

REKVÉNYI v. MADŽARSKA

(Eur. Court H.R., 20.5.1999, no. 25390/94)

je Evropsko sodišče za človekove pravice, oblikovano v skladu s 27. členom Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (»Konvencija«), kot je spremenjena s Protokolom št. 11 in ustreznimi določili Poslovnika Sodišča, kot Veliki Senat, ki so ga sestavljali naslednji sodniki:

g. L. Wildhaber, predsednik,
ga. E. Palm,
Sir Nicolas Bratza
g. A. Pastor Ridruejo,
g. G. Bonello,
g. J. Makarczyk,
g. P. Kuris,
g. R. Türmen,
ga. F. Tulkens,
ga. V Stráznická
g. M. Fischbach
g. V. Butkevych,
g. J. Casadevall,
ga. H. S. Greve,
g. A. Baka,
g. R. Maruste,
ga. S. Botoucharova,

in tudi g. P. J. Mahoney, namestnik vodje sodne pisarne,

na nejavnih sejah dne 28. januarja, 1. februarja in 21. aprila 1999 sprejelo naslednjo sodbo, izdano na zadnji navedeni datum:

POSTOPEK

1. Zadevo so Sodišču, ustanovljenem v skladu s prejšnjim 19. členom Konvencije, predložili Evropska komisija za človekove pravice (»Komisija«) dne 15. septembra 1998, madžarski državljani, g. Laszlo Rekvényi (»pritožnik«) dne 21. septembra 1998 ter madžarska vlada (»Vlada«) dne 5. oktobra 1998 v trimesečnem roku, določenem v prejšnjih členih 32 /1 in 47 Konvencije. Zasnovana je na pritožbi (št. 25390/94) proti Madžarski, ki jo je v skladu s prejšnjim 25. členom dne 20. aprila vložil g. Rekvényi.

Predlog Komisije se je nanašal na prejšnja člena 44 in 48 Konvencije ter na deklaracijo, s katero je Madžarska priznala obligatorno sodno pristojnost Sodišča (prejšnji 46. člen); pritožnikova pritožba se je nanašala na prejšnji 48. člen, kot je spremenjen s Protokolom št. 9, ki ga je ratificirala Madžarska; pritožba Vlade pa se je nanašala na prejšnji 48. člen. Predmet predloga Komisije in pritožnikove pritožbe je bil doseči odločitev, ali dejstva te zadeve razkrivajo kršitev obveznosti tožene države iz 10. in 11. člena Konvencije, obravnavana sama ali v povezavi s 14. členom Konvencije.

2. Pritožnik je za zastopanje pred Sodiščem pooblastil odvetnika (31. člen prejšnjega Poslovnika Sodišča B).

3. Kot predsednik Senata, ki je bil na začetku ustanovljen (prejšnji 43. člen Konvencije in 21. člen Poslovnika), da bi obravnaval predvsem proceduralne zadeve, ki bi se lahko pojavile pred začetkom veljavnosti Protokola št. 11, se je g. R. Bernhardt, tedanji predsednik Sodišča, o organizaciji pisnega postopka preko sodne pisarne posvetoval s pooblaščenecem Vlade, pritožnikovim odvetnikom in delegatom Komisije. V skladu z nato sprejetim sklepom je sodna pisarna prejela pritožnikov memorandum dne 30. novembra 1998, Vladin memorandum pa 9. decembra 1998.

4. Potem, ko je dne 1. novembra 1998 začel veljati Protokol št. 11, ter v skladu z njegovim členom 5 / 5, je bila zadeva dodeljena Velikemu Senatu Sodišča. Veliki Senat so ex officio sestavljali naslednji

člani: g. A. Baka, sodnik, ki je bil izvoljen glede na Madžarsko (člen 27 / 2 Konvencije in člen 24 / 4 Poslovnika), g. L. Wildhaber, predsednik Sodišča, ga. E. Palm, podpredsednica Sodišča, Sir Nicolas Bratza, predsednik Sekcije in g. M. Fischbach, podpredsednik Sekcije (člen 27 / 3 Konvencije in člen 24 / 3 in 5 (a) Poslovnika). Ostali člani, ki so sestavljali Veliki Senat, so bili: g. A. Pastor Ridruejo, g. G. Bonello, g. J. Makarczyk, g. P. Kuris, g. R. Türmen, ga. F. Tulkens, ga. V. Strážnická, g. V. Butkevych, g. J. Casadevall, ga. H. S. Greve, g. R. Maruste in ga. S. Botoucharova (člena 24 / 3 in 100 / 4 Poslovnika).

5. Na povabilo Sodišča (99. člen Poslovnika) je Komisija pooblastila enega svojih članov, go. M. Hion, da sodeluje v postopku pred Velikim Senatom.

6. V skladu s predsednikovo odločitvijo je bilo javna obravnava v stavbi Human Rights Building v Strasbourgu, dne 28. januarja 1999.

Pred Sodiščem so nastopili:

predstavniki Vlade

g. L. Höltzl, namestnik državnega sekretarja, pooblaščenec Vlade,
g. T. Bán, so-pooblaščenec Vlade,
g. Z. Tallódi, svetovalec,
ga. M. Weller, svetovalka;

b) predstavnici Komisije

ga. M. Hion, delegatka
ga. M.-T. Schoepfer, tajnica;

predstavnik pritožnika

g. V. Masenko-Mavi, član Odvetniške zbornice v Budimpešti, odvetnik.

O DEJSTVIH

Okoliščine zadeve

7. V spornem obdobju je bil pritožnik policist in generalni sekretar Policijskega neodvisnega sindikata.

8. Dne 24. decembra 1993 je bil v madžarskem Uradnem listu objavljen zakon št. 107 iz leta 1993 o dopolnilih k Ustavi (az Alkotmány módosításáról szóló 1993. évi CVII. törvény). Ta akt je med drugim dopolnjeval člen 40/B(4) Ustave in določal, da se od 1. januarja 1994 pripadniki obrambnih sil, policije in varnostnih služb ne morejo včlaniti v politične stranke ali se udeleževati kakršnih koli političnih dejavnostih (za vsebino člena glej 13. odstavek spodaj).

9. V okrožnici z dne 28. januarja 1994 je generalni direktor policije glede na bližajoče se parlamentarne volitve zahteval, naj se policisti ne udeležujejo političnih dejavnosti. Skliceval se je na člen 40/B(4) Ustave, kot je bil dopolnjen z zakonom št. 107 iz leta 1993. Določil je, da morajo tisti, ki se želijo udeleževati političnih dejavnosti, zapustiti policijo.

10. V drugi okrožnici z dne 16. februarja 1994 je generalni direktor policije izjavil, da pri prepovedi v členu 40/B(4) Ustave ne morejo narediti nobenih izjem.

11. Dne 9. marca 1994 je Policijski neodvisni sindikat pri Ustavnem sodišču vložil ustavno pritožbo, v kateri trdi, da člen 40/B(4) Ustave, kot je bil dopolnjen z Aktom št. 107 iz leta 1993, posega v ustavne pravice poklicnih pripadnikov policije, da je v nasprotju s splošno priznanimi načeli mednarodnega prava in da ga je parlament sprejel protiustavno.

12. Dne 11. aprila 1994 je Ustavno sodišče zavrglo ustavno pritožbo, češ, da ni pristojno za razveljavitev odločbe same Ustave.

II. Ustrezna domača zakonodaja

13. Ustrezni členi Ustave republike Madžarske (zakon št. 20 iz leta 1949, kot je bil večkrat dopolnjen) določajo:

člen 40/B(4) (kot je v veljavi od 1. januarja 1994)

»Poklicni pripadniki obrambnih sil, policije in civilnih državnih varnostnih služb ne morejo biti člani političnih strank ali se udeleževati kakršnih koli političnih dejavnosti.«

(»A fegyveres erok, a rendország és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivat hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártnak és politikai tevékenységet nem folytathatnak.«)

člen 61(1) (kot je v veljavi od 23. oktobra 1989)

»V republiki Madžarski ima vsakdo pravico do svobodnega izražanja ter sprejemanja in sporočanja informacij javnega značaja.«

(»A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdeku adatokat megismerje, illetoleg terjessze.«)

člen 78(1)

»...Vlada mora zagotoviti izvajanje odločb Ustave republike Madžarske.«

(»A Magyar Köztársaság alkotmánya (...) végrehajtásáról a Kormány gondoskodik.«)

člen 78(2)

»Vlada mora parlamentu predložiti zakone, ki so potrebni za izvajanje Ustave.«

(»A Kormány köteles az alkotmány végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyulés elé terjeszteni.«)

14. Zakon št. 17 iz leta 1989 o referendumih, kot je bil v veljavi v spornem obdobju, je določal:

člen 1(4)

