

EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGA
REKVÉNYI kontra MAGYARORSZÁG ügy
(25390/94 sz. kérelem)

ÍTÉLET

Strasbourg, 1999. május 20.

A Rekvenyi kontra Magyarország ügyben,

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a tizenegyedik jegyzőkönyv¹ által módosított, Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény ("az Egyezmény") 27. cikkének és a Bíróság Eljárási Szabályzata² vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően az alábbi bírákból álló Nagykamarában eljárva:

elnök: L. WILDHABER úr,

bírák: E. PALM asszony

Sir Nicolas BRATZA

A. PASTOR RIDRUEJO úr

G. BONELLO úr

J. MAKARCZYK úr

P. KÜRIS úr

R. TÜRMESEN úr

F. TULKENS asszony

V. STRÁŽNICKÁ asszony

M. FISCHBACH úr

V. BUTKEVYCH úr

J. CASADEVALL úr

H. S. GREVE asszony

A. BAKA úr

R. MARUSTE úr

S. BOTOCHAROVA asszony, valamint

P.J. MAHONEY úr, Hivatalvezető-helyettes részvételével,

1999. január 28-án, február 1-én és április 21-én tartott zárt üléseken folytatott tanácskozás után

az utóbbi alkalommal elfogadott alábbi ítéletet hozta:

AZ ELJÁRÁS

¹ A Tizenegyedik jegyzőkönyv 1998. november 1-én lépett hatályba.

² A Bíróság Eljárási Szabályzata 1998. november 1-én lépett hatályba.

Az ügyet 1998. szeptember 15-én az Emberi Jogok Európai Bizottsága (“a Bizottság”), 1998. szeptember 21-én Rekvényi László magyar állampolgár (“a kérelmező”), és 1998. október 5-én a magyar kormány (“a Kormány”) terjesztette az Egyezmény korábbi 19. cikke¹ által létesített Bíróság elé, az Egyezmény korábbi 32. cikkének 1. bekezdésében és a korábbi 47. cikkben meghatározott három hónapos határidőn belül. Az ügy alapja egy kérelem (25390/94), melyet Rekvényi úr a korábbi 25. cikk alapján 1994. április 20-án Magyarország ellen terjesztett a Bizottság elé.

A Bizottság felkérése az Egyezmény korábbi 44. és 48. cikkeire, valamint arra a nyilatkozatra hivatkozott, amelyben Magyarország kötelezőnek ismerte el a Bíróság joghatóságát (korábbi 46. cikk); a kérelmező kérelme a kilencedik kiegészítő jegyzőkönyv² által módosított korábbi 48. cikkekre hivatkozott, melyet Magyarország megerősített; a Kormány kérelme a korábbi 48. cikkekre hivatkozott. A felkérés illetve a kérelmek arra irányultak, hogy a Bíróság határozatban állapítsa meg: az ügy tényei azt jelentik-e, hogy az alperes állam az Egyezmény 10. és 11. cikke alapján vállalt kötelezettségeit megsértette, akár önmagukban tekintve, akár a 14. cikkel együtt olvasva ezen cikkeket.

2. A kérelmező megbízást adott az őt képviselő ügyvédnek (a Bíróság korábbi “B” Eljárási Szabályzata,³ 31. szabály).

3. Annak a Kamarának az Elnökeként, amelyet eredetileg azért hoztak létre (az Egyezmény korábbi 43. cikke és a korábbi 21. szabály), hogy a tizenegyedik kiegészítő jegyzőkönyv hatályba lépése előtt felmerülő eljárási ügyekkel foglalkozzon, R. Bernhardt úr, a Bíróság akkori Elnöke, a Hivatalvezetőn keresztül konzultált a Kormány képviselőjével, a kérelmező ügyvédjével és a Bizottság megbízottjával az írásbeli eljárás lebonyolításáról. A konzultáció eredményeként létrejött határozatnak megfelelően 1998. november 30-án a Hivatalvezető kézhez kapta a kérelmező periratát. A Kormány 1998. december 9-én válaszolt.

4. A tizenegyedik jegyzőkönyv 1998. november 1-i hatálybalépése után ezen jegyzőkönyv 5. cikke 5. bekezdésének megfelelően az ügy a Bíróság Nagykamarája elé került. A Nagykamarának hivatalból tagja volt A. Baka úr, az érdekelt állam tekintetében választott bíró (az Egyezmény 27. cikke 2. bek. és a Bírósági szabályzat 24. szabály 4. bek.), L. Wildhaber úr, a Bíróság elnöke, E. Palm asszony, a Bíróság alelnöke, Nicolas Bratza úr, szekcióelnök és M. Fischbach úr, szekcióalelnök (az Egyezmény 27. cikkének 3. bek. és a 24. szabály 3. és 5.(a) bek.). A Nagykamarába kinevezett további tagok A. Pastor Ridruejo úr, G. Bonello úr, J. Makarczyk úr, P. Kūris úr, R. Türmen úr, F. Tulkens asszony, V. Strážnická asszony, V. Butkevych úr, J. Casadevall úr, H. S. Greve asszony, R. Maruste úr és S. Botoucharova asszony (24. szabály 3. bek. és 100. szabály 4. bek.) voltak.

5. A Bíróság felhívásának eleget téve (99. szabály) a Bizottság megbízta egyik tagját, M. Hion asszonyt azzal, hogy az ügy Nagykamara általi megvizsgálásában részt vegyen.

¹ A Tizenegyedik jegyzőkönyv hatálybalépése óta – amely módosította a 19. cikket – a Bíróság állandó bíróságként működik.

² A Kilencedik jegyzőkönyv 1994. október 1-én lépett hatályba és a Tizenegyedik jegyzőkönyv helyezte hatályon kívül.

³ A Bíróság “B” Eljárási Szabályzata 1994. október 2-án lépett hatályba és 1998. október 31-ig volt alkalmazandó a Kilencedik jegyzőkönyvben részes államokat érintő ügyekben.

6. Az Elnök határozatának megfelelően a tárgyalás nyilvánosan zajlott a strasbourgi Emberi Jogi Épületben, 1999. január 28-án.

A bíróság előtt megjelentek:

(a) *a Kormány részéről*

Höltzl Lipót, helyettes államtitkár,
Bán Tamás,
Tallódi Zoltán, ,
Weller Mónika,

*a Kormány képviselője
társ-képviselő,
tanácsadók;*

(b) *a Bizottság részéről*

M. Hion asszony,
M.-T. Schoepfer asszony,

*megbízott,
titkár;*

(c) *a kérelmező részéről*

Masenko-Mavi Viktor, a budapesti Ügyvédi Kamara tagja,

ügyvéd.

A TÉNYEK

I. AZ ÜGY KÖRÜLMÉNYEI

7. A szóban forgó időszakban a kérelmező rendőrtiszt volt, és a Független Rendőrszakszervezet főtitkára.

8. Az Alkotmány módosításáról szóló 1993. évi CVII. törvény 1993. december 24-én került kihirdetésre a Magyar Közlönyben. Ez a törvény módosította, többek között, az Alkotmány 40/B szakaszának 4. bekezdését, amennyiben elrendelte, hogy 1994. január 1. után a fegyveres erők, a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai számára tilos politikai pártokhoz csatlakozni és politikai tevékenységet folytatni (a szakasz szövegét ld. alább a 13. bek.-ben).

9. 1994. január 28-án az Országos Rendőrfőkapitány – az 1994. májusi parlamenti választásokra tekintettel – körlevélben közölte, hogy a rendőrség hivatásos állományú tagjainak tartózkodniuk kell a politikai tevékenységtől. A módosított Alkotmány 40/B szakaszának 4. bekezdésére hivatkozott. Továbbá jelezte, hogy azoknak, akik politikai tevékenységet kívánnak folytatni, el kell hagyniuk a rendőrség kötelékét.

10. 1994. február 16-án az Országos Rendőrfőkapitány egy második körlevélben kijelentette, hogy nem áll módjában felmentést adni az Alkotmány 40/B szakaszának 4. bekezdésében elrendelt tilalom alól.

11. 1994. március 9-én a Független Rendőrszakszervezet alkotmányjogi panaszt terjesztett az Alkotmánybíróság elé azt állítva, hogy az Alkotmánynak az 1993. évi CVII. törvény által módosított 40/B (4) bekezdése sérti a rendőrség hivatásos tagjainak alkotmányos jogait, ellentétes a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaival, és azt az Országgyűlés alkotmányellenes módon fogadta el.

