

CASO REKVÉNYI CONTRA HUNGRÍA

Artículo 10 (Libertad de expresión) Sentencia de 20 de mayo de 1999

Por sentencia dictada en Estrasburgo, el 20 de mayo de 1999, en el caso arriba mencionado, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró, por unanimidad, que no existió violación del artículo 19 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, por dieciséis votos contra uno, que no hubo violación del artículo 11 del Convenio, y, por unanimidad, que tampoco existió violación del artículo 14, combinado con los artículos 10 u 11 del Convenio.

1. HECHOS

El demandante, señor Lászlo Rekvényi, ciudadano húngaro nacido en 1953, reside en Budapest. En la época de los hechos, era policía y secretario general del sindicato independiente de la policía.

El 24 de diciembre de 1993 se publicó en el Diario Oficial Húngaro la Ley número 107 de 1993, que incluía una enmienda de la Constitución. Este texto modificaba particularmente el artículo 40/B, párrafo 4, de la Constitución, en el sentido de que, a partir del 1 de enero de 1994, los miembros de las fuerzas armadas, de los servicios de policía y de seguridad tendrían prohibido su afiliación a un partido político y su dedicación a actividades políticas.

Por carta circular el 28 de enero de 1994, el director de la Policía Nacional pidió que, en razón de las cercanas elecciones legislativas, los policías se abstuviesen de cualquier actividad política. Citó al respecto el artículo 40B/(4) de la Constitución, tal como fue enmendado por la ley número 107 de 1993. Indicó, además, que los policías que desearan desarrollar actividades políticas deberían abandonar la policía. En una segunda circular, del 16 de febrero de 1994, el director de la Policía Nacional declaró que no se concedería dispensa alguna a la prohibición señalada en el artículo 40/B, párrafo 4, de la Constitución.

El 9 de marzo de 1994, el Sindicato Independiente de la Policía depositó un recurso constitucional ante el Tribunal Constitucional, sosteniendo que el artículo 40/B, párrafo 4, de la Constitución, tal como fue enmendado por la Ley número 107 de 1993, atacaba los derechos constitucionales de los policías de carrera, era contrario a los principios de Derecho internacional generalmente reconocidos y había sido aprobado por el Parlamento sin tener en cuenta la Constitución. El 11 de abril de 1994, el Tribunal Constitucional rechazó el recurso y declaró carecer de competencia para anular una disposición de la misma Constitución.

2. PROCEDIMIENTO Y COMPOSICIÓN DEL TRIBUNAL

La demanda fue presentada ante la Comisión Europea de Derechos Humanos el 20 de abril de 1994. Después de haberla declarado aceptable, la Comisión publicó, el 9 de julio de 1998, un informe en el que formulaba la opinión de que se había producido violación del artículo 10 (veintiún votos contra nueve); que no había existido violación del artículo 11 (veintiún votos contra nueve); que no era preciso examinar la queja basada por el solicitante en el artículo 14, combinado con el artículo 10 (veinticinco votos contra cinco); y que no había existido violación del artículo 14, combinado con el artículo 11, del Convenio (veintidós votos contra ocho).

Sometió el caso al antiguo Tribunal el 15 de septiembre de 1998. El solicitante y el Gobierno húngaro acudieron, por su parte, al antiguo Tribunal, los días 21 de septiembre y 5 de octubre de 1998, respectivamente.

De acuerdo con las disposiciones transitorias del Protocolo número 11 del Convenio, el caso fue transmitido a la Gran Sala del nuevo Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la fecha de entrada en vigor del nuevo Protocolo, el 1 de noviembre de 1998 .

3. RESUMEN DE LA SENTENCIA

I. Quejas

Invocando los artículos 10 , 11 y 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos , el solicitante alega que la disposición constitucional denunciada representa una injerencia injustificada en sus derechos a la libertad de expresión y asociación, y reviste un carácter discriminatorio.