»Zbiranje podpisov ...oseb v službi obrambnih sil ali organov, ki so na delovnem mestu ali opravljajo svoje dolžnosti, ...ni dovoljeno.«

(»Nem gyujtheto aláírás (...) fegyveres eroknél és fegyveres testületeknél szolgálati viszonyban levo személyektol, a szolgálati helyen vagy szolgálati feladat teljesítése közben (...).«)

člen 2(1)

»Državljeni, ki imajo pravico voliti in biti voljeni, ...imajo tudi pravico glasovati na referendumu...«

(»A népszavazásban (...) való részvételre választójoggal rendelkező állampolgárok (...) jogosultak.«)

p 15.Zakon št. 34 iz leta 1989 (kot je bil večkrat dopolnjen) o parlamentarnih volitvah, kot je bil v veljavi v omenjenem obdobju, je določal:

člen 2(1)

»V Republiki Madžarski ima vsak madžarski državljani, ki je postal polnoleten (v nadaljnjem besedilu »volilec«), pravico voliti na parlamentarnih volitvah.«

(»A Magyar Köztársaságban az országgyűlési képviselők választásán választójoga van (...) minden nagykorú magyar állampolgárnak (a továbbiakban: választópolgár).«)

člen 2(3)

»Vsakdo, ki ima pravico voliti in ima stalno prebivališče v Madžarski, ima pravico biti voljen.«

(»Mindenki választható, aki választójoggal rendelkezik és állandó lakóhelye Magyarországon van.«)

člen 5(1)

»Volilci vsakega posameznega volilnega okraja lahko imenujejo kandidate (za svoj okraj). ...«

(»Az egyéni választókerületben a választópolgárok (...) jelölhetnek. (...)«)

člen 10(1)

»Volilci lahko zbirajo predloge za kandidate, predstavljajo volilne programe, podpirajo kandidate in organizirajo srečanja volilnih kampanj«

(»Bármely választópolgár gyűjthet jelöltet ajánló szelvényeket, ismertethet választási programot, népszerűsíthet jelöltet, szervezhet választási gyűlést«)

člen 10(3)

»Predlogov za kandidate ne morejo zbirati ...osebe v službi obrambnih sil ali organov, ki so na delovnem mestu ali opravljajo svoje dolžnosti«

(»Nem gyűjthető jelöltet ajánló szelvény (...) a fegyveres erőknel, a rendőrségnél (...) szolgálati viszonyban lévő személytől, a szolgálati helyen vagy szolgálati feladat teljesítése közben (...)«)

16. Zakon št. 55 iz leta 1990 o pravnem statusu članov parlamenta, kot je bil v veljavi v omenjenem obdobju, je določal:

člen 1(1)

»Delodajalci kandidatov na parlamentarnih volitvah, ...jim morajo na njihovo zahtevo odobriti neplačan dopust od trenutka, ko se ti prijavijo kot kandidati, do konca volitev, oziroma, če so izvoljeni, do trenutka, ko zasedejo svoj sedežv parlamentu.«

(»Az országgyűlési képviselő (...) jelöltet jelöltségének nyilvántartásba vételétől a választásának befejezéséig, illetve megválasztása esetén a mandátuma igazolásáig a a munkáltató –kérésére –köteles fizetés nélküli szabadságban részesíteni.«)

člen 1(4) (kot je bil v veljavi do 30. septembra 1994)

»1. odstavek ...(1. člena) prav tako velja za kandidate, ...ki so v službi ...pri ... policiji«

(»A (...) rendőrségnél (...) szolgálati viszonyban (...) álló képviselőjelöltre az (1.§) (1) (...) bekezdés rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.«)

člen 8(1) (kot je bil v veljavi od 3. aprila 1997)

»Član parlamenta ...mora v tridesetdnevnom roku od trenutka, ko zasede svoj sedežv parlamentu, odpraviti vsakršno okoliščino, ki je nezdržljiva z njegovim položajem. ...«

(»A képviselő a mandátuma érvényességének megállapításától (...) számított harminc napon belül köteles a vele szemben fennálló összeférhetlenségi okot megszüntetni. (...)«)

17. Zakon št. 64 iz leta 1990 o volitvah pripadnikov lokalnih oblasti in županov, kot je bil v veljavi v omenjenem obdobju, je določal:

člen 23(1)

»Volilci lahko predstavljajo volilne programe, agitirajo za kandidate in organizirajo zbore volivcev ...od petintridesetega dneva pred začetkom volitev.«

(»Bármely választópolgár –a szavazást megelőző 35. naptól –ismertethet választási programot, népszerűsíthet jelöltet, szervezhet választási gyűlést (...)«)

člen 25(1)

»Volilec, ki izvršuje svojo volilno pravico v posameznem volilnem okraju, lahko predlaga kandidate (za ta okraj). ...«

(»Jelöltet ajánlhat az a választópolgár, aki a választókerületben választójogát gyakorolhatja. (...)«)

18. Zakon št. 34 iz leta 1994 o policiji (»Zakon o policiji iz leta 1994«), ki je začel veljati 1. oktobra 1994, določa:

člen 2(3)

»Pri opravljanju svoje dolžnosti se policija ne sme podrežati vplivu nobene stranke.«

(»A Rendország a feladatának ellátása során pártbefolyástól mentesen jár el.«)

člen 7(9)

»Če želi pripadnik policije kandidirati na volitvah v parlament, za organe lokalne skupnosti ali za župana, mora o svojem namenu predhodno obvestiti direktorja ustrezne policijske uprave. V takem primeru je začasno odstavljen z delovnega mesta od šestdesetega dne pred začetkom volitev do dneva, ko so objavljeni izidi.«

(»Ha a rendor országgyűlési vagy helyi önkormányzati képviselői, illetőleg polgármesteri választáson jelöltként indul, köteles e szándékát a rendori szerv vezetőjének elozetesen bejelenteni. A választás napját megelőző 60. naptól kezdődően a választás eredményének közzétételéig a szolgálati jogviszonya szünetel.«)

člen 7(10)

»Pripadniki policije imajo pravico pridružiti se poklicnim ali drugim organizacijam, katerih cilj je varovati in zastopati njihove interese, in, ki se nanašajo na njihove poklicne dolžnosti, ter delovati v njihovem okviru; na svojem delovnem mestu ne smejo utrpeti škode zaradi svojega članstva in dejavnosti v takih organizacijah. Pripadniki policije morajo obvestiti direktorja ustrezne policijske uprave o svojem članstvu ali namenu, da se včlanijo v organizacijo, ki se ne nanaša na njihove poklicne dolžnosti. Direktor ustrezne policijske uprave lahko temu pripadniku policije prepove postati ali ostati član take organizacije, če je ta nezdržljiva s poklicom ali dolžnostmi policista ali, če ovira ali ogroža interese policije. Taka prepoved se izreče z odločbo. Pritožba proti taki odločbi se naslovi na generalnega direktorja generalne policijske uprave. Odločitev tega organa o pritožbi se lahko izpodbija na sodišču.«

(»A rendor a hivatásával összefüggő szakmai, érdekvédelmi, érdekképviselői szervezetnek tagja lehet, abban tisztséget vállalhat, e tagsági viszonya és tevékenysége miatt szolgálati jogviszonya körében hátrányt nem szenvedhet.

A rendor köteles a hivatásával össze nem függő társadalmi szervezettel fennálló, illetőleg az újonnan létesülő tagsági viszonyt elozetesen a rendori szerv vezetőjéhez bejelenteni. A rendori szerv vezetője a tagsági viszony fenntartását vagy létesítését megtilthatja, ha az a rendori hivatással vagy szolgálati beosztással nem egyeztethető egyeztethető össze, illetőleg a szolgálat érdekeit sérti vagy veszélyezteti. E döntést határozatba kell foglalni. A határozat ellen a felettes szerv vezetőjénél panasszal lehet élni. A felettes szervnek a panasz kivizsgálása eredményeként hozott határozata a bíróság előtt megtámadható.«)

19. Odlok št. 1/1990 Ministrstva za notranje zadeve z dne 10. januarja 1990 (»Pravilnik iz leta 1990«), ki je določil službena pravila za pripadnike policije, je bil v veljavi do 30. marca 1995 in je določal:

430. člen

»V prostorih policijskih postaj in uprav ni dovoljeno izvajanje strankarsko-političnih dejavnosti; na sestankih osebja ni dovoljeno razpravljati o vprašanih, ki se nanašajo na strankarsko politiko.«

(»(...) A rendorségen pártpolitikai tevékenység nem folytatható, munkahelyi értekezleteken pártpolitikai kérdések nem tárgyalhatók.«)