12. 1994. április 11-én az Alkotmánybíróság elutasította az alkotmányjogi panaszt azzal az indokkal, hogy a testület nincs felhatalmazva arra, hogy magának az Alkotmánynak valamely rendelkezését megsemmisítse.

II. AZ ÜGYRE VONATKOZÓ HAZAI JOGSZABÁLYOK

13. A Magyar Köztársaság Alkotmányának (a többször módosított 1949. évi XX. törvény) vonatkozó rendelkezései:

A 40/B § (4) bekezdése (az 1994. január 1. óta hatályos szöveg)

“A fegyveres erők, a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártoknak és politikai tevékenységet nem folytathatnak.”

A 61. § (1) bekezdése (az 1989. október 23. óta hatályos szöveg)

“A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.”

A 78. § (1) bekezdése

“A Magyar Köztársaság alkotmánya [...] végrehajtásáról a Kormány gondoskodik.”

A 78. § (2) bekezdése

“A Kormány köteles az alkotmány végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjeszteni.”

14. A népszavazásról szóló 1989. évi XVII. törvénynek a vonatkozó időszakban hatályos szövege szerint:

Az 1. § (4) bekezdése

“Nem gyűjthető aláírás [...] fegyveres erőknél és fegyveres testületeknél szolgálati viszonyban levő személyektől, a szolgálati helyen vagy szolgálati feladat teljesítése közben [...]”

A 2. § (1) bekezdése

“A népszavazásban [...] való részvételre választójoggal rendelkező állampolgárok [...] jogosultak.”

15. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló, többször módosított, 1989. évi XXXIV. törvénynek a vonatkozó időszakban hatályos szövege szerint:

A 2. § (1) bekezdése

“A Magyar Köztársaságban az országgyűlési képviselők választásán választójoga van [...] minden nagykorú magyar állampolgárnak (a továbbiakban: választópolgár).”

A 2. § (3) bekezdése

“Mindenki választható, aki választójoggal rendelkezik és állandó lakóhelye Magyarországon van.”

Az 5. § (1) bekezdése

“Az egyéni választókerületben a választópolgárok [...] jelölhetnek. [...]”

A 10. § (1) bekezdése

“Bármely választópolgár gyűjthet jelöltet ajánló szelvényeket, ismertethet választási programot, népszerűsíthet jelöltet, szervezhet választási gyűlést”

A 10. § (3) bekezdése

“Nem gyűjthető jelöltet ajánló szelvény [...] a fegyveres erőknél, a rendőrségnél [...] szolgálati viszonyban lévő személytől, a szolgálati helyen vagy szolgálati feladat teljesítése közben [...]”

16. Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvénynek a vonatkozó időszakban hatályos szövege szerint:

Az 1. § (1) bekezdése

“Az országgyűlési képviselő [...] jelöltet jelöltségének nyilvántartásba vételétől a választásának befejezéséig, illetve megválasztása esetén a mandátuma igazolásáig a munkáltató – kérésére – köteles fizetés nélküli szabadságban részesíteni.”

Az 1. § (4) bekezdése (az 1994. szeptember 30-ig hatályos szöveg)

“A [...] rendőrségnél [...] szolgálati viszonyban [...] álló képviselőjelöltre az [1.§] (1) [...] bekezdés rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.”

Az 8. § (1) bekezdése (az 1997. április 3-ig hatályos szöveg)

“A képviselő a mandátuma érvényességének megállapításától [...] számított harminc napon belül köteles a vele szemben fennálló összeférhetetlenségi okot megszüntetni. [...]”

17. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvénynek a vonatkozó időszakban hatályos szövege szerint:

A 23. § (1) bekezdése

“Bármely választópolgár – a szavazást megelőző 35. naptól – ismertethet választási programot, népszerűsíthet jelöltet, szervezhet választási gyűlést [...]”

A 25. § (1) bekezdése

“Jelöltet ajánlhat az a választópolgár, aki a választókerületben választójogát gyakorolhatja. [...]”

18. A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (az “1994. évi Rendőrségi törvény”), amely 1994. október 1-én lépett hatályba, a következőképpen rendelkezik:

A 2. § (3) bekezdése

“A Rendőrség a feladatának ellátása során pártbefolyástól mentesen jár el.”

A 7. § (9) bekezdése

“Ha a rendőr országgyűlési vagy helyi önkormányzati képviselői, illetőleg polgármesteri választáson jelöltként indul, köteles e szándékát a rendőri szerv vezetőjének előzetesen bejelenteni. A választás napját megelőző 60. naptól kezdődően a választás eredményének közzétételéig a szolgálati jogviszonya szünetel.”

A 7. § (10) bekezdése

“A rendőr a hivatásával összefüggő szakmai, érdekvédelmi, érdekképviselési szervezetnek tagja lehet, abban tisztséget vállalhat, e tagsági viszonya és tevékenysége miatt szolgálati jogviszonya körében hátrányt nem szenvedhet. A rendőr köteles a hivatásával össze nem függő társadalmi szervezettel fennálló, illetőleg az újonnan létesülő tagsági viszonyt előzetesen a rendőri szerv vezetőjéhez bejelenteni. A rendőri szerv vezetője a tagsági viszony fenntartását vagy létesítését megtilthatja, ha az a rendőri hivatással vagy szolgálati beosztással nem 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. A belügyminiszter 1/1990. (I.10.) számú rendelete (az “1990. évi Szabályzat”) amely a rendőrség szolgálati szabályzatát állapította meg, 1995. március 30-ig volt hatályban, és a következő rendelkezéseket tartalmazta:

430. pont

“[...] A rendőrségen pártpolitikai tevékenység nem folytatható, munkahelyi értekezleteken pártpolitikai kérdések nem tárgyalhatók.”

432. pont

“Rendőrök önmagukból – párt kivételével – [...] a szolgálati viszonyra vonatkozó jogszabályokkal, rendelkezésekkel nem ellentétes célú társadalmi szervezetet létrehozhatnak és működtethetnek (szakszervezet, tömegmozgalom, érdekképviselési szervezet, egyesület stb.).”

433. pont

“A rendőr bármely törvényesen megalakult, illetve bíróság által nyilvántartásba vett társadalmi szervezetnek – beleértve a politikai pártot is – tagja lehet. Szervezeti hovatartozása, pártállása miatt szolgálati viszonya keretében semmiféle előnyben vagy hátrányban nem részesíthető.”

434. pont

“A rendőrség hivatali helyiségeiben, körleteiben pártok jelvényei, jelképei nem helyezhetők el. A rendőr szolgálatban politikai hovatartozására utaló jelvényt nem viselhet.”

435. pont

“A rendőr pártok részére a rendőri szolgálattal összefüggő kérdésekben szakértői, szaktanácsadó feladatokat csak a belügyminiszter engedélyével végezhet.”

437. pont

“A rendőrség objektumaiban a gyülekezési jog csak a szervezők közös előjáróinak engedélyével gyakorolható.”

438. pont

“A rendőr 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 löfegyverét nem tarthatja magánál. Ha a rendezvény feloszlására kerül sor, köteles a helyszínt azonnal önként elhagyni.”

470. pont

“A rendőr, 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 védelmének figyelembe vételével és a személyiséghez fűződő jogok tiszteletben tartásával [...] nyilatkozhat. [...]”

472. pont

“[...] [A rendőr] politikai, tudományos, szépirodalmi és sport témájú előadásokat, szereplést (a rádióban és a televízióban is) engedély nélkül vállalhat rendőri állására való utalás nélkül.”

473. pont

“A Belügyminisztérium lapjaiban a szolgálati- és az államtitokra vonatkozó szabályok betartásával a rendőr engedély nélkül nyilatkozhat és publikálhat.”

474. pont

“A rendőri vonatkozású kérdéseket tárgyaló szak- és tényirodalmi művet a rendőr csak előzetes engedéllyel jelentetheti meg. [...]”

477. pont

“A rendőr – a rendőri állásra való utalás nélkül – szabadon közölheti, illetve kiadhatja a nem rendőri vonatkozású szépirodalmi [...], tudományos, politikai kérdéseket tárgyaló, sporttal foglalkozó műveit [...]”

