshez beleertve a radioban es televizioban torteno szereplest is) engedely nem kell.

Odeljak br. 106(6)

Pripadnici policije imaju pravo da daju izjave i objavljuju tekstove u policijskim publikacijama bez dozvole, pod uslovom da se pridrzavaju pravila sluzbe i propisa o sluzbenoj tajni.

A rendorseg lapjaiban a szoltgalalmi es az allamtitokra vonatkozó szabályok betartásával a rendor engedely nelkul nyilatkozhatat es publikalhat.

Odeljak br. 106(9)

Pripadnici policije ne smeju javno nastupati u svojstvu policajaca bez dozvole načelnika policijskog odeljenja. U takvim se prilikama pripadnici policije imaju uzdržavati od davanja političkih izjava i zauzimati neutralan stav prema svim društvenim organizacijama (*tarsadalmi szervezetek*).

Nyivanos szerepleshez (ha a rendorkent tortenik) engedelyt kell kerni a rendorfokapitanytol. A rendor ilyen kozeleti szereplese soran tartozkodjek a politikai nyilatkozatokol, magatartas a tarsadalmi szervezetek illetoen semleges legyen.

(...)

Postupak pred Komisijom

21. G. Rekvenji je 20. aprila 1994. godine podneo Komisiji žalbu u kojoj tvrdi da zabrane sadržane u čl. 40/B, st. 4 Ustava Republike Mađarske krše njegova prava sadržana u članovima 10 i 11 Konvencije, pojedinačno ili zajedno sa članom 14.

22. Komisija je 11. aprila 1997. godine prihvatila žalbu (br. 25390/94). U izveštaju od 9. jula 1998. godine (bivši član 31 Konvencije), Komisija je objavila svoje mišljenje da je došlo do kršenja člana 10 (21 glas prema 9 glasova); da nije bilo kršenja člana 11 (21 prema 9 glasova); da nije postojala potreba za razmatranjem člana 14 u vezi sa članom 11 (22 prema 8 glasova) i da da nije bilo kršenja člana 14 razmatranog u vezi sa članom 11 (22 prema 8 glasova). Potpun tekst mišljenja Komisije i četiri delimično izdvojena mišljenja koja sadrži izveštaj dati su u Aneksu ove presude.

Završni podnesci Sudu

Podnosilac predstavke je zatražio od Suda da proglasi tuženu državu krivom za kršenje svojih obaveza po članovima 10 i 11 Konvencije, razmatranim pojedinačno ili u vezi sa čl. 14, kao i da mu dodeli pravičnu naknadu prema odredbama čl. 41.

Vlada je pak zatražila od Suda da odbaci predstavku u vezi sa članovima 10 i 11 Konvencije razmatranim pojedinačno kao i u vezi sa članom 14.

Pravo

I. Navodno kršenje čl. 10 Konvencije

24. Podnosilac predstavke je tvrdio da zabrana učestvovanja u „političkim aktivnostima“ koja se nalazi u člana 40/B, st. 4 Ustava Republike Mađarske predstavlja neopravdano mešanje u njegovo pravo na slobodu izražavanja i kršenje člana 10 Konvencije.

(...)

25. Komisija je došla do istog zaključka, našavši da je osporena zabrana neodređena i preširoka, pa se tako nije ni mogla smatrati „propisanom zakonom“ kako to zahteva čl. 10, st. 2.

Vlada nije osporila da se podnosilac predstavke nije mogao osloniti na garancije sadržane u čl. 10; ona takođe nije demantovala da je zabrana ometala ostvarenje njegovih prava koja proizilaze iz pomenutog člana. Međutim, Vlada je tvrdila da je ometanje opravdano prema odredbama čl. 10, st. 2.

A. U pogledu primenljivosti člana 10 i postojanja ometanja

26. Sud prihvata kao nespornu činjenicu da bavljenje aktivnostima političke prirode spada u okvir čl. 10 utoliko što sloboda učešća u političkoj raspravi predstavlja specifičan oblik slobode izražavanja. Štaviše, sloboda učešća u političkoj raspravi je u samoj srži pojma demokratskog društva (videti presudu u slučaju *Lingens protiv Austrije*, 8. jula 1986, Serija A br.

103, str. 26, stav 42). Nadalje, garancije koje sadrži član 10 Konvencije odnose se i na pripadnike oružanih snaga i na državne službenike (videti presudu u slučaju *Engel i drugi protiv Holandije*, 8. juna 1976, Serija A, br. 22, str. 41-42, stav 100; i *Fogt protiv Nemačke* od 26. septembra 1995, Serija A br. 323). Sud ne vidi razloga da dođe do drugačijeg zaključka u pogledu pripadnika policije i to ne osporavaju ni oni koji su se pojavili pred Sudom.

Takođe nije osporeno da zabrana, time što ograničava učešće podnosioca predstavke u političkim aktivnostima, ometa njegovo uživanje prava na slobodu izražavanja. Sud takođe zaključuje da je došlo do ometanja prava podnosioca predstavke na slobodu izražavanja.