432. člen

»Pripadniki policije ...lahko z izjemo političnih strank ustanovljajo in sodelujejo pri družbenih organizacijah (társadalmi szervezet) (sindikati, množična gibanja, organizacije, ki varujejo njihove interese, združenja itd.), če njihovi cilji niso v nasprotju z zakonskimi in podzakonskimi akti, ki se nanašajo na policijo.«

(»Rendörök önmagukból –párt kivételével –(...) a szolgálati viszonyra vonatkozó jogszabályokkal, rendelkezésekkel nem ellentétes célú társadalmi szervezetet létrehozhatnak és működtethetnek (szakszervezet, tömegmozgalom, érdekképviselői szervezet, egyesület stb.).«)

433. člen

»Pripadniki policije se lahko pridružijo kateri koli družbeni organizaciji (társadalmi szervezet), vključno s politično stranko, ki je bila ustanovljena zakonito in registrirana na sodišču. Pripadniki policije ne smejo biti deležni nobenih ugodnosti ali utrpeti škode na delovnem mestu zaradi svojega članstva v organizaciji ali stranki. (»A rendor bármely törvényesen megalakult, illetve bíróság által nyilvántartásba vett társadalmi szervezetnek – beleértve a politikai pártot is – tagja lehet. Szervezeti Szervezeti hovatartozása, pártállása miatt szolgálati viszonya keretében semmiféle elonyben vagy hátrányban nem részesíthető.«)

434. člen

»Na policijskih upravah in postajah ne smejo biti razstavljeni znaki in simboli stranke. Pripadniki policije pri opravljanju službene dolžnosti ne smejo nositi znakov, s katerimi izkazujejo svojo politično usmerjenost.«

(»A rendország hivatali helyiségeiben, körleteiben pártok jelvényei, jelképei nem helyezhetők el. A rendor szolgálatban politikai hovatartozására utaló jelvényt nem viselhet.«)

435. člen

»Pripadniki policije se ne smejo udeleževati pri dejavnostih stranke kot strokovnjaki ali svetovalci v zvezi z policijskimi zadevami na zahtevo politične stranke, razen v primeru, da jih za to pooblasti minister za notranje zadeve.«

(»A rendor pártok részére a rendori szolgálattal összefüggő kérdésekben szakértői, szaktanácsadó feladatokat csak a belügyminiszter engedélyével végezhet.«)

437. člen

»Na policijskih upravah in postajah je za izvrševanje svobode zborovanja potrebna odobritev skupnega predstojnika vseh organizatorjev (zborovanja).«

(»A rendőség objektumaiban a gyülekezési jog csak a szervezetek közös elöljáróinak engedélyével gyakorolható.«)

438. člen

»Pripadniki policije se lahko udeležijo zakonito organiziranih ...shodov (kot so mirna zborovanja, procesije in demonstracije) v svojem prostem času. Ob takih priložnostih ne smejo nositi uniforme, razen v primeru, če je namen shoda predstaviti ali obvarovati interese policije. Pripadniki policije prav tako ne smejo nositi svoje službene pištole ali drugega strelnega orožja, ki je v njihovi zakoniti posesti. Kadar je udeležencem shoda ukazano, naj se razidejo, morajo pripadniki policije nemudoma oditi."

(»A rendor szabad idejében részt vehet a (...) jogszerűen tartott rendezvényen (békés összejövetelen, felvonuláson, tüntetésen). Ilyen esetben egyenruhát csak akkor viselhet, ha a rendezvény célja a szolgálati viszonytal összefüggő érdekek képviselése, védelme. Szolgálati vagy más jogszerűen tartott lofegyverét nem tarthatja magánál. Ha a rendezvény feloszlására kerül sor, köteles a helyszínt azonnal önként elhagyni.«)

470. člen

»Pripadniki policije ...lahko dajejo izjave na prošnjo tiska, radijske ali televizijske postaje o vprašanih, ki se nanašajo na varnost na cestah, javno varnost ali določena kazniva ravnanja, če pri tem ohranijo zaupnost službenih skrivnosti, upoštevajo načelo domneve nedolžnosti, spoštujejo človekovo osebnost (személyiséghez fuzodo jogok) in z izjavami ne škodujejo preiskavam zadev.«

(»A rendor, a sajtó, a rádió és a televízió megkeresése alapján a közlekedés-, a közbiztonság kérdéseiről, egyes bűncselekményekről, a szolgálati titok megőrzésével, az ügyek vizsgálatának és felderítésének veszélyeztetése nélkül, valamint az ártatlanság vélelmének figyelembe vételével és a személyiséghez fuzodo jogok tiszteletben tartásával (...) nyilatkozhat. (...)«)

472. člen

» ... (Pripadniki policije) lahko predavajo –ali nastopijo v radijskih ali televizijskih programih - v zvezi z politiko, znanostjo, literaturo ali športom brez predhodnega dovoljenja, a pod pogojem, da ne govorijo o svojem delu.«

(» (...) (A rendor) politikai, tudományos, szépirodalmi és sport témájú előadásokat, szereplést (a rádióban és a televízióban is) engedély nélkül vállalhat rendori állására való utalás nélkül.«)

473. člen

»Pripadniki policije imajo pravico dajati izjave in objavljati članke v publikacijah Ministrstva za notranje zadeve brez dovoljenja, a pri tem morajo upoštevati pravila, ki se nanašajo na policijo in uradne skrivnosti.«

(»A Belügyminisztérium lapjaiban a szolgálati– és az államtitokra vonatkozó szabályok betartásával a rendor engedély nélkül nyilatkozhat és publikálhat.«)

474. člen

»Pripadniki policije ne morejo objaviti učbenikov in dokumentov, ki se nanašajo na policijske dejavnosti, brez predhodnega dovoljenja. ...«

(»A rendori vonatkozású kérdéseket tárgyaló szak- és tényirodalmi művet a rendor csak elozetes engedéllyel jelentetheti meg. (...)«)

477. člen

»Pripadniki policije lahko brez dovoljenja objavijo izmišljeno, ...znanstveno, politično ali športno literaturo, ...ki se ne nanaša na policijske dejavnosti, a pod pogojem, da v njih ne omenjajo svojega policijskega dela.«

(»A rendor – a rendori állásra való utalás nélkül – szabadon közölheti, illetve kiadhatja a nem rendori vonatkozású szépirodalmi (...), tudományos, politikai kérdéseket tárgyaló sporttal foglalkozó műveit (...).«)

20. Predpis št. 3/1995 Ministrstva za notranje zadeve z dne 1. marca 1995 (»Pravilnik iz leta 1995«), ki je bil sprejet kot dopolnitev k zakonu o policiji iz leta 1994, da bi omogočal izvajanje njegovih predpisov in določil službena pravila za pripadnike policije, je začel veljati 31. marca 1995 in določa:

člen 106(5)

p »Pripadniki policije kot njeni predstavniki, oziroma izvedenci, ne smejo dajati izjav tisku ali nastopati v radijskih ali televizijskih oddajah ali v filmih, če nimajo predhodnega dovoljenja s strani generalnega direktorja policije ali enega od njegovih namestnikov. Za znanstvena ali kulturna predavanja ali druge javne nastope podobne narave (vključno z nastopom v radijskih ali televizijskih oddajah) dovoljenje ni potrebno, če pri tem ne omenjajo svojega policijskega dela.«

(»A rendor a rendország képviselőjeként, szakértojeként a sajtóban, a rádió és televízió musoraiban, filmekben csak az országos rendőrfőkapitány, illetve helyettesei elozetes hozzájárulásával szerepelhet. A rendori állásra utalás nélkül tartott tudományos, kulturális előadások megtartásához, ilyen irányú egyéb közszerepléshez (beleértve a rádióban és televízióban történő szereplést is) enged engedély nem kell.«)

člen 106(6)

»Pripadniki policije imajo pravico dajati izjave in objavljati članke v policijskih publikacijah brez dovoljenja, a pri tem morajo upoštevati pravila, ki se nanašajo na policijo in uradne skrivnosti.«

(»A rendország lapjaiban a szolgálati és az államtitokra vonatkozó szabályok betartásával a rendor engedély nélkül nyilatkozhat és publikálhat.«)

člen 106(9)

»Pripadniki policije se kot policisti ne smejo pojavljati na javnih nastopih, razen v primeru, da jih za to pooblasti direktor policijske uprave. V tem primeru ne smejo dajati političnih izjav in imeti morajo nevtralen odnos do katere koli družbene organizacije (társadalmi szervezetek).«

(»Nyilvános szerepléshez (ha az rendorként történik) engedélyt kell kerni a rendorfokapitánytól. A rendor ilyen közéleti szereplése során tartózkodjék a politikai nyilatkozatoktól, magatartása a társadalmi szervezeteket illetoen semleges legyen.«)

člen 106(10)

»Pripadniki policije se lahko v svojem prostem času udeležujejo zakonito organiziranih ... shodov. Pri tem ne smejo nositi uniforme in svoje službene pištole ali drugega strelnega orožja, ki je v njihovi zakoniti posesti. Kadar je udeležencem shoda ukazano, naj se razidejo, morajo pripadniki policije nemudoma oditi.»