20. A belügyminiszter 3/1995. (III.1.) számú rendelete (az “1995. évi Szabályzat”) amely az 1994. évi Rendőrségi törvény végrehajtására került kiadásra, és amely a rendőrségi szolgálati szabályzatot állapítja meg, 1995. március 31-én lépett hatályba. Ez a következő rendelkezéseket tartalmazza:

A 106. § (5) bekezdése

“A rendőr a rendőrség képviselőjeként, szakértőjeként a sajtóban, a rádió és televízió műsoraiban, filmekben csak az országos rendőrfőkapitány, illetve helyettesei előzetes hozzájárulásával szerepelhet. A rendőri állásra utalás nélkül tartott tudományos, kulturális előadások megtartásához, ilyen irányú egyéb közszerepléshez (beleértve a rádióban és televízióban történő szereplést is) engedély nem kell.”

A 106. § (6) bekezdése

“A rendőrség lapjaiban a szolgálati és az államtitokra vonatkozó szabályok betartásával a rendőr engedély nélkül nyilatkozhat és publikálhat.”

A 106. § (9) bekezdése

“Nyilvános szerepléshez (ha az rendőrként történik) engedélyt kell kérni a rendőrfőkapitánytól. A rendőr ilyen közéleti szereplése során tartózkodjék a politikai nyilatkozatoktól, magatartása a társadalmi szervezeteket illetően semleges legyen.”

A 106. § (10) bekezdése

“A rendőr szabad idejében részt vehet a [...] jogszerűen tartott rendezvényen. Ilyen esetben egyenruhát nem viselhet. Szolgálati vagy más jogszerűen tartott löfegyverét nem tarthatja magánál. Ha a rendezvény feloszlására kerül sor, köteles a helyszínt azonnal önként elhagyni.”

A BIZOTTSÁG ELŐTT LEFOLYTATOTT ELJÁRÁS

21. Rekvényi László 1994. április 20-án nyújtotta be kérelmét a Bizottsághoz. Azt állította, hogy a magyar Alkotmány 40/B § (4) bekezdése sérti az Egyezmény 10. és 11. cikke által számára biztosított jogokat mind önállóan, mind a 14. cikkel együtt tekintve azokat.

22. 1997. április 11-én a Bizottság a kérelmet (25390/94. sz.) elfogadhatónak nyilvánította. 1998. július 9-én kelt Jelentésében (korábbi 31. cikk) ismertette véleményét, miszerint a 10. cikket megsértették (21 szavazat 9 ellenében); a 11. cikket nem sértették meg (21 szavazat 9 ellenében); a kérelmezőnek a 10. és a 14. cikk együttes megsértésére vonatkozóan előterjesztett panaszának a megvizsgálása szükségtelen (25 szavazat 5 ellenében); végül a 14. és a 11. cikk által együttesen biztosított jogát nem sértették meg (22 szavazat 8 ellenében). A Bizottság véleményének teljes szövege és a Jelentésbe foglalt négy, különvélemény függelékként ezen ítélethez csatolva található.

A BÍRÓSÁGHOZ BENYÚJTOTT ELŐTERJESZTÉSEK

23. Periratában a kérelmező annak megállapítását kérte a Bíróságtól, hogy az alperes Állam megsértette az Egyezmény 10. és 11. cikkei alapján vállalt kötelezettségeit mind külön-külön, mind a 14. cikkel együttesen tekintve azokat, valamint, hogy a Bíróság a 41. cikk alapján igazságos elégtételt ítéljen meg számára.

A Kormány arra kérte a Bíróságot, hogy utasítsa el a kérelmezőnek az Egyezmény 10. és 11. cikkei alapján előterjesztett panaszait mind külön-külön, mind a 14. cikkel együttesen tekintve azokat.

A JOGI ÉRVEK

I. AZ EGYEZMÉNY 10. CIKKÉNEK MEGSÉRTÉSÉRE VONATKOZÓ ÁLLÍTÁS

24. A kérelmező fenntartotta, hogy a magyar Alkotmány 40/B szakaszának 4. bekezdésében foglalt “politikai tevékenység” tilalma jogtalan beavatkozást jelent a véleménynyilvánítási szabadsághoz való jogába, megsértve az Egyezmény 10. cikkét, amely szerint:

“1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. Ez a cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgókép vállalatok működését engedélyezéshez kössék.

2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együttjáró szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vetendő alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.”

25. A Bizottság ugyanerre a következtetésre jutott: úgy találta, hogy a kifogásolt tilalom homályos és túl általános, ezért nem tekinthető “törvény által előírt” a 10. cikk 2. bekezdésének követelménye szerint.

A Kormány nem vitatta, hogy a kérelmezőt megilletik a 10. cikk garanciái; azt sem tagadta, hogy a tilalom beavatkozást jelent a kérelmezőt e cikk alapján megillető jogok gyakorlásába. Azonban azt állította, hogy az e tilalomból eredő beavatkozás a 10. cikk 2. bekezdése alapján jogszerű.

A. A 10. cikk alkalmazhatóságát és a beavatkozás megtörténtét illetően

26. A Bíróság szerint vitathatatlan, hogy a politikai természetű tevékenység végzése a 10. cikk alá esik annyiban, amennyiben a politikai vita szabadsága a véleménynyilvánítási szabadság egyik sajátos aspektusát képezi. Valójában a politikai vita szabadsága a demokratikus társadalom központi fontosságú eleme (ld. Lingens v. Ausztria ítélet, 1986. július 8., Series A no. 103, 26.o. 42.§). Az is nyilvánvaló, hogy az Egyezmény 10. cikkében foglalt biztosítékok kiterjednek a katonai személyekre és az államigazgatásban dolgozóakra is (ld. Engel és társai v. Hollandia ítélet, 1976. június 8., Series A no. 22, 41.o. 100.§; továbbá Vogt v. Németország ítélet, 1995. szeptember 26., Series A no. 323, 22-23.o. 43.§). A Bíróság nem lát okot arra, hogy a rendőrség hivatásos állományú tagjai tekintetében eltérő következtetésre jusson, s ezt az álláspontot a Bíróság előtt megjelentek sem vitatták.

Azt sem vitatták, hogy a tilalom – a kérelmező politikai tevékenységének korlátozásán keresztül – beavatkozást jelent a kérelmező véleménynyilvánítási szabadsághoz való jogába. A Bíróság maga is úgy találja, hogy a kérelmező véleménynyilvánítás szabadsághoz fűződő jogába beavatkozás történt.

B. A beavatkozás jogszerűségét illetően

27. E beavatkozás a 10. cikk megsértését jelenti, hacsak ki nem mutatható, hogy “törvény előírásain alapult”, a 2. bekezdésben meghatározott törvényes célt vagy célokat szolgált, s e célok megvalósításához “egy demokratikus társadalomban szükséges” volt.

1. “Törvény előírásain alapult”

(a) A Bíróság előtt megjelentek érvei

(i) A kérelmező

28. A kérelmező szerint a szóban forgó tilalom elfogadhatatlanul általános jellegű, és önkényes értelmezések lehetőségét hordozza magában. A politikai tevékenység általános alkotmányos tilalma ellentétben áll az egyes politikai természetű tevékenységeket megengedő alacsonyabb szintű jogszabályokkal. Mivel a “politikai tevékenység” fogalmát semmilyen magyar jogszabály nem határozza meg, nem látható előre, hogy valamely tevékenység a tilalom alá esik-e, vagy sem. Ez a jogi helyzet 1994. január 1. óta áll fenn, és semmilyen későbbi jogszabály, beleértve az 1994. évi Rendőrségi törvényt is, nem orvosolta.

(ii) A Kormány

29. A Bizottság előtt lefolytatott eljárásban a Kormány azzal érvelt, hogy az 1994. évi Rendőrségi törvény és az 1995. évi Szolgálati szabályzat megfelelően részletezett jogi keretet biztosított a rendőrség hivatásos állományú tagjai politikai tevékenységére vonatkozóan, a 10. cikk 2. bekezdésével összhangban lévő módon.