B. U pogledu opravdanosti ometanja

27. Takvo ometanje proizvodi povredu čl. 10, osim ako se ne može dokazati da je „propisano zakonom“, da teži jednom ili više opravdanih ciljeva koje propisuje stav 2, i da je „neophodno u demokratskom društvu“ da bi se ti ciljevi dostigli.

1. „Propisano zakonom“

(a) Podnesci strana u sporu

(i) Podnosilac predstavke

28. Podnosilac je tvrdio da je osporena zabrana previše uopštena pa se tako mogla arbitrarno tumačiti. Opšta ustavna zabrana političkih aktivnosti bila je u suprotnosti sa svim propisima nižeg nivoa koji dozvoljavaju određene aktivnosti političke vrste. Budući da pojam „političkih aktivnosti“ nije određen ni jednim mađarskim zakonom, nije bilo moguće proceniti unapred da li će neka aktivnost biti obuhvaćena zabranom ili ne. Ovakva pravna situacija opstajala je bez prekida od 1. januara 1994. godine i nije promenjena niti jednim kasnijim propisom, uključujući i Zakon o policiji iz 1994. godine.

(ii) Vlada

29. U postupku pred Komisijom Vlada je tvrdila da su Zakon o policiji iz 1994. i pravila iz 1995. godine ustanovili zakonski okvir koji je dovoljno precizno definisao ograničenja političkih aktivnosti za pripadnike policije na način koji je u skladu sa stavom 2 člana 10.

30. Pružajući dokaze Sudu, Vlada se pozvala na čl. 78 Ustava Republike Mađarske (videti stav 13) u pogledu navodne protivrečnosti između ustavnih ograničenja i tolerantnijih propisa nižeg nivoa, i objasnila da oni ne protivureče jedni drugima već se dopunjuju. Zastupnici Vlade su tvrdili da je praksa u mađarskom pravnom sistemu takva da se neke odredbe Ustava mogu precizno tumačiti samo ako se čitaju zajedno sa propisima nižeg ranga koji dopunjuju i objašnjavaju sadržaj tih odredaba. Savremene pravne tehnike često su ostavljale hijerarhijski nižim zakonima da objasne pravne pojmove koje koriste viši zakoni – takav zakonodavni metod nije nepoznat, bar u evropskim pravnim sistemima, i u principu ga nikada nisu osporili organi Konvencije. U svakom slučaju, Ustavni sud je bio nadležan da razmatra sve moguće protivrečnosti između Ustava i ostalih propisa.

31. Pored toga, pravni propisi koju su bili na snazi i pre i posle usvajanja Zakona o policiji 1994. godine i Uredbe od 1995. godine ispunjavali su zahteve predvidljivosti, pri čemu su ta dva pravna instrumenta jednostavno nanovo kodifikovala odredbe koje su već bile na snazi. Sledi da su ustavna ograničenja u pitanju bila „propisana zakonom“ u svakom trenutku pošto su stupila na snagu. Pre 1. oktobra 1994. godine, uslovi koji su određivali razne aktivnosti političke prirode, čime je pripadnicima policije uvek bilo dozvoljeno da koriste određena prava u vezi sa slobodom izražavanja, bili su propisani, između ostalog, Zakonom br. 34 iz 1989. godine o izborima za parlament, Zakonom br. 55 iz 1990. godine o pravnom statusu poslanika u parlamentu, Zakonom

br. 64 iz 1990. godine o izboru članova lokalnih vlasti i gradonačelnika, i Zakonom br. 17 iz 1989. godine o referendumima (pravo na sakupljanje „kupona za predlaganje kandidata“, pravo na tumačenje izbornih programa, pravo na promociju kandidata, na organizovanje predizbornih skupova, pravo na predlaganje kandidata, pravo na glasanje kao i učešće na izborima za parlament, lokalne vlasti i gradonačelnike, kao i pravo na učešće u referendumima) kao i u Uredbi od 1995. godine (pravo na pristup sindikatima, udruženjima i drugim organizacijama koje predstavljaju i štite interese pripadnika policije, pravo na učešće u mirnim skupovima, na davanje izjava za štampu, učešće u radio i televizijskim emisijama, objavljivanje tekstova o politici, itd.) (videti stavove 14 do 17, i 19).

(iii) Komisija

32. Pošto je razmotrila relevantne domaće propise koje je u postupku iznela Vlada, Komisija je u svom izveštaju ustanovila da je Zakon o policiji iz 1994. godine stupio na snagu tek oktobra meseca te godine, a Uredba od 1995. godine tek u martu te godine. Komisija je, dakle, zaključila da su u periodu u pitanju osporena ograničenja bila zasnovana isključivo na stavu 4 člana 40/B Ustava Republike Mađarske. Pored toga, zaključila je da je pojam „političke aktivnosti“ neodređen i previše širok, a da Vlada nije navela nikakvu praksu koja ga tumači. Samo ustavno ograničenje nije, dakle, bilo dovoljno određeno da bi podnosiocu predstavke omogućilo da reguliše svoje ponašanje. Komisija je zaključila da pošto zahtev o predvidljivosti nije bio ispunjen, ometanje nije bilo „propisano zakonom“.