(»A rendor szabad idejében részt vehet a (...) jogszeruen tartott rendezvényen. Ilyen Ilyen esetben egyenruhát nem viselhet. Szolgálati vagy más jogszeruen tartott lofegyverét nem tarthatja magánál. Ha a rendezvény feloszlatására kerül sor, köteles a helyszínt azonnal önként elhagyni.«)

POSTOPEK PRED KOMISIJO

21. G. Laszlo Rekvényi se je Komisiji pritožil 20. aprila 1994. V pritožbi je trdil, da prepovedi v členu 40/B(4) madžarske ustave posegajo v njegove pravice v zvezi z 10. in 11. členom Konvencije, obravnavanima skupaj s 14. členom Konvencije ali ločeno.

22. Komisija je pritožbo (št. 25390/94) razglasila za sprejemljivo 11. aprila 1997. V svojem poročilu z dne 9. julija 1998 (prejšnji 31. člen) je navedla, da gre po njenem mnenju za kršitev 10. člena (z 21 glasovi za in 9 glasovi proti); da ni prišlo do kršitve 11. člena (21 glasov za in 9 proti); da pritožnikove pritožbe ni potrebno obravnavati po 14. členu v zvezi z 10. členom (25 glasov za, 5 proti) in da ni bilo kršitve 14. člena v zvezi z 11. členom (22 glasov za, 8 proti). Celotno besedilo mnenja Komisije in štirih delno nasprotujočih ločenih mnenj v poročilu je v prilogi te sodbe.

ZAKLJUČNA IZVAJANJA PRED SODIŠČEM

23. Pritožnik je v svoji pritožbi Sodišče pozval, naj ugotovi kršitev obveznosti tožene države po 10. in 11. členu Konvencije, obravnavanih ločeno ali skupaj s 14. členom Konvencije, in mu nakloni pravično zadoščenje po 41. členu.

Vlada pa je Sodišče pozvala, naj zavrne pritožbo zaradi kršitve 10. in 11. člena Konvencije, tako ločeno kot skupaj s 14. členom Konvencije.

GLEDE PRAVA

Očitana kršitev 10. člena Konvencije

24. Pritožnik je navedel, da je prepoved udeležbe v »političnih dejavnostih« iz člena 40/B(4) madžarske ustave neupravičeno posegla v njegovo pravico do svobodnega izražanja in s tem kršila 10. člen Konvencije, ki določa:

»1. Vsakdo ima pravico do svobodnega izražanja. Ta pravica obsega svobodo mišljenja ter sprejemanja in sporočanja obvestil in idej brez vmešavanja javne oblasti in ne glede na meje. Ta člen ne preprečuje državam, da zahtevajo dovoljenje za delo radijskih, televizijskih in kinematografskih podjetij.

2. Izvrševanje teh svoboščin vključuje tudi dolžnosti in odgovornosti in je zato lahko podvrženo obličnostnim pogojem, omejitvam in kaznim, ki jih določa zakon in ki so nujne v demokratični družbi zaradi varnosti države, njene ozemeljske celovitosti, zaradi javne varnosti, preprečevanja neredov ali zločinov, za zavarovanje zdravja ali morale, za zavarovanje ugleda ali pravic drugih ljudi, za preprečitev razkritja zaupnih informacij ali za varovanje avtoritete in nepristranskosti sodstva.«

25. Komisija je prišla do enakega zaključka in ugotovila, da je sporna prepoved nejasna in prevečsplošna, zato ni mogoče zaključiti, da »jo določa zakon«, kot to zahteva 2. odstavek 10. člena.

Vlada ni oporekala ugotovitvi, da se pritožnik lahko sklicuje na pravice iz 10. člena, in tudi ne, da prepoved posega v njegove pravice v tem členu, trdila pa je, da bilo navedeno poseganje v pritožnikove pravice upravičeno z drugim odstavkom 10. člena Konvencije.

Glede uporabnosti 10. člena in obstoja vmešavanja

26. Po mnenju Sodišča je samo po sebi umevno, da opravljanje dejavnosti političnega značaja sodi v okvir 10. člena, saj je svobodna udeležba pri političnih razpravah poseben način svobodnega izražanja. Svobodna udeležba v političnih razpravah sestavlja jedro koncepta o demokratični družbi (glej sodbo Lingens v. Avstrija z dne 8. julija 1986, Serija A, št. 103, str. 26, § 42). Nadalje, zagotovljene pravice v 10. členu Konvencije zajemajo vojaško osebje in civilne uslužbence (glej sodbo Engel in drugi proti Nizozemski z dne 8. junija 1976, Serija A, št. 22, str. 41, § 100; in sodbo Vogt proti Nemčiji z dne 26. septembra 1995, Serija A, št. 323, str. 22-23, § 43). Sodišče ne vidi razloga, da bi odločilo drugače v zvezi s pripadniki policije. Tudi pritožnik, Vlada in Komisija temu niso oporekali. Prav tako niso oporekali ugotovitvi, da prepoved pritožnikove udeležbe v političnih dejavnostih posega v njegovo pravico do svobodnega izražanja. Sodišče torej ugotavlja, da je prišlo do vmešavanja v pritožnikovo pravico do svobodnega izražanja.

Glede upravičenosti vmešavanja v pravice

27. Tako vmešavanje predstavlja kršitev 10. člena Konvencije, razen v primeru, da se lahko dokaže, da je bilo »določeno z zakonom« in uporabljeno za doseg enega ali več zakonitih ciljev, ki so določeni v 2. odstavku, ker je bilo to »nujno v demokratični družbi«.

»Določeno z zakonom«

Navedbe udeležencev v postopku

i) Pritožnik

28. Pritožnik je trdil, da je bila sporna prepoved nesprejemljivo splošnega značaja in si jo je vsak lahko poljubno razlagal. Splošna ustavna prepoved v zvezi s političnimi dejavnostmi je bila v nasprotju z vso zakonodajo na nižji ravni, ki je dovoljevala določene dejavnosti političnega značaja. Ker pojem »politične dejavnosti« nikjer v madžarski zakonodaji ni bil določen, ni bilo mogoče predvideti, ali bo za določeno dejavnost veljala prepoved. Take pravne razmere so vladale brez prekinitve od 1. januarja 1994 in jih ni odpravila nobena kasnejša zakonodaja, niti zakon o policiji iz leta 1994.

ii) Vlada

29. V postopku pred Komisijo je Vlada ugovarjala, da sta zakon o policiji iz leta 1994 in pravilnik iz leta 1995 določila pravni okvir, ki je dovolj izčrpen, da lahko določa prepovedi političnih dejavnosti pripadnikov policije in je združljiv s členom 10 § 2.

30. Vlada se je v svojem zagovoru pred Sodiščem sklicevala na 78. člen madžarske ustave (glej 13. odstavek zgoraj) v zvezi z domnevnim nasprotjem med ustavno prepovedjo in permisivno zakonodajo na nižji ravni in pojasnila, da si le-ti nista v nasprotju, temvečena drugo dopolnjujeta. Trdila je, da je praksa v madžarskem pravnem sistemu taka, da se nekatere odločbe ustave lahko ustrezno tolmačijo le, če se berejo skupaj z zakonodajo na nižji ravni, ki dopolnjuje in razlaga njihovo vsebino. Sodobne zakonodajne tehnike pogosto prepustijo zakonom, nižjim po hierarhiji, da natančneje določijo splošne pojme, uporabljene v višjih zakonih – gre za pogosto zakonodajno metodo, vsaj v kontinentalnih pravnih sistemih, ki je organi Konvencije v osnovi nikoli niso zavrnili. V vsakem primeru je ustavno sodišče tisto, ki je pristojno, da razsoja o domnevnem nasprotju med ustavo in ostalo zakonodajo.