30. A Bíróság előtt a Kormány képviselői a magyar Alkotmány 78. §-ból indultak ki (ld. fenti 13. pontot) az alkotmányos korlátozás és a megengedő alsóbb szintű szabályozás közötti állítólagos ellentét vonatkozásában, s kifejtették, hogy a kettő nem ellentétben áll, hanem kiegészíti egymást. Ezúttal is rámutattak, hogy a magyar jogrendszerben szokásos megoldás szerint az Alkotmány egyes rendelkezései csak az ezen rendelkezések pontos tartalmát kiegészítő és magyarázó alsóbb szintű jogszabályokkal együtt olvasva értelmezhetők helyesen. A mai törvényhozási technikák gyakran a jogszabályi hierarchiában alacsonyabb szinten álló jogszabályokra hagyják a magasabb szintű törvényekben használt általános fogalmak meghatározását – e törvényhozási módszer nem szokatlan, legalábbis a kontinentális jogrendszerekben, és az Egyezmény intézményei e módszert elvben sohasem kifogásolták. Mindenesetre, az Alkotmánybíróság illetékes arra, hogy az Alkotmány és az egyéb jogszabályok közötti potenciális ellentétet feloldja.

31. Továbbá, mind az 1994. évi Rendőrségi törvény és az 1995. évi Szabályzat elfogadása előtt, mind az azután hatályban lévő jogi szabályozás megfelelt az előre láthatóság követelményének, mivel e két jogszabály csupán már hatályban lévő rendelkezéseket szabályozott újra. Ezért a szóban forgó alkotmányos korlátozást hatályba lépését követően mindenkor “törvény írta elő”. 1994. október 1-ét megelőzően azokat a politikai tevékenység végzésével kapcsolatos feltételeket, amelyek között a rendőrség hivatásos állományú tagjai számára mindig is engedélyezett volt a véleménynyilvánítási szabadsággal kapcsolatos egyes jogok gyakorlása, többek között az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény, az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló LV. törvény, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény, a népszavazásról szóló XVII. törvény (ajánlási szelvény gyűjtésének a joga, jog arra, hogy választási programokat ismertessenek, jelölteket támogassanak, választási kampánygyűléseket szervezzenek, országgyűlési és helyi önkormányzati választásokon mind választóként mind országgyűlési és helyi önkormányzati képviselő-, illetve polgármesterjelöltként részt vegyenek, valamint hogy népszavazásban részt vegyenek), valamint az 1990. évi Szolgálati szabályzat (jog arra, hogy szakszervezet, és a rendőrök érdekeit képviselő és védő egyéb szervezet tagjai legyenek, hogy békés gyűléseken részt vegyenek, a sajtó számára

nyilatkozzanak, rádiós vagy televíziós műsorban részt vegyenek, politikai és egyéb műveket publikáljanak, stb.) tartalmazta (ld. fentebb a 14-17 és a 19. pontokat).

(iii) *A Bizottság*

32. Jelentésében a Bizottság – a Kormány által az eljárás során elé terjesztett vonatkozó hazai törvények megvizsgálása alapján – megállapította, hogy az 1994. évi Rendőrségi törvény és az 1995. évi Szolgálati szabályzat csak 1994 októberében, illetőleg 1995 márciusában lépett hatályba. A Bizottság ezért arra a következtetésre jutott, hogy a szóban forgó időszakban a kifogásolt korlátozás kizárólag az Alkotmány 40/B § (4) bekezdésén alapult. Továbbá megállapította, hogy a “politikai tevékenység” fogalma homályos, és hogy a Kormány nem ismertett semmilyen esetjogot a fogalom értelmezésére. Az alkotmányos tilalom ezért önmagában nem elég pontos ahhoz, hogy lehetővé tegye a kérelmező számára, hogy magatartását ebben a vonatkozásban a törvényhez igazítsa. A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy az előreláthatóság követelménye ily módon nem érvényesülve a beavatkozás nem a “törvény előírásain alapult”.

(b) A Bíróság értékelése

34. A Bíróság jól megalapozott esetjoga szerint a “törvény előírásain alapult” kifejezésből következő egyik követelmény az előreláthatóság. Így egy norma csak akkor tekinthető “törvénynek”, ha elegendő pontossággal van megfogalmazva ahhoz, hogy lehetővé tegye az állampolgár számára, hogy magatartását a törvényhez igazítsa: képesnek kell lennie - hogyha szükséges, jogi tanácsadó segítségével - arra, hogy a körülmények által indokolt ésszerű mértékben előre láthassa, milyen következményekkel járhat magatartása. Ez nem azt jelenti, hogy e körülményeknek teljes bizonyossággal kell előreláthatónak lenniük: a tapasztalat azt mutatja, hogy ez a célkitűzés elérhetetlen. Habár a bizonyosság nagyban kívánatos volna, megvalósítása a szabályozás végletes merevségét eredményezhetné, holott a törvénynek tartania kell az iramot a mindig változó körülményekkel. Ezért sok törvényt kikerülhetetlenül csak olyan kifejezések használatával lehet megfogalmazni, amelyek többé-kevésbé homályosak, és amelyek értelmezése és alkalmazása a gyakorlatra vár (ld. Sunday Times v. Egyesült Királyság (no. 1) ítélet, 1979. április 26., Series A no. 30., 31. o., 49. bek.; Kokkinakis v. Görögország ítélet, 1993. május 25., Series A no. 260-A, 19. o. 40. bek.). A bíróságok jogalkalmazási tevékenységének éppen az az értelme, hogy a bíróságok feladata a fennmaradt értelmezési kételyek eloszlatása (ld. *mutatis mutandis* a Cantoni v. Franciaország ítélet, 1996. november 15., Reports 1996-V, 1628. o. 32. bek.). A törvényektől – amelyek eleve sem rendelkezhetnek minden lehetőségről – megkívánt pontosság szintje jelentős mértékben függ a szóban forgó jogszabály tartalmától, a szabályozni kívánt területtől, a jogszabály címzettjeinek számától és jogállásától (ld. a korábban idézett Vogt v. Németország ítélet, 24.o. 48. bek.). Az alkotmányos rendelkezések általános jellege miatt az ilyen rendelkezésektől megkövetelt pontosság szintje az egyéb törvényektől elvárnál alacsonyabb lehet.

35. A Bíróság tudatában van a Kormány azon álláspontjának, hogy az Alkotmány 40/B § (4) bekezdése – amely a “politikai tevékenység” generikus fogalmat tartalmazza – értelmezést kíván, és az idézett törvények, valamint az 1990. évi Szolgálati szabályzat kiegészítő rendelkezéseivel együtt olvasandó (ld. a fenti 14-17., 19. és 31. pontokat). Esetjogában a Bíróság többször emlékeztetett arra, hogy a hazai törvények értelmezése és alkalmazása elsődlegesen a nemzeti hatóságok feladata (ld. pl. a Chorrherr v. Ausztria ítélet, 1993. augusztus 25., Series A no. 266-B, 35-36. o. 25. bek.). Mivel a kérelmező nem utalt ezzel ellentétes értelmű hazai precedensre, a Bíróság úgy véli, hogy a Kormány által hivatkozott részletes rendelkezések nem tekinthetők ellentétesnek az Alkotmány

általános megfogalmazásával. Továbbá, a szóban forgó alkotmánymódosítás elfogadása nem semmisítette meg az 1990. évi Szolgálati szabályzatot, amely ezért hatályban maradt a kifogásolt körlevelek kibocsátásának időpontjában is. Következésképpen megállapíthatónak tűnik, hogy a szóban forgó időszakban létezett egy részben megengedő – esetenként engedélyhez kötő –, részben pedig a rendőrség hivatásos állományú tagjainak egyes politikai tevékenységét korlátozó jogi szabályozás.

36. E jogszabályok megfogalmazását illetően a Bíróság véleménye szerint elkerülhetetlen az, hogy a politikai tevékenységben való részvételt maga után vonó magatartás nem határozható meg abszolút pontossággal. Ezért elfogadhatónak tűnik, hogy az 1990. évi Szolgálati szabályzat (ld. fenti 19. pont) – valamint az 1994. évi Rendőrségi törvény és az 1995. évi Szolgálati szabályzat (ld. fenti 18. és 20. pontok) – meghatározzák a potenciálisan politikai vonzatú magatartás- és tevékenységtípusok, mint például a békés célú gyülekezésen való részvétel, nyilatkozattétel a sajtó számára, rádiós és televíziós programokban való részvétel, publikálás, vagy szakszervezetben, egyesületekben vagy más rendőri érdekképviselői szervezetben való tagság feltételeit.