33. U nastupu pred Sudom, delegat Komisije je objasnila da su razni zakoni na koje se pozvala Vlada, a naročito Uredba od 1990. godine, već bili doneti pre osporenog ustavnog amandmana. Jedine pravne odredbe za koje se može smatrati da su bliže objasnile ustavno ograničenje na političke aktivnosti za pripadnike policije mogu da se nađu u Zakonu o policiji od 1994. godine i Uredbi od 1995. godine. Sledi da je tek stupanjem na snagu Zakona o policiji 1994. godine i Uredbe 1995. godine pravna situacija ispunila zahtev predvidljivosti.

(b) Ocena Suda

34. U skladu s ustaljenom praksom Suda jedan od zahteva koji proističe iz izraza „propisano zakonom“ je predvidljivost. Znači da se norma ne može smatrati „zakonom“ ako nije formulisana dovoljno precizno da omogući građaninu da usaglasí svoje ponašanje: mora biti u stanju – ako treba uz pomoć prikladnog saveta – da predvidi, u meri u kojoj bi to bilo razumno, posledice koje bi neki postupak mogao da proizvede. Te posledice ne moraju da budu potpuno predvidljive: iskustvo je pokazalo da je tako nešto neostvarljivo. S druge strane, mada je potpuna predvidljivost veoma poželjna, ona može da dovede do preterane krutosti, a zakon mora da bude u stanju da ide u korak s okolnostima koje se menjaju. Neminovna posledica je da mnogi zakoni sadrže manje ili više nejasne odredbe, čije su tumačenje i primena pitanje prakse (Videti presudu u slučaju *Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (br. 1), od 26. aprila 1979. godine, Serija A, br. 30, str. 31 st. 49, kao i presudu u slučaju *Kokkinakis protiv Grčke* od 25. maja 1993. godine, Serija A, br. 260-A, str. 19, st. 40). Uloga prava odlučivanja koje je dato sudovima je upravo da otklone sve preostale nedoumice u pogledu tumačenja (videti, *mutatis mutandis*, presudu u slučaju *Cantoni protiv Francuske* od 15. novembra 1996. godine, Reports of Judgements and Decisions 1996-V, str. 1628, st. 32). Stepén preciznosti koji treba da ima domaće pravo – koje i onako ne može da pokrije svaki mogući slučaj – u velikoj meri zavisi od sadržaja akta u pitanju, područja koje treba da pokrije i broja i statusa onih na koje se odnosi (videti gore pomenutu presudu u slučaju *Vogt*, str. 24, st. 48). S obzirom na generalizovanu

prirodu ustavnih odredbi, stepen preciznosti koji se zahteva od njih može da bude niži nego kod drugih pravnih propisa.

35. Sud primećuje da Vladina tvrdnja da je čl. 40/B, st. 4 Ustava Mađarske, koji sadrži generički pojam „političke aktivnosti“, podložan tumačenju i čitanju u vezi s dopunskim odredbama sadržanim u pomenutim zakonima kao i Uredbi od 1990. godine (videti stavove 14 do 16, 19 i 31). Kao što je pomenuto mnogo puta u odlukama Suda, tumačenje i primena domaćih zakona je prvenstveno stvar državnih vlasti (videti, na primer, presudu u slučaju *Chorherr protiv Austrije* od 25. avgusta 1993. godine, Serija A, br. 266-B, str. 35–36, st. 25). U odsustvu bilo kakvih suprotnih domaćih presedana koje je izneo tužilac, Sud smatra da se za detaljne odredbe na koje se pozvala Vlada ne može smatrati da su u suprotnosti s opštim formulacijama sadržanim u Ustavu. Pored toga, usvajanje pomenutog ustavnog amandmana nije rezultiralo ukidanjem Uredbe od 1990. godine, koja je, dakle, bila na snazi kada su osporena cirkularna pisma razaslata. Posledica toga je da izgleda da je u posmatranom trenutku postojao skup propisa koji je delimično dozvoljavao – povremeno u zavisnosti od odobrenja – a delimično ograničavao učešće pripadnika policije u određenim vrstama političkih aktivnosti.

36. Što se tiče formulacija ovih odredaba, mišljenje je Suda da je neizbežno da se ponašanje koje može da sadrži učešće u političkim aktivnostima ne može apsolutno precizno definisati. Čini se, dakle, da je prihvatljivo za Uredbu od 1990. godine (videti stav 19) – kao i za Zakon o policiji od 1994. i Uredbu od 1995. godine (videti stavove 18 i 20) – da definišu uslove za vrste ponašanja i učešća u aktivnostima sa potencijalnim političkim sadržajem, kao što su učešće u mirnim skupovima, davanje izjava za štampu, učestvovanje u radio i TV emisijama, izdavačke delatnosti ili pristupanje sindikatima, udruženjima ili drugim organizacijama koje predstavljaju ili štite interese pripadnika policije.