31. Nadalje naj bi bila veljavna zakonodaja, tako pred kot po sprejetju zakona o policiji akta iz leta 1994 in pravilnika iz leta 1995, dovolj predvidljiva, saj sta zakon o policiji in pravilnik le prekodicirala že veljavne odločbe. Torej je bila omenjena ustavna omejitev »določena z zakonom« ves čas od začetka veljavnosti le-tega. Do 1. oktobra 1994 so bili pogoji v zvezi z različnimi dejavnostmi politične narave, po katerih so pripadniki policije vedno imeli določene pravice v zvezi s svobodnim izražanjem, med drugim določeni v zakonu št. 34 iz leta 1989 o parlamentarnih volitvah, Aktu št. 55 iz leta 1990 o pravnem statusu članov parlamenta, zakonu št. 64 iz leta 1990 o volitvah pripadnikov lokalnih oblasti in županov ter v zakonu št. 17 iz leta 1989 o referendumih (pravica do evidentiranja kandidatov, predstavljanja volilnih programov, podpiranja kandidatov, organiziranja srečanj volilnih kampanj, nominiranja kandidatov, pravica voliti in biti voljen v parlament, organe lokalnih skupnosti in za župana ter sodelovati na referendumih), pa tudi v Pravilniku iz leta 1990 (pravica pridružiti se sindikatom, združenjem in drugim organizacijam, ki predstavljajo in varujejo interese pripadnikov policije, udeleževati se mirnih zborovanj, dajati izjave za tisk, nastopiti v radijskih in televizijskih oddajah ali objavljati dela o politiki itd.) (glej 14.-17. in 19. odstavek zgoraj).

iii) Komisija

32. Ko je Komisija preučila ustrezno domačo zakonodajo, ki jo je predstavila Vlada v postopku pred Komisijo, je v svojem poročilu opozorila na dejstvo, da je zakon o policiji iz leta 1994 začel veljati šele oktobra 1994, Pravilnik iz leta 1995 pa šele marca 1995. Komisija je zato zaključila, da je sporna prepoved v ustreznem obdobju izhajala le iz člena 40/B(4) ustave. Odločila je tudi, da je pojem »politične dejavnosti« nejasen in zelo širok ter da Vlada ni navedla nobene sodne prakse, ki bi določila ta pojem. Ustavna omejitev torej ni bila dovolj natančna, da bi se pritožnik v tej zadevi lahko ravnal po njej. Komisija je zaključila, da zakonodaja ni ustrezala kriterijem pravne predvidljivosti, torej vmešavanje v pravice ni bilo »določeno z zakonom«.

33. V svojih navedbah Sodišču je pooblaščenka Komisije razložila, da so bili različni zakoni, na katere se je sklicevala Vlada v svojem memorandumu, in še posebej pravilnik iz leta 1990, sprejeti pred spornim amandmajem ustave. Edine pravne odločbe, za katere bi lahko rekli, da so bolj natančno določile ustavno prepoved političnih dejavnosti pripadnikov policije, so v zakonu o policiji iz leta 1994 in pravilniku iz leta 1995. Torej je zakonodaja ustrezala kriterijem pravne predvidljivosti šele, ko sta začela veljati zakon o policiji iz leta 1994 in pravilnik iz leta 1995.

Ocena Sodišča

34. Po ustaljeni sodni praksi Sodišča je predvidljivost ena od zahtev, ki izhajajo iz izraza »določeno z zakonom«. Norma torej ne more biti »zakon«, če ni oblikovana dovolj natančno, da se državljani lahko po njej ravna: državljani mora - če je potrebno, s primernim nasvetom - znati v skladu z okoliščinami presoditi, kakšne so lahko posledice njegovega dejanja. Te posledice seveda ne morejo biti popolnoma predvidljive; izkušnje namreč kažejo, da je to nemogoče. Čeprav je gotovost zelo zaželjena, lahko vodi tudi v pretirano togost, zakon pa se mora prilagajati različnim okoliščinam. Torej so mnogi zakoni po naravi stvari sestavljeni iz pojmov, ki so lahko bolj ali manj nejasni, zato je njihovo tolmačenje in uporaba stvar prakse (glej sodbo *Sunday Times v. Velika Britanija* (št. 1) z dne 26. aprila 1979, Serija A, št. 30, str. 31, § 49; in sodbo *Kokkinakis v. Grčija* z dne 25. maja 1993, Serija A, št. 260-A, str. 19, § 40.) Zato je dolžnost sodišč prav ta, da razjasnijo tovrstne dvome glede tolmačenja (glej *mutatis mutandis*, sodbo *Cantoni v. Francija* z dne 15. novembra 1996, Poročila 1996-V, str. 1628, § 32). Raven natančnosti, ki naj bi jo imela domača zakonodaja – ki pa ne more pri vsakem zadevi predvideti

vseh možnosti –je v veliki meri odvisna od vrste dokumenta, področja, ki ga ta pokriva, ter števila in statusa tistih, ki jim je dokument namenjen (glej prej omenjeno sodbo Vogt v. Nemčija, str. 24, § 48). Zaradi splošne narave ustavnih odločb je zahtevana raven natančnosti lahko nižja od ostale zakonodaje.

35. Sodišče je upoštevalo navedbo Vlade, da je člen 40/B(4) ustave, ki vsebuje splošni pojem »politične aktivnosti«, potrebno tolmačiti in brati skupaj z dopolnilnimi odločbami iz različnih omenjenih zakonov in iz pravilnika iz leta 1990 (glej 14. do 17. odstavek, 19. in 31. odstavek zgoraj). Kot je bilo večkrat poudarjeno v sodni praksi Sodišča, je predvsem naloga državnih organov, da razlagajo in uporabljajo domačo zakonodajo (glej, na primer, sodbo Chorherr proti Avstriji z dne 25. avgusta 1993, Serija A, št. 266/B, str. 35-36, § 25). Ker pritožnik ni predložil primerov, ki bi dokazovali nasprotno, Sodišče sodi, da podrobne odločbe, na katere se sklicuje Vlada, ne morejo biti v protislovju s splošnim besedilom ustave. Nadalje, pravilnik iz leta 1990 po sprejetju omenjenega ustavnega amandmaja ni bil razveljavljen, torej je bil še v veljavi, ko je bila izdana sporna okrožnica. Kot torej kaže, so v ustreznem času veljale odločbe, ki so delno dopuščale (občasno z dovoljenjem) in delno omejevale udeležbo pripadnikov policije v nekaterih vrstah političnih dejavnosti.

36. Mnenje Sodišča o besedilu teh določb je, da vedenje, ki bi pomenilo sodelovanje pri političnih dejavnostih, nikakor ne more biti povsem natančno določeno. Sprejemljivo je torej, da so v pravilniku iz leta 1990 (glej 19. odstavek zgoraj), zakonu o policiji iz leta 1994 in pravilniku iz leta 1995 (glej 18. in 20. odstavek zgoraj) določili pogoje za vrste vedenja in dejavnosti s potencialnimi političnimi vidiki, kot je udeležba na mirnih zborovanjih, dajanje izjav tisku, nastopi v radijskih in televizijskih oddajah, publikacije ali članstvo v sindikatu, združenjih in drugih organizacijah, ki predstavljajo in varujejo interese pripadnikov policije.

37. Sodišču zadošča dejstvo, da so bile te odločbe v danih okoliščinah dovolj jasne, da bi se pritožnik lahko ravnal po njih. Čeprav dopušča možnost, da pripadniki policije včasih niso mogli zagotovo dognati, ali bi bilo določeno dejanje – v okvirih pravilnika iz leta 1990 - v nasprotju s členom 40/B(4) ustave, so ti lahko vnaprej prosili za nasvet predstojnika ali dosegli razlago zakona s sodno odločbo.

38. Glede na vsa navedena dejstva je Sodišče ugotovilo, da je bilo vmešavanje tožene države »določeno z zakonom« zaradi razlogov, določenih v 2. odstavku 10. člena Konvencije.

Zakoniti cilj

39. Vlada je navedla, da je bil namen spornih ustavnih odločb depolitizacija policije, in sicer v obdobju, ko je bila Madžarska v procesu prehoda iz totalitarnega režima v pluralistično demokracijo. Glede na prejšnjo usmerjenost policije k vladajoči politični stranki, je bil namen prepovedi varovanje državne in javne varnosti ter preprečevanje neredov.

40. Na to navedbo pritožnik in Komisija nista imela pripomb.

41. Namen prepovedi sodelovanja pri političnih dejavnosti, ki je veljala za nekatere kategorije državnih uradnikov, vključno s pripadniki policije, je bila pri tej zadevi depolitizacija omenjenih služb in utrjevanje ter vzdrževanje pluralistične demokracije v državi. Sodišče ugotavlja, da Madžarska ni edini tak primer, saj številne pogodbene države omejujejo določene politične dejavnosti za l policijo. Policija ima prisilno oblast usmerjanja vedenja državljanov in je v nekaterih državah pooblaščen za nošnje orožja pri opravljanju svoje dolžnosti. Končno je policija v službi države. Javnost torej lahko pričakuje, da ima pri stiku s policijo opravka s politično neopredeljenimi policisti, ki so pri političnih sporih nepristranski, če parafraziramo navedbe iz nedavne sodbe v primeru Ahmed in drugi proti Veliki Britaniji (2. september 1998, Poročila 1998-, str. ..., § 53; sodba se je nanašala na združljivost prepovedi udeležbe višjih uradnikov lokalne uprave v nekaterih vrstah političnih dejavnosti z 10. členom Konvencije). Po mnenju Sodišča je želja zagotoviti, da pomembna vloga policije v družbi ne bi bila ogrožena z načeto politično neopredeljenostjo njenih pripadnikov, v skladu z demokratičnimi načeli.

