

Az Emberi Jogok Európai Bizottsága

25390/94 sz. kérelem

REKVÉNYI László kontra Magyarország

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE ***(elfogadva 1998. július 9-én)***

I. BEVEZETÉS

1. A következőkben összefoglaljuk az ügyet, amint azt a felek az Emberi Jogok Európai Bizottsága elé terjesztették, valamint a Bizottság előtt lefolytatott eljárást.

A. A kérelem

2. A kérelmező magyar állampolgár. 1953-ban született és Budapesten él. A Bizottság előtt Mavi V., Budapesten praktizáló ügyvéd képviselte.

3. A kérelem Magyarország ellen irányul. Az alperes kormányt az Igazságügyi Minisztérium akkori képviselője, Bárd Károly képviselte.

4. Az eset egy, a Magyar Alkotmányban megfogalmazott tilalommal kapcsolatos, amely szerint a rendőrség hivatásos állományú tagjai nem csatlakozhatnak politikai pártokhoz, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

5. A kérelmező az Egyezmény 10. cikke alapján panaszolja, hogy a releváns időszakban a megtámadott tilalom megsértette a kérelmező véleménynyilvánítási és (az Egyezmény 11. cikkére alapozott panasz) egyesülési szabadságához való jogát. Az Egyezmény 10. és 11. cikkeivel együtt olvasott 14. cikk alapján panaszolja továbbá a szóban forgó tilalom állítólagosan diszkriminatív és önkényes voltát.

B. Az eljárás

6. A kérelmet 1994. április 20-án nyújtották be és 1994. október 7-én regisztrálták.

7. Az Eljárási Szabályok 48. Szabálya 2(b) paragrafusának megfelelően, 1995. november 29-én a Bizottság döntött arról, hogy értesíti a magyar kormányt a kérelemről, s hogy felhívja a feleket arra, hogy nyújtsák be írásbeli észrevételeiket a kérelmező véleménynyilvánítási szabadsághoz való jogának (az Egyezmény 10. cikke alapján) és egyesülési szabadsághoz való jogának (az Egyezmény 11. cikke alapján) az állítólagos megsértéséről, továbbá (az Egyezmény 10. és 11. cikkeivel együtt vizsgált 14. cikk alapján) a megtámadott tilalom állítólagos diszkriminatív voltára alapított panaszának elfogadhatóságáról és érdeméről.

8. A kormány írásbeli észrevételeit 1996. április 25-én nyújtották be, az e célra megjelölt határidő meghosszabbítása után. A kérelmező képviselője 1996. május 14-én válaszolt.

9. 1996. augusztus 24-én a kormány kiegészítő észrevételeket terjesztett elő. A kérelmező képviselője 1996. szeptember 17-én válaszolt.

10. 1997. április 11-én a Bizottság elfogadhatónak nyilvánította a kérelmet.

11. A elfogadhatóságról szóló Bizottsági határozat szövegét 1997. április 18-án küldték el a feleknek, akiket felhívtak arra, hogy az érdemre vonatkozóan tetszés szerinti további információkat vagy észrevételeket terjesszenek elő.

12. 1997. június 6-án a Kormány előterjesztette észrevételeit az ügy érdeméről.

13. Az ügy elfogadhatóvá nyilvánítása után a Bizottság, az Egyezmény 28. cikke 1(b) paragrafusának megfelelően eljárva, a felek rendelkezésére bocsátotta magát abból a célból, hogy az ügy békés rendezését biztosítsa. A felek reagálásának fényében a Bizottság most úgy látja, hogy nincs olyan alap, amelyen ilyen megegyezés létrejöhetne.

C. A jelentés

14. Ezen Jelentést az Egyezmény 31. cikkének megfelelően a Bizottság készítette, mérlegelés és szavazás után, a következő tagok jelenlétében:

S. Trechsel, elnök
J.-C. Geus
M.P. Pellonpaa
Busuttil
G. Jörundsson
A.S. Gözübüyük
Weitzel
J.-C. Soyer
H. Danelius urak
G.H. Thune asszony
Martinez
C.L. Rozakis urak
J. Liddy asszony
L. Loucaides
M.A. Nowicki
I.Cabral Barreto
Conforti
I. Békés
Sváby
Ress
Perenic
Birsan
P. Lorenzen
K. Herndl
Bielunas
E.A. Alkema
M. Vila Amigó urak
M. Hion asszony
R. Nicolini
Arabadjiev urak

15. Ezen Jelentés szövegét 1998. július 9-én fogadta el a Bizottság, s az Egyezmény 31. cikke 2. bekezdésének megfelelően megküldte az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának.