37. Sud je utvrdio da su u datim okolnostima ove odredbe bile dovoljno jasne da omogućće podnosiocu predstavke da svoje ponašanje reguliše u skladu s njima. Čak i ako prihvatimo da pripadnicima policije nije uvek bilo moguće da odrede da li bi neko delo – posmatrano u svetlu Uredbe od 1990. godine – značilo prekršaj čl. 40/B, st. 4 Ustava, ipak je postojala mogućnost da unapred zatraže savet od pretpostavljenog ili objašnjenje propisa putem mišljenja suda.

38. U svetlu gore razmotrenog, Sud zaključuje da je ometanje bilo „propisano zakonom“ za svrhu stava 2 člana 10.

2. Legitiman cilj

39. Vlada je navela da je cilj pomenute ustavne odredbe bio depolitizacija policije, i to u periodu kada je Mađarska prolazila kroz tranziciju iz totalitarnog društva u višepartijsku demokratiju. Imajući u vidu prethodnu odanost policije partiji na vlasti, namena ograničenja je bila zaštita državne i javne bezbednosti i sprečavanje nemira.

40. Ni podnosilac predstavke ni Komisija nisu izneli nikakvo mišljenje po ovom pitanju.

41. U posmatranom slučaju, obaveza koja je nametnuta nekim kategorijama državnih službenika, uključujući pripadnike policije, ima za cilj depolitizaciju tih službi, pa time i davanje doprinosa jačanju i održavanju višepartijskog demokratskog društva. Sud je naveo da Mađarska nije sama, i da nekoliko država učesnica ograničava pripadnicima svojih policija pravo na određene političke aktivnosti. Pripadnicima policije data su prava primene sile u cilju kontrolisanja ponašanja građana; u nekim zemljama su ovlašćeni da nose oružje u službi. Policija je dakle u službi države. Građani dakle imaju pravo da očekuju da u suočavanju sa policijom nailaze na politički neutralne policajce koji su izdvojeni iz političkih svađa, da parafraziramo jezik nedavne presude u slučaju *Ahmed i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (2. septembra

1998. godine, Reports 1998-VI, str. 2376–77, st. 53, koji se odnosio na kompatibilnost čl. 10 i ograničenja za funkcionere u lokalnim vlastima na učešće u određenim političkim aktivnostima). Mišljenje je Suda da je želja da se osigura da se ključna uloga policije u društvu ne kompromituje putem erozije političke neutralnosti njenih pripadnika u skladu s principima demokratije.

Ovaj cilj ima naročit istorijski značaj za Mađarsku zbog iskustva te zemlje sa totalitarnim režimom koji se u velikoj meri oslanjao na neposrednu odanost policije partiji na vlasti (videti, *mutatis mutandis*, gore pomenutu presudu u slučaju *Vogt*, str. 25, st. 52).

Sud je, dakle, zaključio da je posmatrano ograničenje imalo opravdan cilj u smislu čl. 10, st. 2 – zaštita državne i javne bezbednosti i sprečavanje nereda.

3. „Neophodno u demokratskom društvu“

(a) Opšta načela

42. U gorepomenutoj presudi u slučaju *Vogt* (str. 25–26, st. 52), Sud je naveo osnovna načela u vezi sa članom 10, kako je to ustanovljeno njegovom praksom:

(i) Sloboda izražavanja predstavlja jednu od najvažnijih osnova demokratskog društva i jedan od najvažnijih uslova za njegov napredak i samoispunjenje svakog pojedinca. U zavisnosti od čl. 10, st. 2, sloboda izražavanja primenjuje se ne samo na „informacije“ i „ideje“ koje su prihvatljive ili se smatraju bezopasnim ili nebitnim, već i na one koje su uvredljive, šokantne ili uznemirujuće; takvi su zahtevi tog pluralizma, tolerancije i širokih pogleda bez kojih nema „demokratskog društva“. Međutim, sloboda izražavanja koja je sadržana u čl. 10 podložna je nekim izuzecima, koji se moraju usko tumačiti, a potreba za ograničenjima mora se utvrditi na uverljiv način.

(ii) Pridev „neophodan“ unutar značenja čl. 10, st. 2 podrazumeva postojanje „hitne društvene potrebe“. Države učesnice imaju određenu slobodu u određivanju da li postoji takva potreba, ali se to odvija paralelno s evropskim nadzorom, koji obuhvata i zakone i odluke o primeni, čak i one koje daju nezavisni sudovi. Sud je, dakle, nadležan da konačno odlučuje o tome da li je neko „ograničenje“ u skladu sa slobodom izražavanja koja je zaštićena u čl. 10.

(iii) Zadatak Suda, u primeni svojih nadzornih nadležnosti, nije da zameni nadležne državne vlasti već da preispita u svetlu čl. 10 odluke koje su izdale, u skladu sa njihovim ovlašćenjima za procenu. To ne znači da je nadzor ograničen na procenu da li je država primenila svoja diskreciona prava na razuman i pažljiv način i u dobroj nameri; to što Sud treba da uradi je da razmotri osporeno ometanje u svetlu predmeta u celini i da odredi da li je „srazmerno legitimnom cilju kojem se teži“ i da li su razlozi na koje su se pozvale državne vlasti da bi ga opravdale „relevantni i dovoljni“. Sud u ovome mora da ustanovi da li su državne vlasti primenile standarde koji su bili u skladu sa čl. 10 i, što je još važnije, da li su svoje odluke zasnovale na prihvatljivoj oceni relevantnih činjenica.