Ta cilj ima v Madžarski poseben zgodovinski pomen zaradi madžarske izkušnje s totalitarnim režimom, ki je bil v veliki meri odvisen od neposredne povezave policije z vladajočo stranko (glej, *mutatis mutandis*, prej omenjeno sodbo Vogt proti Nemčiji, str. 25, § 51)

Zatorej Sodišče zaključuje, da je sporna omejitev imela zakonite cilje, navedene v 2. odstavku 10. člena, in sicer varovanje državne in javne varnosti ter preprečevanje neredov.

»Nujno v demokratični družbi«

Splošna načela

42. Sodišče je v svoji zgoraj omenjeni sodbi Vogt v. Nemčija (str. 25-26, § 52) povzelo naslednja osnovna načela v zvezi z 10. členom, kot je to določeno v njegovi sodni praksi:

i) Svobodno izražanje predstavlja enega od pomembnih temeljev demokratične družbe in enega od osnovnih pogojev za njen napredek in samoizpolnitev vsakega posameznika. V 2. odstavku 10. člena Konvencije se nanaša ne le na »obvestila« ali »ideje«, ki so ugodno sprejeti kot nežaljivi ali neopredeljeni, temveč tudi na tiste, ki žalijo, šokirajo ali vznemirijo; take so zahteve pluralizma, strpnosti in širokosrčnosti, brez katerih ni »demokratične družbe«. Svobodno izražanje, kot je povzeto v 10. členu, ima številne izjeme, ki morajo biti striktno tolmačene, potreba po izjemi pa mora biti prepričljivo dokazana.

ii) Pridevnik »nujno« v smislu 2. odstavka 10. člena Konvencije kaže na prisotnost »nujnosti potreb družbe«. Pogodbene države imajo določene meje presoje pri določanju obstoja teh potreb, te meje pa se sproti prilagajajo evropskemu nadzoru ter upoštevajo zakon in odločitve, ki izhajajo iz njegove uporabe, pa čeprav gre za odločitve neodvisnih sodišč. Sodišče je torej pooblaščen, da dokončno odloči o tem, ali je »omejitev« združljiva s svobodnim izražanjem, kot ga varuje 10. člen Konvencije.

iii) Naloga Sodišča pri uporabi svoje nadzorne sodne oblasti ni ta, da nadomešča pristojno domačo oblast, temveč, da v skladu z 10. členom Konvencije presoja njene odločitve, sprejete pri izvrševanju njenih pooblastil. To seveda ne pomeni, da se nadzor Sodišča omeji na preverjanje, ali je tožena država primerno, pazljivo ali z dobrim namenom izvršila svoja pooblastila; Sodišče mora preučiti sporni poseg, ob upoštevanju vseh vidikov zadeve kot celote, in nato ugotoviti, ali je »sorazmerna zakonitemu cilju, za katerega si prizadeva«, in, ali so razlogi državne oblasti zanjo »ustrezni in zadostni«. Sodišče je to preučilo in se prepričalo, da je državna oblast uporabila norme, ki ustrezajo načelom iz 10. člena Konvencije, in, da njihove odločitve temeljijo na sprejemljivi presoji ustreznih dejstev.

43. V isti sodbi je Sodišče razglasilo, da »ta načela veljajo tudi za državne uradnike. Čeprav ima država zakonito pravico od državnih uradnikov zaradi njihovega statusa zahtevati zadržanost, so tudi državni uradniki posamezniki in imajo kot taki pravico do varovanja v skladu z 10. členom Konvencije. Sodišče mora torej, upoštevaje okoliščine vsake zadeve, presoditi, ali je bilo doseženo pošteno ravnovesje med temeljno pravico posameznika do svobodnega izražanja in zakonitim interesom demokratične države, da bi zagotovila, da se njena državna služba pravilno poslužuje določil v 2. odstavku 10. člena. Pri tem bo Sodišče upoštevalo dejstvo, da »dolžnosti in odgovornosti« iz 2. odstavka 10. člena dobijo poseben pomen, kadar je v vprašanju pravica državnih uradnikov do svobodnega izražanja, zaradi česar lahko dopusti državni oblasti določeno mejo presoje pri odločanju, ali je sporni poseg sorazmeren« z ustreznim zakonitim ciljem (str. 26, § 53). Enako velja za vojaško osebje (glej prej navedeno sodbo Engel in drugi, str. 23 in 41, §§ 54 in 100) in za pripadnike policije (glej 26. odstavek zgoraj).

44. Vlada je navedla, da je bila policija do madžarske vrnitve v demokracijo v letih 1989-90 desetletja priznana orodje v rokah vladajoče stranke in je aktivno sodelovala pri izvajanju strankarske politike. Od poklicnih policistov se je pričakovalo, da so politično predani vladajoči stranki. Glede na madžarsko mirno in postopno transformacijo v pluralizem brez splošne čistke v javni upravi, je bila med drugim potrebna depolitizacija policije in omejitev političnih dejavnosti njenih pripadnikov, da

javnost ne bi večimela pripadnikov policije za branitelje totalitarnega režima, temveč za varuhe demokratične ureditve.

45. O tej navedbi se pritožnik in Komisija nista izjavila.

46. Sodišče je upoštevalo vlogo policije v družbi in posledično tudi dejstvo, da je politično neopredeljena policija zakoniti cilj vsake demokratične družbe (glej 41. odstavek zgoraj). Glede na posebne zgodovinske razmere nekaterih pogodbenih držav lahko njihova državna oblast, da bi zagotovila utrjevanje in vzdrževanje demokracije, odloči, da je potrebno te cilje zaščititi z ustavo, ki omejuje svobodo pripadnikov policije pri udeležbi političnih dejavnosti, zlasti pa še v političnih razpravah.

Ugotoviti je treba le, ali se določene omejitve v tej zadevi lahko označijo za »nujne v demokratični družbi«.

47. Sodišče ugotavlja, da je v Madžarski med letom 1949 in 1989 vladala ena sama politična stranka. Članstvo v tej stranki je bilo v mnogih družbenih sferah dokaz posameznikove predanosti režimu. Še bolj je to veljalo za obrambne sile in policijo, kjer je članstvo v stranki večine pripadnikov zagotavljalo neposredno izvrševanje volje vladajoče stranke. Prav to naj bi preprečile odločbe o politični neopredeljenosti policije. Šele leta 1989 je madžarski družbi uspelo ustvariti pluralistično demokratično ureditev in leta 1990 organizirati prve več-strankarske parlamentarne volitve po več kot štiridesetih letih. Sporni amandma k ustavi je bil sprejet nekaj mesecev pred drugimi demokratičnimi parlamentarnimi volitvami leta 1994.

48. Glede na to, da je državni oblasti na tem področju dopuščena meja presoje, in še posebej pri takem zgodovinskem ozadju je Sodišče ugotovilo, da se v Madžarski ustrezni ukrepi za zaščito policije pred neposrednim vplivom strankarske politike lahko obravnavajo kot »nujnost potreb družbe« v demokratični družbi.

49. Preučitev ustreznih dejstev v zvezi z omejitvijo pritožnikove svobode izražanja kaže, da so se pripadniki policije vendarle lahko udeleževali določenih dejavnosti, kjer so lahko izrazili svoje politično mnenje in izbiro, čeprav bi lahko po vsebini člena 40/B(4) prima facie domnevali, da gre za popolno prepoved političnih dejavnosti. Dejstvo je, da so pripadniki policije, kljub občasnim omejitvam v prid policije, imeli pravico predstavljati volilne programe, podpirati in nominirati kandidate, organizirati srečanja volilnih kampanj, voliti in biti voljeni v parlament, organe lokalnih skupnosti in za župana ter sodelovati na referendumih, pridružiti se sindikatu, združenjem in drugim organizacijam, udeleževati se mirnih zborovanj, dajati izjave za tisk, nastopiti v radijskih in televizijskih oddajah ali objavljati dela o politiki (glej odstavke od 14 do 20 zgoraj). V takih okoliščinah se področje in učinek sporne omejitve pritožnikove svobode izražanja ne zdi pretirana.