37. A Bíróság úgy találja, hogy ezen körülmények között e rendelkezések elég világosak és egyértelműek ahhoz, hogy képessé tegyék a kérelmezőt arra, hogy magatartását hozzájuk igazítsa. Még ha elfogadjuk is, hogy esetenként a rendőrség hivatásos állományú tagjai nem tudták teljes bizonyossággal eldönteni, hogy egy adott cselekvés – az 1990. évi Szolgálati szabályzatra tekintettel – nem ütközik-e az Alkotmány 40/B § (4) bekezdésébe, akkor is lehetőségük volt arra, hogy előzetesen felvilágosítást kérjenek feletteseiktől, vagy hogy a törvény értelmének megvilágítását illetően bírósági határozatra hagyatkozzanak.

38. Ezen megfontolásokra tekintettel a Bíróság úgy találja, hogy a beavatkozás a “törvény előírásain alapult” a 10. cikk 2. bekezdésének szempontjából.

2. Törvényes cél

39. A Kormány azt állította, hogy a szóban forgó alkotmányos rendelkezés célja a rendőrségnek a pártpolitikától való mentesítése a totalitárius államberendezkedésből a plurális demokráciába való átmenet időszakában. Tekintettel a rendőrség múltbeli állampárti kötődésére, a korlátozásra a nemzetbiztonság és a közbiztonság védelme, illetve a zűrzavar megelőzése érdekében került sor.

40. Ezzel a kérdéssel kapcsolatban sem a kérelmező, sem a Bizottság nem foglalt állást.

41. A jelen ügyben az államigazgatásban dolgozók egyes kategóriáinak – így a rendőröknek – a kötelezése a politikai tevékenységtől való tartózkodásra az érintett szolgálatok depolitizálásának, s ezáltal a plurális demokrácia megszilárdításának és fenntartásának a célját szolgálta az országban. A Bíróság utal arra, hogy Magyarországon kívül számos Szerződő Állam korlátozza rendőrségének politikai tevékenységét. A rendőrség hivatásos állományú tagjai kényszerítő hatalommal rendelkeznek az állampolgárok magatartásának szabályozása végett, egyes országokban szolgálatvégzésük során fegyvereket is viselhetnek. A rendőrség végső soron az államot szolgálja. Az embereknek ezért joguk van arra, hogy – az Ahmed és mások kontra Egyesült Királyság ügyben nemrég hozott ítélet szóhasználatát idézve (1998. szeptember 2., Reports 1998-VI, 2355. o., 53. bek., amely ítélet a 10. cikk és egyes vezető helyi önkormányzati tisztviselők politikai tevékenysége korlátozásának összeférhetőségét érinti) – a rendőrséggel való érintkezésük során politikailag

semleges, a politikai csetepatéktől távolságot tartó rendőrökkel találkozzanak. A Bíróság álláspontja szerint az a célkitűzés, hogy a rendőrségnek a társadalomban betöltött kritikus szerepe ne kompromittálódjék tagjai politikai semlegességének gyengülése miatt, olyan célkitűzés, amely összeegyeztethető a demokratikus elvekkel.

Ez a célkitűzés különleges történeti jelentőségre tesz szert Magyarországon, az országnak a korábbi totalitárius berendezkedése miatt, ahol az állam nagymértékben támaszkodott rendőrségének az uralkodó párt iránti közvetlen elkötelezettségére (ld. *mutatis mutandis* a korábban idézett Vogt v. Németország ítélet, 25.o. 51. bek.).

Ennek megfelelően, a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a szóban forgó korlátozás törvényes célokat szolgált a 10. cikk 2. bekezdése szerinti értelemben, nevezetesen a nemzetbiztonság és a közbiztonság védelmét, valamint a zűrzavar megelőzését.

3. "Szükséges egy demokratikus társadalomban"

(a) Általános elvek

42. A fent említett Vogt kontra Németország ítéletben (25-26. o., 52. bek.) a Bíróság saját esetjoga alapján a következőképpen összegezte a 10. cikkre vonatkozó alapelveket:

(i) A véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalom egyik lényeges pillérét alkotja, fejlődésének és tagjai önkitaljesítésének egyik alapvető feltétele. A 10. cikk 2. bekezdésében megfogalmazott feltételek mellett nemcsak olyan "információkra" vagy "eszmékre" vonatkozik, amelyek kedvező fogadtatásra találnak, vagy amelyeket ártalmatlannak, vagy közömbös dolognak tekintenek, hanem olyanokra is, amelyek sértenek, meghökkentenek vagy felkavarnak; ezek a pluralizmus, a tolerancia és a nyitott gondolkodás követelményei, amelyek nélkül nincs "demokratikus társadalom". A 10. cikkben biztosított véleménynyilvánítás szabadsága számos kivétellel érvényesül, amelyeket azonban szűkítően kell értelmezni, és minden kivétel szükségességét meggyőzően indokolni kell.

(ii.) A 10. cikk 2. bekezdésének értelme szerint a "szükséges" jelző valamilyen "nyomós társadalmi szükséglet" fennállását feltételezi. A Szerződő Államok bizonyos mérlegelési jogkörrel rendelkeznek az ilyen szükséglet fennállása megítélésének tekintetében, de e jogkör európai ellenőrzéssel jár együtt, amely magában foglalja mind a törvény, mind a törvényt alkalmazó - beleértve a független bíróságok által hozott - határozatok ellenőrzését is. Így a Bíróság rendelkezik felhatalmazással arra, hogy a végső döntést meghozza a "korlátozás" és a 10. cikkben védett véleménynyilvánítási szabadság összeegyeztethetőségéről.

(iii) Felülvizsgálati jogkörének gyakorlása során a Bíróságnak nem az a feladata, hogy az illetékes nemzeti hatóságok helyébe lépjen, hanem az, hogy a 10. cikk alapján felülvizsgálja mérlegelési jogkörük alapján hozott határozataikat. Ez nem jelenti azt, hogy a felülvizsgálat csupán annak megállapítására korlátozódik, hogy az érintett Állam mérlegelési jogkörét ésszerűen, körütekintően és jóhiszeműen gyakorolta-e, vagy sem; a Bíróság feladata az, hogy a panaszolt beavatkozást az ügy egészének fényében vizsgálja meg, s döntse el, hogy a beavatkozás "arányban állt-e az elérni kívánt törvényes céllal", és hogy a nemzeti hatóságoknak a beavatkozás igazolására felhozott indokai "relevánsak és elégségesek" voltak-e. E feladat végzése során a Bíróságnak meg kell győződnie arról, hogy a nemzeti hatóságok olyan mércéket alkalmaztak-e, amelyek a 10. cikkben foglalt

elvekkel összhangban állnak, és, hogy határozataikat a releváns tények elfogadható mérlegelésére alapozták-e.

43. Ugyanebben az ítéletben a Bíróság kifejtette, hogy “ezeket az elveket kell alkalmazni az államigazgatásban dolgozókra is. Bár az államnak joga van arra, hogy – jogállásuk okán – az államigazgatásban dolgozókra bizonyos visszafogottsági kötelezettséget rójon, az államigazgatásban dolgozók egyúttal egyének is, és egyénként jogosultak az Egyezmény 10. cikkében biztosított védelemre. Ezért a Bíróság feladata az, hogy - az ügy körülményeire tekintettel – megállapítsa, helyes egyensúly alakult-e ki az egyének a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő alapvető joga, és a demokratikus állam törvényes érdekei között annak biztosításakor, hogy az államigazgatásban dolgozók megfelelő módon mozdítsák elő a 10. cikk 2. bekezdésében felsorolt célok megvalósulását. E felülvizsgálat során a Bíróság figyelemmel van arra, hogy amikor az államigazgatásban dolgozók véleménynyilvánítási szabadságához fűződő jogának a kérdése merül fel, akkor a 10. cikk 2. bekezdésében hivatkozott “kötelezettségek és felelősség” különös jelentőségre tesznek szert, amely indokoltá teszi, hogy a nemzeti hatóságok bizonyos mértékű mérlegelési jogkörrel rendelkezzenek annak eldöntésekor: a kifogásolt beavatkozás a kérdéses céllal arányosnak tekinthető-e” (26. o. 53. bek.). Ezek a megfontolások vonatkoznak a katonákra (ld. a korábban idézett Engel és társai ítélet, 23. és 41. o., 54. és 100. bek.) és a rendőrökre is (ld. fenti 26. pont).