II. Decisión del Tribunal

1. Artículo 10 del Convenio

El Tribunal da por sentado que el desarrollo de actividades de naturaleza política corresponde al artículo 10, en la medida en que la libertad del debate político constituye un aspecto particular de la libertad de expresión. En efecto, el libre juego del debate político se encuentra en el mismo núcleo de la noción de sociedad democrática. Las garantías que se contienen en el artículo 10 del Convenio se aplican al personal militar y a los funcionarios. El Tribunal no ve razón alguna para que los policías tengan que desviarse de esta conclusión.

El Tribunal considera que se ha producido injerencia en el ejercicio por el solicitante de su derecho a la libertad de expresión. Una injerencia de este tipo representa violación del artículo 10, salvo que se demuestre que estaba «prevista por la ley», perseguía uno o varios fines legítimos, en relación con el párrafo 2, y era «necesaria» en una sociedad democrática, para alcanzar este o estos objetivos.

De acuerdo con la jurisprudencia constante del Tribunal, una de las exigencias procedentes de la expresión «prevista por la ley» es la previsibilidad. Muchas leyes utilizan, sin embargo, por la fuerza de las cosas, fórmulas más o menos vagas, cuya interpretación y aplicación dependen de la práctica. La función de decisión confiada a las jurisdicciones sirve precisamente para disipar las dudas que podrían subsistir en cuanto a la interpretación de las normas. El nivel de precisión de la legislación interna depende, en gran medida, del contenido del instrumento en cuestión, del campo que se considera que debe cubrir y del número y estatuto a aquellos a quienes se dirige. Dada la naturaleza general de las disposiciones constitucionales, el nivel de precisión exigido a estas disposiciones puede ser inferior al exigido a cualquier otra legislación.

A partir de estos principios, el Tribunal rechaza el argumento del solicitante, según el cual la prohibición constitucional general de las actividades políticas por los agentes de policía no responde a la exigencia de previsibilidad, y según el cual dicha situación no ha sido corregida por ninguna legislación ulterior, incluida la Ley de 1994 por la policía. El Tribunal está convencido de que el marco legal en su conjunto, y por consiguiente la prohibición constitucional impugnada y otras disposiciones que a veces permiten -en ocasiones bajo reserva de autorización- y a veces limitan la participación de los policías a ciertos tipos de

actividades políticas, era bastante claro como para permitir al solicitante ajustar su conducta en consecuencia, si es preciso solicitando previamente consejo a su superior, o haciendo que la ley fuese precisada y aclarada por medio de una decisión judicial. En estas condiciones, el Tribunal considera que la injerencia estaba «prevista por la ley» a efectos del párrafo 2 del artículo 10.

En cuanto a la cuestión de la finalidad legítima, el Tribunal admite que la limitación impugnada tiende a despolitizar los servicios afectados y, de este modo, contribuir a la consolidación y mantenimiento de la democracia pluralista en el país. Los ciudadanos pueden esperar legítimamente que, con ocasión de sus relaciones personales con la policía, serán aconsejados por funcionarios políticamente neutros y totalmente distanciados de la lucha política. Según el Tribunal, el deseo de controlar que el papel crucial de la policía en la sociedad no quede comprometido por la erosión de la neutralidad política de sus funcionarios puede conciliarse con los principios democráticos. Este objetivo reviste una importancia histórica particular en Hungría, en razón de la experiencia que tiene este país de un régimen totalitario que dependía, en gran medida, del compromiso directo de su policía con el partido que ocupaba el poder. En consecuencia, el Tribunal concluye que la limitación en cuestión perseguía fines legítimos a tenor del párrafo 2 del artículo 10, a saber, la protección de la seguridad nacional, la seguridad pública y la defensa del orden público.