50. Sodišče je torej glede na zgoraj omenjene prišlo do sklepa, da sredstva za dosego zakonitih ciljev, za katere si je tožena država prizadevala, niso bila nesorazmerna. Zatorej sporno vmešavanje v pritožnikovo svobodo izražanja ne krši 10. člena Konvencije.

ii) domnevna kršitev 11. člena Konvencije

51. Pritožnik je navedel, da je prepoved članstva v stranki iz člena 40/B(4) ustave kršitev njegove pravice svobodnega združevanja, ki je zagotovljena v 11. členu Konvencije, ki določa:

»1. Vsak ima pravico, da mirno zboruje in se svobodno združuje, vključno s pravico, da ustanavlja sindikate in se jim pridruži, da bi zavaroval svoje interese.

2. Izvrševanje teh pravic je mogoče omejiti samo z zakonom, če je to nujno v demokratični družbi, zaradi državne ali javne varnosti, za preprečitev neredov ali zločinov, za zaščito zdravja ali morale ali za zavarovanje pravic in svoboščin drugih ljudi. Ta člen ne preprečuje, da bi pripadnikom oboroženih sil, policije ali državne uprave z zakonom omejili izvrševanje teh pravic.«

52. Komisija in Vlada se strinjata, da dejstva, zaradi katerih se je pritožnik pritožil, zadevajo uporabo jamstev, ki jih določa 11. člen in da je prepoved posegla v pritožnikovo pravico iz tega člena. Odločili pa sta se, da je bilo vmešavanje upravičeno glede na določbo zadnjega stavka 2. odstavka 11. člena.

Navedbe strank in Komisije o upravičenosti vmešavanja

Pritožnik

53. Pritožnik je navedel, da je 433. člen Pravilnika iz leta 1990, ki je bil v veljavi do marca 1995, dovoljeval pripadnikom policije članstvo v stranki, člen 40/B(4) ustave pa je s 1. januarjem 1994 to izrecno prepovedal. Te razmere, ki so trajale petnajst mesecev, so bile protislovne in protistavne.

Nadalje, cilji sporne prepovedi v madžarski zakonodaji niso zajeti. V bistvu je kazalo, kot da prepoved služi le političnim interesom, in ne, da si prizadeva za »zakoniti cilj« v smislu 2. odstavka 11. člena Konvencije.

54. Nadalje, čeprav zadnji stavek 2. odstavka 11. člena Konvencije ni jasno izrazil zahteve po »nujnosti«, bi sporna prepoved vseeno morala biti »nujna v demokratični družbi«, da bi bila lahko upravičena z 2. odstavkom, ta pogoj pa pri tej zadevi ni bil izpolnjen. Dejstvo, da je Madžarska nedavno postala pluralistično demokratična država in članica Sveta Evrope, ne sme biti vzrok za popustljivost pri presoji kriterijev za upravičenost vmešavanja. Prav tako vmešavanje ne more biti »sorazmerno« s cilji, za katere si Madžarska prizadeva, glede na dejstvo, da je omejitev prerasla v popolno prepoved izvrševanja pravice svobodnega združevanja pripadnikov policije.

Vlada

55. Vlada je izrazila mnenje, da v vsakem primeru zadnji stavek 2. odstavka 11. člena zadostno upravičuje sporno omejitev, in zato ni potrebno, da je ta upravičena tudi s prvim stavkom tega odstavka. Po njihovem mnenju je upravičenost v zadnjem stavku popolnoma neodvisna od tiste v prvem stavku; v nasprotnem primeru bi bila odločba odveč.

56. V zvezi z zahtevo iz zadnjega stavka 2. odstavka 11. člena Konvencije, da mora biti izvrševanje pravic »omejeno z zakonom«, je Vlada najprej poudarila, da je spor nanaša na določbe madžarske ustave. V odgovoru na pritožnikovo navedbo, da je bil med januarjem 1994 in marcem 1995 433. člen pravilnika iz leta 1990 v protislovju s spornim ustavnim členom, je Vlada pojasnila, da je razreševanje tovrstne nejasnosti v pristojnosti ustavnega sodišča.

Poudarili so, da želja po depolitizaciji policije ne more biti »nezakonita« v smislu samovoljnosti. V zvezi s tem so se v glavnem ponovno sklicevali na 10. člen (glej 39. in 44. odstavek zgoraj) in posebej vztrajali pri navedbi, da je bil namen prepovedi včlanjevanja pripadnikov policije v stranko, da se odpravijo vsi neposredni strankarsko-politični vplivi na policijo in prekinejo vse nekdanje systemske povezave med obrambnimi silami in policijo na eni strani ter političnimi krogi na drugi. Nadalje, sporna omejitev ni mogla biti nesorazmerna z zakonitimi cilji tožene države, ker je bila pravica pripadnikov policije do svobode združevanja omejena izključno v povezavi s političnimi strankami, v smislu zakona št. 33 iz leta 1989 o političnih strankah.

Komisija

57. Komisija je bila mnenja, da je treba sporno prepoved preučiti v zvezi z zadnjim stavkom 2. odstavka 11. člena Konvencije. Prepoved mora biti v skladu z domačo zakonodajo in ne samovoljna, da je lahko »zakonita« v smislu zadnjega stavka 2. odstavka 11. člena. Ker je bila prepoved določena z ustavo, je bila torej v skladu z domačo zakonodajo. Komisija je glede samovoljnosti opomnila, da morajo imeti države obsežno pravico presoje pri zagotavljanju državne varnosti (cf. sodbo Leander v. Švedska z dne 26. marca 1987, Serija A, št. 116, str. 25, § 59 in fine). Glede na ozadje madžarske nedavne zgodovine in odmevno politično usmerjenost policije, ki jo je totalitarni režim desetletja izkoriščal, je Komisija ocenila, da boj za depolitizacijo policije ne more biti označen kot samovoljen. Prepoved je bila torej »zakonita« tudi v širšem smislu te besede v drugem stavku 2. odstavka 11. člena Konvencije.

Ocena Sodišča

58. 11. člen Konvencije mora biti kljub svoji neodvisni vlogi in posebnem področju uporabe v tej zadevi obravnavan tudi v zvezi z 10. členom Konvencije. Kot je Sodišče pojasnilo v prejšnjih sodbah, je »varovanje osebnega mnenja, zagotovljeno v 10. členu, eden od ciljev svobodnega zborovanja in združevanja, zagotovljenih v 11. členu Konvencije« (glej zgoraj omenjeno sodbo Vogt v. Nemčija, str. 30, § 64).

59. Zadnji stavek 2. odstavka 11. člena, ki je pri tej zadevi nedvomno uporaben, upravičuje države, da pripadnikom policije »z zakonom omejijo« izvrševanje pravice svobodnega združevanja.

Tudi Sodišče –tako kot Komisija –misli, da izraz »zakonit« v tem stavku zajema isti koncept zakonitosti kot tisti, na katerega se nanaša Konvencija na drugih mestih, ko uporabi isti ali podoben izraz, kot so »v skladu z zakonom« in izraz »določeno z zakonom«, ki se nahaja v 2. odstavku 9., 10. in 11. člena Konvencije. Kot je bilo omenjeno zgoraj v zvezi z 10. členom Konvencije, koncept zakonitosti iz Konvencije določa, poleg predpostavljene skladnosti z domačo zakonodajo, tudi kvalitativne lastnosti v domači zakonodaji, kot sta pravna predvidljivost in običajno tudi odsotnost samovoljnosti (glej 34. odstavek zgoraj).

60. V zvezi s pritožnikovim kritiziranjem osnov domače zakonodaje v zvezi s sporno omejitvijo (glej 53. odstavek zgoraj), je Sodišče ponovilo, da tolmačenje in uporaba domače zakonodaje pripada predvsem državnim oblastem posebno, če je treba pojasniti dvomljive točke (glej sodbo S. W. v. Velika Britanija z dne 22. novembra 1995, Serija A, št. 335/B, str. 42, § 36, pa tudi prej omenjeni sodbi Chorgherr in Cantoni). Pri tej zadevi pa je prepoved članstva pripadnikov policije v politični stranki iz člena 40/B(4) ustave dejansko nedvoumna (glej 13. odstavek zgoraj), težko pa bi spodbijali tudi dejstvo, da je podrejena zakonodaja, sprejeta približno štiri leta kasneje (433. člen iz Odloka št. 1/1990 z dne 10. januarja 1990, glej 19. odstavek zgoraj) lahko vplivala na to prepoved. Sodišče glede na dane okoliščine zaključilo, da so bile pravne razmere dovolj jasne, da se je pritožnik lahko ravnal po njih, in, da je bila pravna predvidljivost torej zagotovljena. Nadalje Sodišče ugotavlja, da ni nobene osnove za to, da bi bila omejitev pritožnikove svobode združevanja samovoljna. Sporna omejitev je bila torej »zakonita« v smislu 2. odstavka 11. člena Konvencije.