(b) A fenti elvek alkalmazása a jelen ügyben

44. A Kormány azt állította, hogy Magyarországnak a demokráciához történt 1989-90-es visszatérését megelőzően a rendőrség évtizedeken keresztül nyíltan az uralkodó párt eszköze volt, s aktív szerepet vállalt a párt politikájának végrehajtásában. A rendőrség hivatásos állományú tagjaitól elvárták, hogy politikailag kötődjenek az uralkodó párthoz. Mivel Magyarországon a pluralizmusba való békés és fokozatos átmenet a közigazgatásban általános tisztogatás nélkül zajlott le, szükségessé vált, többek között, a rendőrség depolitizálása, s tagjai politikai tevékenységének korlátozása annak érdekében, hogy az emberek többé ne a totalitárius rezsim támogatójaként, hanem a demokratikus intézmények őreként tekintsenek a rendőrségre.

45. Ezzel kapcsolatban sem a kérelmező, sem a Bizottság nem fejtett ki véleményt.

46. A rendőrség társadalomban betöltött szerepére figyelemmel a Bíróság elismeri, hogy a politikailag semleges rendőrség megléte törvényes cél lehet minden demokratikus államban (ld. fenti 41. pont). Egyes Szerződő Államok sajátos történelmét figyelembe véve ezen Államok nemzeti hatóságai – a demokrácia megszilárdításának és fenntartásának biztosítása végett – olyan alkotmányos biztosítékokat is szükségesnek tarthatnak, amelyek ezt a célt a rendőrök politikai tevékenységének és különösen a politikai vitához fűződő szabadságának korlátozása útján kívánják elérni.

Azt kell tehát eldönteni, hogy a jelen ügyben az egyes korlátozások “egy demokratikus társadalomban szükségesnek” tekinthetők-e.

47. A Bíróság abból indul ki, hogy 1949 és 1989 között Magyarországot egyetlen politikai párt irányította. A társadalom számos szférájában a párttagságot – mint az egyén rezsim iránti elkötelezettségének a megnyilvánulását – elvárták. Ez az elvárás még kifejezettebb volt a katonaságnál és a rendőrségnél, ahol a szolgálat tagjai nagy többségének párttagsága garantálta az uralkodó párt politikai akaratának közvetlen érvényesülését. Pontosan ez az a fogyatékoság,

amelynek megelőzésére a rendőrség politikai semlegességéről szóló szabályok hivatottak. A magyar társadalomnak csak 1989-ben sikerült kiépítenie a plurális demokrácia intézményeit, amelyek 1990-ben – több mint negyven év után – az első többpárti országgyűlési választásokhoz vezettek. Az Alkotmány kifogásolt módosításának az elfogadására az 1994. évi második demokratikus országgyűlési választások előtt néhány hónappal került sor.

48. Tekintettel az e területen a nemzeti hatóságok számára meghagyott mérlegelési jogkörre a Bíróság úgy találja – különösen a történelmi háttér fényében -, hogy a Magyarországon azzal a céllal meghozott intézkedések, hogy a rendőrséget a pártpolitika közvetlen befolyásától megvédelmezzék, egy demokratikus társadalomban “nyomós társadalmi szükséglet”-re adott válasznak tekinthetők.

49. Ami a kérelmező véleménynyilvánítási szabadsága korlátozásának a terjedelmét illeti, bár az Alkotmány 40/B § (4) bekezdésének megfogalmazása első látásra azt sugallja, hogy a politikai tevékenység abszolút tilalmáról van szó, az idevágó törvények megvizsgálása után világossá válik, hogy a rendőröknek valójában továbbra is joguk van egyes olyan tevékenységek végzésére, amelyek képessé teszik őket arra, hogy politikai véleményüknek és preferenciáiknak hangot adjanak. Nevezetesen, bár egyes esetekben a szolgálat érdekében korlátozásoknak alávetve, a rendőröknek joguk van arra, hogy választási programokat ismertessenek, jelölteket állítsanak és támogassanak, választási kampánygyűléseket szervezzenek, országgyűlési és helyi önkormányzati választásokon választók legyenek, illetve országgyűlési és helyi önkormányzati képviselő- és polgármesterjelöltként induljanak, hogy népszavazáson részt vegyenek, hogy szakszervezetek, egyesületek és egyéb szervezetek tagjai legyenek, hogy békés gyűléseken részt vegyenek, a sajtó számára nyilatkozatot adjanak, rádiós vagy televíziós műsorban szerepeljenek, politikai és egyéb műveket kiadjanak (ld. fenti 14-20. pontok). Ezen körülmények között a kérelmező véleménynyilvánítási szabadságát érintő korlátozások terjedelme és hatása nem túlzott.

50. A fenti megfontolások fényében a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az elérni kívánt törvényes célok érdekében alkalmazott eszközök nem voltak aránytalanok. Ennek megfelelően a kérelmező véleménynyilvánítási szabadságát érintő kifogásolt beavatkozás nem sértette meg a 10. cikket.

II. AZ EGYEZMÉNY 11. CIKKÉNEK MEGSÉRTÉSÉRE VONATKOZÓ ÁLLÍTÁS

51. A kérelmező állítása szerint az Alkotmány politikai pártban való tagságot tilalmazó 40/B § (4) bekezdése megsérti az Egyezmény 11. cikke által biztosított, másokkal való egyesülés szabadságához fűződő jogot. A 11. cikk értelmében:

“1. Mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való egyesülés szabadságához, beleértve érdekei védelmében a szakszervezetek alapítását és az azokhoz való csatlakozásnak a jogát.

2. E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. Ez a cikk nem tiltja, hogy e jogoknak a

fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását a törvény korlátozza."

52. Mind a Bizottság, mind a Kormány elfogadta, hogy a kérelmező által panaszolt tények vonatkozásában a 11. cikk által meghatározott biztosítékok alkalmazandók, és hogy a tilalom beavatkozást jelent az ezen cikkben a számára biztosított jog gyakorlásába. Azonban arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a beavatkozás a 11. cikk 2. bekezdésének utolsó mondata alapján jogszerű.

1. A Bíróság előtt megjelentek előterjesztései arra vonatkozóan, hogy a beavatkozás jogszerű volt-e.

(a) A kérelmező

53. A kérelmező azzal érvelt, hogy amíg az 1990. évi Rendőrségi szabályzat 433. pontja – amely 1995. márciusáig maradt hatályban – megengedte, hogy a rendőrök politikai párt tagjai legyenek, az Alkotmány 40/B § (4) bekezdése 1994. január 1. után ezt kifejezetten megtiltotta. Ez a helyzet, amely tizenöt hónapon keresztül fennállt, ellentmondásos és alkotmányellenes volt.

Ezen kívül a magyar jog nem határozta meg a tilalom célját. Ennek folytán azt csak mint politikai érdekeket szolgáló tilalmat lehet felfogni, mely ilyen módon nem a 11. cikk 2. bekezdése szerinti "törvényes cél" elérésére szolgál.

54. Továbbá, bár a 11. cikk 2. bekezdésének utolsó mondata nem utal kifejezetten a "szükségesség" követelményére, a szóban forgó korlátozásnak mindazonáltal "egy demokratikus társadalomban szükségesnek" kell lennie ahhoz, hogy ezen bekezdés alapján jogszerű legyen, amely követelmény a jelen ügyben nem teljesült. Az a tény, hogy Magyarország nemrégiben vált plurális demokráciává és az Európa Tanács tagjává, nem eredményezhet semmiféle elnéző magatartást a beavatkozás jogszerűségével kapcsolatos kritériumok alkalmazását illetően. Az elérni kívánt céllal "arányosnak" sem tekinthető a beavatkozás, mivel a korlátozás valójában a rendőrök egyesülési szabadsághoz fűződő jogának gyakorlását teljes egészében megtiltja.

(b) A Kormány

55. A Kormány annak a véleményének adott hangot, hogy a 11. cikk 2. bekezdésének utolsó mondata mindenképpen elégséges jogalapot biztosít az egyesülési szabadság kifogásolt korlátozására, még ha a bekezdés első mondata alapján a korlátozás nem is lenne jogszerű. Véleménye szerint az utolsó mondat által biztosított korlátozási lehetőség teljes mértékben független az első mondat által biztosított lehetőségtől; máskülönben a rendelkezés felesleges lenne.