Además, una vez recapitulada su jurisprudencia sobre los principios fundamentales relacionados con el artículo 10, el Tribunal concluye que, vista la historia particular de ciertos Estados contratantes, sus autoridades nacionales, a fin de asegurar la consolidación y el mantenimiento de la democracia, pueden considerar necesario disponer con esta finalidad de garantías constitucionales que limiten la libertad de los agentes de policía para el ejercicio de actividades políticas. Teniendo en cuenta el margen de apreciación que se deja a las autoridades nacionales en esta materia, el Tribunal considera que las medidas adoptadas en Hungría -país que, entre 1949 y 1989, fue regido por un partido único, y en el que la afiliación a dicho partido representaba el compromiso individual a favor del régimen- puede considerarse que responden a una necesidad social imperiosa en una sociedad democrática. Por otra parte, el examen de las disposiciones pertinentes demuestran que los agentes de policía, de hecho, tienen siempre el derecho de ejercer actividades que les permitan expresar sus opiniones y preferencias políticas. El Tribunal concluye, pues, que los medios empleados para alcanzar los objetivos legítimos contemplados no eran desproporcionados. En consecuencia, la injerencia observada en el ejercicio por el solicitante de la libertad de expresión no constituye una violación del artículo 10.

2. Artículo 11 del Convenio

El Tribunal considera que, a pesar de su papel autónomo y de la especificidad de su esfera de aplicación, el artículo 11 debe contemplarse, en el presente caso, a la luz del artículo 10.

La última sentencia del artículo 11, párrafo 2 -que se aplica con contexto en el presente caso-, habilita a los Estados a imponer «restricciones legítimas» al ejercicio del derecho a la libertad de asociación de los agentes de policía. La noción de legitimidad utilizada en la Convención, además de la conformidad con el Derecho interno, implica igualmente exigencias cualitativas en Derecho interno, tales como la previsibilidad y, en líneas generales, la ausencia de arbitrariedad.

En la medida en que el solicitante critica la base, en Derecho nacional, de la restricción impugnada, el Tribunal considera que la prohibición impuesta a los agentes de la policía de ser miembro de un partido político, tal como señala la Constitución, carece de ambigüedad y, al parecer, sólo podría hacerse valer si una legislación secundaria introducida lo antes posible

modificara su alcance. En consecuencia, el Tribunal concluye que la situación jurídica era suficientemente clara como para permitir al solicitante ajustar su conducta y que, por consiguiente, se cumplía la condición de previsibilidad. Además, el Tribunal no ve razón alguna para fallar que la limitación impuesta para el ejercicio por el solicitante de su libertad de asociación hubiese sido arbitraria. La restricción impugnada era, pues, «legítima» a tenor del artículo 11, párrafo 2.

Finalmente, en el caso que nos ocupa, no procede entrar en el fondo de la cuestión de saber en qué medida la injerencia objeto de litigio, en virtud de la segunda frase del artículo 11, párrafo 2, no está sometida a exigencias distintas a las de legitimidad denunciada en la primera fase. Por los motivos ya señalados en relación con el artículo 10, el Tribunal estima que, en cualquier caso, la injerencia en la libertad de asociación del solicitante, respondía a dichas exigencias. Resumiendo, la injerencia puede considerarse justificada en relación con el artículo 11, párrafo 2. Por lo tanto, tampoco ha existido violación del artículo 11.

3. Artículo 14 del Convenio, combinado con los artículos 10 y 11

Las conclusiones del Tribunal, según las cuales las injerencias en el ejercicio de la libertad de expresión y de asociación del solicitante se justificaban teniendo en cuenta los artículos 10, párrafo 2, y 11, párrafo 2, no excluyen, en sí mismas, una indicación de violación del artículo 14 del Convenio. Pero las consideraciones en apoyo a estas conclusiones han tenido ya en cuenta la situación especial del solicitante en su condición de agente de policía, y valen igualmente en el contexto del artículo 14 y, a pesar de que se admite que la situación de los agentes de policía es similar a la de los ciudadanos ordinarios, justifican la diferencia de trato impugnada. No ha existido, pues, violación del artículo 14, combinado con los artículos 10 u 11.

Un juez expresó un voto particular, parcialmente disidente, cuyo texto se encuentra junto a la sentencia.