61. Končno, v tej zadevi ni treba razrešiti vprašanja v kolikšni meri je sporni poseg, z vidika drugega stavka 2. odstavka 11. člena Konvencije podrejen poleg zahtevam zakonitosti iz prvega stavka tudi drugim zahtevam. Iz poprej navedenih razlogov v zvezi z 10. členom (glej odstavke 41 in od 46 do 48 zgoraj), Sodišče ugotavlja, da je v vsakem primeru poseganje v pritožnikovo svobodo združevanja ustrezalo tem pogojem (glej, mutatis mutandis, prej omenjeno sodbo Vogt proti Nemčiji, str. 31, § 68).

62. Vmešavanje je torej upravičeno z 2. odstavkom 11. člena Konvencije in potemtakem tudi ni prišlo do kršitve 11. člena.

III) domnevna kršitev 14. člena Konvencije, obravnavanega v zvezi z 10. ali 11. členom

63. Pritožnik je nadalje trdil, da je sporna prepoved udeležbe v političnih dejavnostih in članstva v stranki diskriminatorška. Skliceval se je na 14. člen, ki določa:

»Uživanje pravic in svoboščin, določenih s to Konvencijo, je zagotovljeno vsem ljudem brez razlikovanja glede na spol, raso, barvo kože, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodnostni ali socialni izvor, pripadnost narodni manjšini lastnino, rojstvo ali kakšne druge okoliščine.«

64. V svojem memorandumu se pritožnik ni skliceval 14. člen, v povezavi z 10. členom.

V zvezi z 14. členom, v povezavi z 11. členom, se je pritožnik pritožil, da za prepoved članstva v stranki ni bila podana objektivna in razumna razlaga, tako glede pripadnikov policije kot glede drugih skupin državnih uslužbencev. Včlanjenje v stranko naj ne bi imelo veliko skupnega z dolžnostmi in odgovornostmi pripadnikov obrambnih sil in policije. Vsakršno razlikovanje pri ocenjevanju, ali se nekdo lahko včlani v stranko, ne bi smelo temeljiti na prepovedi pretirano splošnega značaja.

65. Vlada je navedla, da so omenjene omejitve veljale tudi za obrambne sile, sodnike, sodnike ustavnega sodišča in državne tožilce, in ne le za pripadnike policije. Vztrajala je, da je vsakršno razlikovanje med pripadniki policije in drugimi skupinami državljanov v zvezi z izvrševanjem pravice do svobodnega izražanja - in, mutatis mutandis, svobodnega združevanja - lahko upravičeno na osnovi razlik med vojaškimi in civilnimi življenjskimi pogoji ter - bolj določno - z dolžnostmi in odgovornostmi pripadnikov obrambnih sil in policije. Vlada se je tukaj sklicevala na sodbo Engel in drugi proti Nizozemski (sodba z dne 8. junija 1976, Serija A, št. 22, str. 42, § 103).

66. Po mnenju Komisije ni bilo potrebno obravnavati pritožnikove pritožbe po 14. členu, v povezavi z 10. členom m.

V zvezi z 14. členom, v povezavi z 11. členom, je Komisija navedla, da je pri preučitvi upravičenosti sporne prepovedi po 2. odstavku 11. člena upoštevala posebni položaj pritožnika. Komisija je ugotovila, da enake ugotovitve veljajo tudi v zvezi s 14. členom in zaključila, da pri tej zadevi ni bilo diskriminacije, ki bi kršila 14. člen, obravnavan skupaj z 11. členom.

67. Zaključek Sodišča, da sporne omejitve ne kršijo 10. in 11. člena Konvencije (glej 50. in 62. odstavek zgoraj), ne izključuje ugotovitve kršitve 14. člena Konvencije. Čeprav je res, da zagotovilo 14. člena ni samostojno, ker govori le o »pravica in svoboščinah, določenih s to Konvencijo«, bi ukrep, ki bi sicer bil v skladu z pogoji člena, ki določajo omenjeno pravico ali svobodo, lahko prekršil ta člen, če bi ga obravnavali v zvezi z 14. členom, zaradi njegovega diskriminatorskega značaja (glej primer »v zvezi z določenimi vidiki zakonov o uporabi jezikov pri izobraževanju v Belgiji« (pomembni elementi), sodba z dne 23. julija 1968, Serija A, št. 6, str. 33, § 9).

68. Pri ugotovitvah, ki so podprle sklepe Sodišča, da je bilo vmešavanje v pritožnikovo svobodo izražanja in združevanja upravičeno po členih 10 / 2 in 11 / 2, je Sodišče že upoštevalo pritožnikov posebni status pripadnika policije (glej odstavke 41, 46 do 49 in 61 zgoraj). Enake ugotovitve veljajo tudi v zvezi s 14. členom in upravičujejo očitane razlike v postopkih, pa čeprav bi dopustili možnost, da se pripadniki policije lahko primerjajo z navadnimi državljani. Zatorej ni podana kršitev 14. člena, obravnavanega v zvezi s členoma 10 ali 11.

SODIŠČE ZATO

odloči soglasno, da ni prišlo do kršitve 10. člena Konvencije;

odloči s 16 glasovi za in 1 proti, da ni prišlo do kršitve 11. člena Konvencije;

odloči soglasno, da ni bilo kršitve 14. člena Konvencije, obravnavanega v zvezi s členoma 10 ali 11;

Sodba je sestavljena v angleškem in francoskem jeziku ter razglašena na javnem zasedanju v zgradbi Human Rights Building v Strasbourgu dne 20. maja 1999.

Luzius Wildhaber
Predsednik

Paul Mahoney
Namestnik vodje sodne pisarne

V skladu s členom 45 / 2 Konvencije in členom 74 / 2 Poslovnika Sodišča, je delno ločeno mnenje g. Fischbacha priloženo tej sodbi.

L. W.
P. M.

delno LOČENO MNENJE SODNIKA FISCHBACHA

Medtem ko se strinjam z večino, da ni prišlo do kršitve 10. člena Konvencije, se na žalost ne morem strinjati z odločitvijo, da ni prišlo do kršitve 11. člena.

Iz travaux préparatoires o 11. členu Konvencije (glej odstavek IX, 18. in 19. stran) je razvidno, da morajo biti omejitve svobode združevanja ne le zakonite, kot to zahteva drugi stavek člena 11 § 2, ampak tudi nujne v demokratični družbi.

Po mojem mnenju ni prepričljivega razloga, ki bi v pluralistični in demokratični družbi lahko upravičil prepoved včlanjenja v politično stranko.

Nasprotno, nesrečne izkušnje iz komunističnega režima bi morale vzpodbuditi politične voditelje, da bi se zavzeli za svežpristop v duhu nepristranosti in strpnosti, ki bi pripomogel k utrjevanju demokratičnega procesa in odprte in strpne prihodnosti.

Ker policija zdaj ni večv službi komunistične stranke, ampak demokracije, mora to spremembo nujno spremljati gojenje zavesti o demokratičnem pluralizmu skozi različna politična stališča, ki dajejo snov za idejne debate.

Prepoved pripadnikom policije včlanjevanja v stranke le-te prikrajša za pravico ali celo demokratično dolžnost vseh državljanov do mnenj in političnih prepričanj, zanimanja za javne zadeve in sodelovanja pri oblikovanju volje ljudstva in države.

Seveda pravice do izražanja osebnih prepričanj s članstvom v stranki ne smemo zamenjavati s svobodnim izražanjem mnenj in političnih prepričanj ne glede na kraj ali čas, ali predvsem s svobodnim izražanjem pripomb v javnosti o dejanjih političnih voditeljev. To sta svobodi, pri katerih je treba vedno upoštevati obvezno diskretnost, na katero morajo paziti vsi državni uslužbenci in, a fortiori, pripadniki policije glede na svojo dolžno vlogo nepristranosti in lojalnosti.

Iz teh razlogov se strinjam z mnenjem večine, da do kršitve 10. člena ni prišlo.

Kakorkoli, po mojem mnenju je popolna prepoved članstva v politični stranki in torej odklonilno stališče zakonodaje do sodelovanja pripadnikov policije pri notranjem delovanju stranke, nesorazmerna in še bolj nepravična zaradi dejstva, da ista zakonodaja daje vsem pripadnikom policije pravico do kandidiranja na državnih, lokalnih ali občinskih volitvah pod pogojem, da morajo o svojem namenu obvestiti direktorja policijske uprave in so nato začasno odstavljene z delovnega mesta od šestdesetega dne pred začetkom volitev do dneva, ko so objavljeni volilni izidi.

Močno dvomim o učinkovitosti take pravice kandidirati na volitvah, saj je izvrševanje te pravice močno odvisno od svobode kandidata, da se seznanijo z idejami stranke, njenimi delovnimi metodami in mehanizmom, in zato tudi dovolj časa, da si pridobi občutek za politiko in začne politično kariero.