43. U istoj odluci, Sud je naveo da se „ti principi takođe odnose na državne službenike“. Mada je legitimno pravo države da u skladu sa njihovim položajem svojim službenicima nameće dužnost da budu diskretni, državni službenici su pojedinci, i kao takvi imaju pravo na zaštitu u skladu s čl. 10 Konvencije. Sud je dakle nadležan da, imajući u vidu činjenice u svakom pojedinačnom slučaju, odredi da li je ustanovljena pravična ravnoteža između fundamentalnog prava pojedinca na slobodu izražavanja i legitimnih interesa demokratske države da osigura da njeni službenici ispravno ispune ciljeve nabrojane u čl. 10, st. 2. Vršeci ovu procenu Sud će imati u vidu da, kada god je u pitanju pravo na slobodu izražavanja državnih službenika, „dužnosti i obaveze“ pomenute u čl. 10, st. 2. dobijaju naročit značaj, što opravdava ostavljanje državnim

vlastima određene slobode u određivanju da li je osporeno ometanje u srazmeri s opravdanim ciljem (str. 26, st. 53). Ovo se odnosi u istoj meri i na pripadnike oružanih snaga (videti presudu u slučaju *Engel i ostali*, str. 23 i 41–42, stavovi 54 i 100) i na pripadnike policije (videti st. 26 u ovom tekstu).

(b) Primena gorepomenutih principa na razmatrani slučaj

44. Vlada je tvrdila da je nekoliko decenija pre povratka demokratije u Mađarsku 1989. i 1990. godine policija bila sredstvo vladajuće stranke i aktivno učestvovala u primeni politike te stranke. Od pripadnika policije koji su gradili karijere u njoj očekivalo se da budu lojalni stranci na vlasti. Budući da je Mađarska izvršila mirnu i postepenu tranziciju u višepartijski sistem bez opšte čistke u administraciji, bilo je potrebno da se depolitizuje, između ostalog, i policija, kao i da se političke aktivnosti njenih pripadnika ograniče na takav način da javnost više ne posmatra policiju kao branitelja totalitarnog režima, već kao zaštitnika demokratskih institucija.

45. Ni podnosilac predstavke ni Komisija nisu dali mišljenje po ovom pitanju.

46. Imajući u vidu ulogu policije u društvu, Sud je priznao da je opravdan cilj svakog demokratskog društva da ima politički neutralnu policiju (videti st. 41 u ovom tekstu). S obzirom na pojedinačne istorije nekih zemalja učesnica, vlasti tih država mogu u cilju osnaženja i održavanja demokratije smatrati potrebnim ustavna jemstva za ostvarenje tih ciljeva putem ograničavanja sloboda pripadnika policije da učestvuju u političkim aktivnostima, i naročito u političkim raspravama.

Ono što preostaje da se odredi je da li se ograničenja koja su uvedena u konkretnom slučaju mogu smatrati „neophodnim u demokratskom društvu“.

47. Sud primećuje da je između 1949. i 1989. godine Mađarskom upravljala jedna politička stranka. U mnogo segmenata društvenog života članstvo u toj partiji bilo je očekivano, kao izraz odanosti pojedinca režimu. Ovo očekivanje bilo je još izraženije u policiji i vojsci. ... Tek 1989. godine je mađarsko društvo uspelo da izgradi institucije višepartijske demokratije, što je 1990. godine dovelo do održavanja prvih višepartijskih parlamentarnih izbora za više od 40 godina. Osporeni ustavni amandman usvojen je nekoliko meseci pre drugih demokratskih parlamentarnih izbora 1994. godine.

48. Poštujući i određenu količinu fleksibilnosti koja je ostavljena državnim vlastima u ovoj oblasti Sud je ocenio da se, naročito imajući u vidu istorijske činjenice, odgovarajuće mere koje su preduzete u Mađarskoj da bi se policija zaštitila od neposrednih političkih uticaja mogu smatrati kao mere koje ispunjavaju „hitnu društvenu potrebu“ demokratskog društva.

49. Što se tiče stepena ograničenja slobode izražavanja podnosioca, mada bi formulacija čl. 40/B, st. 4 mogla *prima facie* da navede na zaključak da je u pitanju apsolutna zabrana političkih aktivnosti, pregled odgovarajućih zakona pokazuje da pripadnici policije i dalje imaju pravo da se bave određenim aktivnostima koje im dozvoljavaju da artikuliraju svoje političke stavove. Kako je navedeno u stavovima 14 i 20 gore, mada u nekim slučajevima to zavisi od ograničenja koja se uvode u interesu službe, pripadnici policije od početka imaju pravo da zagovaraju izborne programe, predlažu i promoviraju kandidate, organizuju predizborne skupove, glasaju i kandiduju se na izborima za parlament, lokalne vlasti i gradonačelnike, učestvuju u referendumima, da se učlanjuju u sindikate, udruženja i druge organizacije, učestvuju u mirnim skupovima, daju izjave štampi, učestvuju u radio i TV emisijama ili objavljuju radove o politici. U ovim okolnostima se stepen i uticaj osporenih ograničenja na ispoljavanje slobode izražavanja podnosioca ne čine prevelikim.