56. A 11. cikk 2. bekezdésének utolsó mondatában megfogalmazott azon követelményt illetően, hogy a korlátozásnak "törvényesnek" kell lennie, a Kormány először is arra mutatott rá, hogy a vita tárgyát éppen a magyar Alkotmány egyik rendelkezése képezi. Válaszként a kérelmező azon érvére, hogy 1994. januárja és 1995. márciusa között az 1990. évi Szolgálati szabályzat 433. pontja ellentétes volt a vitatott alkotmányos rendelkezéssel, a Kormány kifejtette, hogy az ilyen jogi ambivalenciák feloldására az Alkotmánybíróság hivatott.

A Kormány szerint a rendőrség depolitizálásának a szándéka nem tekinthető “törvénytelennek” abban az értelemben, hogy önkényes lenne. Ebben e vonatkozásban a Kormány jórészt megismételte a 10. cikkel kapcsolatban kifejtett érveit (ld. fenti 39. és 44. pontok), s különösen azt a véleményét tartotta fenn, hogy a rendőrök párttagságának a tilalmát az a szándék motiválta, hogy a fegyveres erők és a rendőrség, illetve a politikai körök között korábban fennállt intézményes kapcsolatok szétszakításával megszüntessék a rendőrség közvetlen pártpolitikai befolyásolását. Továbbá, a szóban forgó korlátozás nem tekinthető aránytalannak az elérni kívánt törvényes célhoz képest, mivel a rendőrség hivatásos állományú tagjai egyesülési joga kizárólag a politikai pártokról szóló 1989. évi XXXIII. törvény értelme szerinti politikai pártok tekintetében vált korlátozottá.

(c) A Bizottság

57. A Bizottság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a szóban forgó tilalmat a 11. cikk 2. bekezdésének utolsó mondata alapján kell megvizsgálni. Ahhoz, hogy a korlátozás “törvényes” legyen az utolsó mondat értelmében, összhangban kell állnia a nemzeti jogszabályokkal, s önkényességtől mentesnek kell lennie. Mivel a korlátozást az Alkotmány rendelte el, a korlátozást a nemzeti jogszabályokkal összhangban állónak kell tekinteni. Az önkényességet illetően a Bizottság emlékeztetett arra, hogy nemzetbiztonságuk védelme érdekében az államokat széles körű mérlegelési joggal kell felruházni (ld. a *Leander v. Svédország* ítélet, 1987. március 26., Series A no. 116, 25.o. 59. bek.). Magyarország közelmúltbeli történelme, s azon káros hatás fényében, melyet a totalitárius rezsim által évtizedeken keresztül felhasznált politikailag elkötelezett rendőrség okozott, a Bizottság úgy találta, hogy a rendőrség depolitizálására irányuló erőfeszítések nem tekinthetők önkényesnek. A tilalom ezért “törvényes” e fogalomnak a 11. cikk 2. bekezdése utolsó mondatában használt tágabb értelme szerint.

2. A Bíróság értékelése

58. Autonóm szerepétől és sajátos alkalmazási körétől függetlenül a 11. cikket a jelen ügyben a 10. cikk fényében kell vizsgálni. Amint korábbi ítéleteiben a Bíróság kifejtette, “a személyes véleménynek a 10. cikk által biztosított védelme egyike a 11. cikkben megfogalmazott gyülekezési és egyesülési szabadság célkitűzéseinek” (ld. a fent idézett *Vogt* ítélet, 30.o., 64. bek.).

59. A 11. cikk 2. bekezdésének utolsó mondata – amely a jelen ügyben kétségtávol alkalmazandó – lehetőséget ad az államoknak arra, hogy a gyülekezési jognak a rendőrség tagjai által történő gyakorlását “törvényes korlátozások” alá vessék.

A Bizottsághoz hasonlóan a Bíróság is úgy véli, hogy a “törvényes” kifejezés ebben a mondatban a törvényességnek ugyanarra a felfogására utal, amelyre az Egyezmény másutt ugyanezen vagy más – nevezetesen a 9-11. cikkek 2. bekezdéseiben található “törvényben meghatározott” – kifejezéssel hivatkozik. Amint korábban a 10. cikkel kapcsolatban már említésre került, a törvényesség fogalma az Egyezményben a hazai törvénynek való megfelelésen túl a hazai törvénnyel szemben olyan minőségi követelményeket is támaszt, mint az előreláthatóság és általában az, hogy ne legyen önkényes (ld. fenti 34. pont).

60. A kérelmezőnek a kifogásolt korlátozás hazai jogbeli alapjaira vonatkozó kritikai megjegyzéseit illetően (ld. fenti 53. pont) a Bíróság megismétli, hogy a hazai törvények értelmezése és alkalmazása - különösen, hogyha bizonytalan pontok tisztázása válik szükségessé - elsősorban a

nemzeti hatóságok feladata (ld. S.W. v. Egyesült Királyság ítélet, 1995. november 22., Series A no. 335-B, 42. o. 36. bek., továbbá a korábban idézett Chorherr és Cantoni ítéleteket). A jelen ügyben azonban az Alkotmány 40/B § (4) bekezdésében foglalt, a rendőrök politikai pártban való tagságára vonatkozó tilalom valójában egyértelmű (ld. fenti 13. pont) s nem tartható az az érvelés, hogy egy mintegy négy évvel korábban kiadott alacsonyabb szintű jogszabály (a belügyminiszter 1/1990. (I. 10.) sz. rendeletének 433. pontja, ld. fenti 19. pont) képes lett volna befolyásolni e tilalom alkalmazási körét. Ezen körülmények között a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a jogi helyzet kellőképpen egyértelmű volt ahhoz, hogy képessé tegye a kérelmezőt magatartása szabályozására, továbbá, hogy az előreláthatóság követelménye ennek megfelelően teljesült. Továbbá, a Bíróság nem lát alapot arra, hogy a kérelmező gyülekezési jogának gyakorlására rótt korlátozást önkényesnek tartsa. Következésképpen a vitatott korlátozás “törvényes” volt a 11. cikk 2. bekezdésének értelmében.

61. Végül, a jelen ügyben nem szükséges eldönteni azt a vitatott kérdést, hogy – a 11. cikk 2. bekezdésének második mondatára tekintettel – a szóban forgó korlátozás alkalmazhatósága mennyiben függ a törvényesség követelményének való megfelelésen túl az e bekezdés első mondatában felsorolt további feltételektől. A 10. cikkel kapcsolatban korábban már kifejtett okokra tekintettel (ld. fenti 41. és 46-48. pontok) a Bíróság ugyanis úgy véli, hogy a kérelmező egyesülési szabadságába történt beavatkozás mindenképpen kielégítette ezen további követelményeket is (ld. *mutatis mutandis* a korábban idézett Vogt ítélet, 31.o. 68. bek.).

62. Összegezve, a beavatkozás a 11. cikk 2. bekezdése alapján indokoltnak tekinthető. Ennek megfelelően a 11. cikk megsértésére sem került sor.

III. AZ EGYEZMÉNY 10. ÉS 11. CIKKÉNEK A 14. CIKKEL EGYÜTTESEN TÖRTÉNŐ MEGSÉRTÉSÉT ÁLLÍTÓ PANASZ

63. A kérelmező továbbá állította, hogy a politikai tevékenység és a párttagság kifogásolt tilalma diszkriminatív. A 14. cikkekre hivatkozott, amelynek értelmében:

“A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

64. Periratában a kérelmező nem említette a 14. cikkel együttesen alkalmazandó 10. cikk kérdését.

A 14. cikkel együtt alkalmazandó 11. cikket illetően azzal érvelt, hogy sem a rendőrség hivatásos állományú tagjai, sem az államigazgatásban dolgozók egyéb csoportjai vonatkozásában nincs objektív és ésszerű indoka a párttagság tilalmának. A párttagság kérdése és a fegyveres erők valamint a rendőrség tagjainak sajátos kötelezettségei és felelőssége között csak nagyon korlátozott kapcsolat áll fenn. A politikai párthoz csatlakozás lehetőségével kapcsolatos eltérő bánásmód nem alapulhat egy elfogadhatatlanul általános jellegű tilalmon.

65. A Kormány szerint a szóban forgó korlátozások nemcsak a rendőrség hivatásos állományú tagjait érintették, hanem a fegyveres erők tagjait, a bírakat, az alkotmánybírakat és az ügyészeket is. Fenntartotta, hogy a rendőrség hivatásos állományú tagjai és az állampolgárok egyéb csoportjai között a véleménynyilvánítás szabadságának – és *mutatis mutandis* a gyülekezés szabadságának –

gyakorlásához fűződő jog tekintetében fennálló eltérések a katonai és a polgári élet közötti különbségek alapján indokolhatók, konkrétan a fegyveres erők és a rendőrség esetében az e szervezetekre háruló sajátos kötelezettségekkel és felelősséggel. A Kormány ezzel kapcsolatban az Engel és mások kontra Hollandia ítéletre hivatkozott (1976. június 8-i ítélet, Series A no. 22, 42.o. 103. bek.)

66. A Bizottság nem tartotta szükségesnek megvizsgálni a kérelmező 14. cikkel együttesen vett 10. cikk alapján előterjesztett panaszát.

A 14. cikkel együttesen alkalmazandó 11. cikket illetően a Bizottság észrevételezte, hogy a kérelmező sajátos jogállását már tekintetbe vette, amikor a 11. cikk 2. bekezdése alapján megvizsgálta a szóban forgó tilalom jogszerűségét. A Bizottság úgy találta, hogy ezek a megfontolások a 14. cikk összefüggésében is érvényesek, és arra a következtetésre jutott, hogy nem került sor a 11. cikkel együtt alkalmazandó 14. cikket sértő megkülönböztetésre.

67. A Bíróság azon következtetései, hogy a vitatott korlátozások nem jelentik a 10. és a 11. cikkek megsértését (ld. fenti 50. és 62. pontok) nem zárják ki az Egyezmény 14. cikke megsértésének megállapítását. Miközben igaz az, hogy a 14. cikkben lefektetett biztosítéknak nincs önálló léte abban az értelemben, hogy ezen cikk feltételei alapján e biztosíték kizárólag "a jelen Egyezményben meghatározott jogokra és szabadságokra" vonatkozik, egy olyan intézkedés, amely önmagában megfelel a szóban forgó jogot vagy szabadságot biztosító cikk követelményeinek, diszkriminatív jellege okán megsértheti ugyanezt a cikket, hogyha azt a 14. cikkel együtt olvassák (ld. a "Belgiumban az oktatásban használt nyelvekre vonatkozó törvények néhány aspektusáról" szóló ügyet, 1968. július 23-án kelt ítélet, Series A no. 6, 33.o. 9. bek.).

68. A Bíróság azon következtetései mögött meghúzódó megfontolások, hogy a kérelmező véleménynyilvánítási és egyesülési szabadságába történt beavatkozások igazolhatók voltak a 10. és a 11. cikkek 2. bekezdései alapján, már figyelembe vették a kérelmezőnek mint a rendőrség hivatásos állományú tagjának a különleges jogállását (ld. fenti 41. 46-49. és 61. pontok). Ezek a megfontolások a 14. cikk összefüggésében is érvényesek, és - még ha feltételezzük is, hogy a rendőrség hivatásos állományú tagjai az átlagpolgárokhoz hasonló helyzetben lévőnek tekinthetők – igazolják a panaszolt eltérő bánásmód alkalmazását. Ennek megfelelően a 10. és a 11. cikkel együtt alkalmazott 14. cikk megsértésére nem került sor.

EZEN OKOK MIATT A BÍRÓSÁG

1. Egyhangúan megállapítja, hogy az Egyezmény 10. cikkét nem sértették meg;
2. 16 szavazattal 1 ellenében megállapítja, hogy az Egyezmény 11. cikkét nem sértették meg;
3. Egyhangúan megállapítja, hogy az Egyezmény 10. és 11. cikkel együtt alkalmazott 14. cikkét nem sértették meg.

Készült angol és francia nyelven, kihirdetésre került Strasbourgban, 1999. május 20-án, az Emberi Jogi Épületben tartott nyilvános tárgyaláson.

Paul Mahoney

Hivatalvezető-helyettes

Az Egyezmény 45. cikke 2. bekezdésének, valamint a Bíróság Eljárási Szabályzatának 74. szabálya 2. bekezdésének megfelelően a jelen ítélethez csatolva található Fischbach úr részben eltérő véleménye.

L. W.

P. M.

FISCHBACH BÍRÓ RÉSZBEN ELTÉRŐ VÉLEMÉNYE

Miközben egyetértek a többséggel abban, hogy a 10. cikk megsértésére nem került sor, sajnálattal kell megállapítanom, hogy nem tudok egyetérteni a többség azon véleményével, hogy az Egyezmény 11. cikkét nem sértették meg.

Az én olvasatomban az Egyezmény előkészítő iratainak (*travaux préparatoires*, ld. IX. bek. 18-19. o.) a 11. cikkre vonatkozó megállapításai szerint az egyesülési szabadság korlátozásának nemcsak a 11. cikk 2. bekezdésében foglalt törvényesség követelményének kell megfelelnie, hanem “egy demokratikus társadalomban szükségesnek” is kell lennie.

Nem látok olyan meggyőző érvet, amely egy pluralista, demokratikus társadalomban igazolná a párttagság tilalmát.

Ellenkezőleg, azt gondolom, hogy a kommunista rezsim alatt elszenvedett rossz tapasztalatok attitűdjük megváltoztatására kellene, hogy ösztönözze a politikai vezetőket annak érdekében, hogy a demokratikus folyamat megszilárduljon, s hogy nyitott és toleráns szellemben lehessen készülni a jövőre.

Minthogy a rendőrség ma nem a kommunista párt, hanem a demokrácia szolgálatában áll, alapvető fontosságú, hogy a változást olyan megközelítés kísérje, amely az egyes elképzelésekről alkotott eltérő politikai felfogások által keltett vitákon keresztül a demokratikus pluralizmus tudatosítását segíti elő.

A rendőrség eltiltása a politikai párttagságtól azt jelenti, hogy tagjait megfosztják attól a minden állampolgárt megillető jogtól - ha nem demokratikus kötelességtől - hogy véleményük és politikai meggyőződésük legyen, hogy a közügyek iránt érdeklődjenek, s hogy részt vegyenek az emberek és az állam akaratainak formálásában.

Azt a jogot, hogy valaki párttagságán keresztül feltárja politikai meggyőződését nyilvánvalóan nem kell összekeverni a vélemény és politikai meggyőződés időtől és helytől független kifejezésének a szabadságával, s még kevésbé a politikai vezetők tevékenysége nyilvános kommentálásának a szabadságával. Ezek olyan szabadságok, amelyeket mindig össze kell egyeztetni a visszafogottsági kötelezettséggel, amelynek az államigazgatásban dolgozók és méginkább a rendőrség hivatásos állományú tagjai - a végrehajtó hatalom iránt tanúsítandó lojalitás és pártatlanság kötelezettsége miatt - alá vannak vetve.

Ezen indok alapján osztom a többség véleményét, hogy a 10. cikk megsértésére nem került sor.

Azonban a politikai párttagság abszolút tilalma, s következésképpen a törvényhozás által annak a lehetőségnek a kizárása, hogy a rendőrség hivatásos állományú tagjai egy párt belső munkájában részt vegyenek, véleményem szerint aránytalan, amit még igazságtalanabbá tesz az a tény, hogy ugyanezen törvényhozás a rendőrség valamennyi tagja számára biztosítja azt a jogot, hogy országgyűlési, helyi önkormányzati vagy fővárosi szintű választásokon képviselőjelöltként induljon, azzal a kikötéssel, hogy indulási szándékáról a rendőr tájékoztatja a rendőrség vezetőjét, és a választásokat megelőző hatvanadik naptól kezdve az eredmények közzétételéig a szolgálatától távol marad.

Erősen kételkedem abban, hogy ezen jog a képviselőjelöltséghez hatékony lenne, hiszen gyakorlása nagymértékben függ attól, hogy az érintett személynek szabadságában áll-e, hogy megismerje a párt eszméit, munkamódszereit, gépezetét, s ennél fogva elég idővel rendelkezik-e ahhoz, hogy kedvet kapjon a politikához, s politikusi pályára lépjen.