50. U svetlu prethodno navedenog, Sud zaključuje da sredstva koja su primenjena da bi se postigli opravdani ciljevi nisu bila nesrazmerna. Prema tome, osporeno ometanje slobode izražavanja tužioca ne predstavlja kršenje čl. 10.

(ii) Navodno kršenje čl. 11 Konvencije

51. Podnosilac je tvrdio da je zabranom učlanjivanja u političku stranku koju određuje čl. 40/B, st. 4 Ustava Republike Mađarske prekršeno njegovo pravo na slobodu udruživanja zagarantovano članom 11 Konvencije.

(...)

52. I Komisija i Vlada prihvatile su da se činjenice na koje se žalio podnosilac odnose na primenu garancije navedene u čl. 11 i da je zabrana ometala uživanje njegovih prava po tom članu. Međutim, oni su stali na stanovište da je ometanje bilo opravdano prema slovu poslednje rečenice čl. 11, st. 2.

A. Podnesci onih koji su se pojavili pred Sudom o opravdanosti ometanja

1. Podnosilac predstavke

53. Podnosilac je tvrdio da, mada je Pravilo br. 433 sadržano u Pravilniku od 1990. godine, koje je ostalo na snazi do marta 1995. godine, dozvoljavalo pripadnicima policije da budu članovi političkih stranaka, čl. 40/B, st. 4 Ustava je to izričito zabranjivao od 1. januara 1994. godine. To stanje, koje je trajalo 15 meseci, bilo je kontradiktorno i neustavno.

Pored ovoga, ciljevi osporene zabrane nisu bili naznačeni u mađarskom zakonu. Zabrana se u stvari mogla posmatrati samo kao politički motivisana, a ne s „opravdanim ciljem“, za potrebe stava 2 člana 11.

54. Osim toga, mada se poslednja rečenica čl. 11, st. 2 nije izričito pozvala na zahtev „nužde“, osporeno ograničenje je ipak moralo da bude „nužno u demokratskom društvu“ da bi bilo opravdano u smislu ovog stava, uslov koji u posmatranom slučaju nije ispunjen. Činjenica da je Mađarska nedavno postala višepartijska demokratija i članica Saveta Evrope ne treba da bude razlog za popustljivost u posmatranju kriterijuma za opravdavanje ometanja. Ometanje se takođe ne bi moglo smatrati „srazmernim“ željenim ciljevima, budući da se ograničenje u stvari svelo na potpunu zabranu uživanja prava na slobodu udruživanja za pripadnike policije.

2. Vlada

55. Vlada je iznela stav da je u svakom slučaju poslednja rečenica čl. 11, st. 2 pružila dovoljno opravdanje za osporeno ograničenje slobode udruživanja, u slučaju da opravdanje ne bi pokrila prva rečenica. Mišljenje je Vlade da je opravdanje koje je definisano u poslednjoj rečenici sasvim nezavisno od onoga iz prve; da nije tako, ta bi odredba bila suvišna.

56. (...) Vlada je tvrdila da se namera da se depolitizuje policija ne bi mogla smatrati „nezakonitom“ u smislu toga da je samovoljna. Istaknuto je naročito da je cilj zabrane učlanjivanja u političke stranke za pripadnike policije bio da se doprinos eliminisanju svake vrste neposrednog političkog uticaja na policiju presecanjem institucionalnih veza koje su u prethodnom periodu postojale između policije i vojske, s jedne strane, i političkih krugova, s druge. Pored toga, posmatrano ograničenje se ne bi moglo smatrati nesrazmernim opravdanim ciljevima društva, jer je pravo na slobodu udruživanja za pripadnike policije bilo ograničeno jedino u vezi s udruživanjem u političke stranke, u okviru značenja Zakona br. 33 iz 1989. godine o političkim strankama.

3. Komisija

57. Stav Komisije bio je da je posmatranu zabranu trebalo preispitati u smislu poslednje rečenice čl. 11, st. 2. Da bi u smislu rečenice bila „zakonito“ ograničenje, ona mora da bude u skladu sa domaćim zakonima i lišena proizvoljnosti. Budući da je bilo propisano ustavom, ograničenje je trebalo posmatrati kao da je u skladu sa domaćim zakonima. Što se tiče proizvoljnosti, Komisija je ukazala na to da državama mora biti dato široko diskreciono pravo u procesu osiguravanja sopstvene nacionalne bezbednosti (videti presudu u slučaju *Leander protiv Švedske* od 26. marta 1987. godine, Serija A br. 116, str. 25, st. 59 *in fine*). Imajući u vidu savremenu istoriju Mađarske i posledice postojanja politički odane policije koju je decenijama eksploatisao totalitarni režim, Komisija je smatrala da se napori da se policija depolitizuje nisu mogli smatrati proizvoljnim. Zabrana je, dakle, takođe „zakonita“ u kontekstu šireg značenja tog pojma u drugoj rečenici čl. 11, st. 2.

B. Ocena Suda

58. Bez obzira na njegovu nezavisnu ulogu i specifično polje primene, čl. 11 se u ovom slučaju takođe mora posmatrati u svetlu člana 10. Kako je Sud objasnio u prethodnim odlukama, „zaštita ličnih stavova obezbeđena članom 10 jedan je od ciljeva sloboda okupljanja i udruživanja koje su zajamčene članom 11“ (videti presudu u slučaju *Vogt*, str. 30, st. 64.).

Kao i Komisija, Sud smatra da se izraz „zakonit“ u ovoj rečenici odnosi na potpuno isti pojam zakonitosti kao onaj na koji se Komisija poziva na drugom mestu kada koristi iste ili slične izraze, naročito izraze „u skladu sa zakonom“ i „propisano zakonom“ koji se mogu naći u stavovima 2 članova 9, 10 i 11. Kao što je već rečeno u vezi sa čl. 10, pojam zakonitosti u Konvenciji, pored toga što polazi od saglasnosti sa domaćim zakonodavstvom, takođe podrazumeva kvalitativne zahteve u domaćim zakonima kao što su predvidljivost, kao i generalno, nepostojanje proizvoljnosti (videti st. 34 u ovom tekstu).

60. Sud ponavlja da su tumačenje i primena domaćih zakona prvenstveno stvar domaćih vlasti, naročito ako postoji potreba za razjašnjavanjem spornih tačaka (videti presudu u slučaju *S. W. protiv Ujedinjenog Kraljevstva* od 22. novembra 1995. godine, Serija A br. 335-B, str. 42, st. 36, kao i prethodno pomenute presude u slučajevima *Chorherr i Cantoni*). Međutim, u posmatranom slučaju je zabrana učlanjivanja u političke partije za pripadnike policije sadržana u čl. 40/B, st. 4 Ustava u suštini nedvojbeno (videti st. 13 u gornjem tekstu) i čini se da je nesporno da podzakonski propisi koji su doneti četiri godine ranije (Propis br. 433 Dekreta br. 1/1990 od 10. januara 1990. godine – videti st. 19 gore) nisu bili sposobni da utiču na domen zabrane. Sud zaključuje da je pravni status bio dovoljno jasan da omogući podnosiocu predstavke da prilagodi svoje ponašanje pa da je tako zahtev za predvidljivošću zadovoljen. Pored toga, Sud ne nalazi nikakvog razloga da oceni da je ograničenje uvedeno na uživanje slobode udruživanja podnosioca bilo proizvoljno. Osporeno ograničenje je, dakle, bilo „zakonito“ u okviru značenja čl. 11, st. 2.

61. Konačno, u posmatranom slučaju nije potrebno rešiti sporno pitanje o stepenu do koga ometanje u pitanju, na osnovu druge rečenice stava 2, člana 11, ne potpada pod uslove nabrojane u prvoj rečenici tog stava, osim zakonitosti. Na osnovu razloga prethodno datih u vezi sa čl. 10 (videti stavove 41, 46–48 u ovom tekstu), Sud smatra da je, u svakom slučaju, ometanje slobode udruživanja podnosioca zadovoljilo te uslove (videti, *mutatis mutandis*, prethodno citiranu presudu u slučaju *Vogt*, str. 31, st. 68).

62. Ukratko, ometanje se može smatrati opravdanim u smislu čl. 11, st. 2. To znači da čl. 11 takođe nije bio prekršen.

(iii) Navodno kršenje čl. 14 Konvencije u vezi sa čl. 10 ili 11

63. Podnosilac je takođe tvrdio da je osporena zabrana učešća u političkim aktivnostima i članstva u političkim strankama diskriminatorna. Pozvao se na čl. 14 Konvencije:

Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.

64. U svojoj predstavi podnosilac nije postavio pitanje kršenja čl. 14 u vezi sa čl. 10.

Po pitanju člana 14 posmatranog u vezi sa članom 11, tvrdio je da ne postoji objektivno i razumno opravdanje za zabranu učlanjivanja u partije za pripadnike policije kao i za ostale državne službenike. Pitanje pripadnosti političkim strankama u suštini je bilo veoma malo povezano sa specifičnim obavezama i službom pripadnika oružanih snaga i policije. Bilo kakva razlika u postupanju u pogledu mogućnosti učlanjivanja u političku stranku ne bi smela da bude zasnovana na zabrani neprihvatljivo opšte prirode.

65. Vlada je tvrdila da su osporena ograničenja bila uvedena ne samo za pripadnike policije, već i pripadnike oružanih snaga, sudije i sudije Ustavnog suda, kao i javne tužioce. Stav Vlade je bio da se bilo kakva razlika između pripadnika policije i drugih grupa građana u pogledu ispoljavanja prava na slobodu izražavanja – i, *mutatis mutandis*, prava udruživanja – mogla opravdati razlikama između uslova vojnog i civilnog života, ili još uže, specifičnim dužnostima i odgovornošću pripadnika oružanih snaga i policije. U tom smislu se Vlada pozvala na presudu u slučaju *Engels i ostali* (videti gore, str. 42, st. 103).

66. Komisija nije smatrala za potrebno da razmotri predstavku u smislu člana 14 u vezi sa članom 10.

Što se tiče člana 14 posmatranog u vezi sa članom 11, Komisija je istakla da je specifičan status podnosioca već uzela u obzir kada je ispitala opravdanost osporene zabrane u vezi sa članom 11, st. 2, i zaključila da nije bila vidljiva nikakva diskriminacija ili kršenje tog člana posmatranog u vezi sa članom 11.

67. Zaključci Suda da se osporena ograničenja ne svode na kršenje članova 10 i 11 (videti stavove 50 i 62 gore) ne isključuju mogućnost kršenja člana 14 Konvencije. Mada je tačno da jemstvo propisano članom 14 nema nezavisno postojanje u smislu toga da se ono u skladu sa slovom člana odnosi jedino na „prava i slobode u Konvenciji“, mera koja je sama po sebi u skladu sa zahtevima člana koji definiše određeno pravo ili slobodu može i da prekrši odredbe toga člana kada je posmatran u vezi sa članom 14 iz razloga da je diskriminatorne prirode (videti slučaj „koji se odnosi na neke vidove zakona o upotrebi jezika u školstvu u Belgiji“ (*meritum*), presuda od 23. jula 1968. godine, Serija A br. 6, str. 33–34, st. 9).

68. Razlozi za zaključke Suda da su ometanja slobode izražavanja i udruživanja podnosioca bila opravdana u smislu čl. 10, stava 2 i član 11, stav 2 već su uzeli u obzir podnosiocев specifičan status pripadnika policije (videti stavove 41, 46 do 49 i 61 u ovom tekstu). Ovi razlozi su isto tako valjani i u kontekstu čl. 14, i čak iako pretpostavimo da se za pripadnike policije može smatrati da su u uporedivom položaju s običnim građanima, opravdavaju razliku u tretmanu koja je bila predmet spora. To znači da nije postojalo kršenje člana 14 u vezi sa članom 10 ili članom 11.

IZ OVIH RAZLOGA SUD:

1. *Smatra* jednoglasno da nije postojalo kršenje člana 10 Konvencije;
2. *Smatra* sa 16 glasova za i jednim protiv da nije postojalo kršenje člana 11 Konvencije;

3. *Smatra* jednoglasno da nije postojalo kršenje člana 14 Konvencije u vezi sa članom 10 ili 11.

(...)

Paul Mahoney
Zamenik sekretara

Luizius Wildhaber
Predsednik

DELIMIČNO IZDVOJENO MIŠLJENJE
SUDIJE FISCHBACH

Mada se slažem sa većinom da nije bilo kršenja člana 10, žao mi je što ne mogu da podelim sa njom mišljenje da nije bilo kršenja člana 11 Konvencije.

Kako sam ja shvatio *travaux preparatoires* za član 11 Konvencije (videti stav IX, str. 18 i 19), ograničenja slobode udruživanja moraju da budu ne samo zakonita, kako propisuje druga rečenica stava 2 člana 11, već i neophodna u demokratskom društvu.

Ne vidim nikakav uverljiv razlog u demokratskom i višepartijskom društvu za zabranu učlanjivanja u političku stranku.

Zabrana članstva u političkim strankama za pripadnike policije ih lišava prava, ako ne i demokratske obaveze, koje imaju svi građani da imaju mišljenja i politička uverenja, da pažljivo prate javni život i da učestvuju u oblikovanju volje naroda i države.

Naravno, pravo na izlaganje sopstvenih uverenja putem članstva u stranci ne treba mešati sa slobodom izlaganja mišljenja i političkih uverenja bez obzira na mesto ili vreme, ili, iznad svega, sa slobodom javnog komentarisanja postupaka političkih vođa. To su slobode koje uvek moraju da se pomire s obavezom održavanja diskrecije koju svi službenici države i, *a fortiori*, pripadnici policije, imaju s obzirom na svoju dužnost nepristrasnosti i lojalnosti izvršnoj vlasti.

To je razlog zašto delim mišljenje većine da nije bilo kršenja člana 10.

Međutim, potpuna zabrana članstva u političkim strankama, pa otuda i odbijanje zakonodavne vlasti da dozvoli policajcima da učestvuju u unutrašnjem radu stranaka, meni se čini disproporcionalnom i još nepravilnijom zbog činjenice da ta ista vlast pruža svim pripadnicima policije pravo da se kandiduju na izborima na nacionalnom, lokalnom ili opštinskom nivou pod uslovom da obaveste načelnika policije o svojoj nameri i da budu van dužnosti od šezdesetog dana pre održavanja izbora pa sve do objavljivanja njihovih rezultata.

Ozbiljno sumnjam u efikasnost takvog prava učestvovanja na izborima jer njegova primena veoma zavisi od slobode osobe koja je u pitanju da se obavesti o idejama, metodu rada i mašineriji partije, pa time i da ima dovoljno vremena da stekne interesovanje za politiku i započne političku karijeru.