16. Az Egyezmény 31. cikkének megfelelően ezen Jelentés célja az, hogy
(i) megállapítsa a tényeket, és

- (ii) közölje véleményét arra vonatkozóan, hogy a megállapított tények azt jelentik-e, hogy az érdekelt állam a jelen Egyezményben vállalt kötelezettségeit megsértette.

17. A Bizottság határozata a kérelem elfogadhatóságáról a Jelentéshez csatolva található.
18. A felek beadványai teljes terjedelmükben a tárgyi bizonyítékként bemutatott dokumentumokkal együtt a Bizottság irattárában kerültek elhelyezésre.

II. A TÉNYEK MEGÁLLAPÍTÁSA

A. Az ügy egyedi körülményei

19. Az ügy szempontjából lényeges időszakban a kérelmező rendőr volt és a Független Rendőrszakszervezet főtitkára.
20. Az Alkotmány módosításáról szóló 1993. évi CVII. törvényt 1993. december 24-én hirdették ki 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.
21. 1994. január 28-án az Országos Rendőrfőkapitány – az 1994. májusi parlamenti választásokra tekintettel – körlevélben közölte, hogy a rendőröknek 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.
22. 1994. február 16-án az Országos Rendőrfőkapitány egy második körlevélben kijelentette, hogy nem adható mentesség az Alkotmány 40/B szakaszának 4. bekezdésében elrendelt tilalom alól.
23. 1994. április 14-én az Alkotmánybíróság elutasította a kérelmező alkotmányos panaszát az Alkotmány 40/B szakasza 2. bekezdésének tekintetében. Az Alkotmánybíróság úgy vélte, hogy ezen testület nincs felhatalmazva arra, hogy megváltoztasson egy olyan alkotmányos rendelkezést, mint a 40/B szakasz 4. bekezdése is, amelyet az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát igénylő alkotmánymódosítás útján foglaltak bele az Alkotmányba.

B. Vonatkozó hazai jogszabályok

24. Az Alkotmány (a többször módosított 1949. évi XX. törvény) 40/B szakaszának 4. bekezdése 1994. január 1-től a következőképpen rendelkezik::

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

25. Továbbá az Alkotmány úgy rendelkezik, hogy a bírák általában (50. szakasz 3. bekezdés), továbbá az Alkotmánybíróság bírái (32/A szakasz 5. bekezdés), valamint az ügyészek (53. szakasz 2. bekezdés) nem lehetnek tagjai pártoknak és politikai tevékenységet nem folytathatnak.
26. Az Alkotmány 20. szakaszának 5. bekezdése szerint országgyűlési képviselő nem lehet,

többek között, a rendőrség hivatásos állományú tagja.

27. Az Alkotmány 1989. október 23. óta hatályban lévő 61-63. szakaszai szerint mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra és a vélemény terjesztésére, a békés gyülekezésre és annak szabad gyakorlására, s mi több, arra is joga van, hogy törvény által nem tiltott célra létrehozott szervezetekhez csatlakozzon.

28. A képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény 8. szakasza szerint az országgyűlési képviselőknek meg kell szüntetniük a mandátumukkal szembeni összeférhetetlenségeket a mandátumuk érvényességének megállapításától számított 30 napon belül.

29. A 16/1994. (III. 25) AB sz. határozatában a magyar Alkotmánybíróság úgy vélte, hogy a többek között az Alkotmány 20. szakaszának 5. bekezdésében is megfogalmazott összeférhetetlenségi szabályok nem korlátozzák az érintettek passzív választójogát abban az értelemben, hogy országgyűlési választásokon ne lehetnének jelöltek.

30. Az 1994. október 1-én hatályba lépett, a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rendőrségi törvény) 2. szakaszának 3. bekezdése úgy rendelkezik, hogy hivatásának gyakorlását a rendőrség politikai befolyástól mentesen végzi.

31. Az 1994. évi Rendőrségi törvény 7. szakasza a rendőrök helyi vagy országos választásokon, valamint szervezetekben és egyesületekben való részvételének kereteivel foglalkozik.

32. A 9. bekezdés szerint hogyha a rendőrség tagja országos, helyi vagy polgármesteri választáson indulni kíván, akkor ezen szándékát előzetesen be kell jelentenie az Országos Rendőrfőkapitánynak. Ilyen esetekben szolgálatát felfüggesztik a választás napját megelőző hatvanadik naptól addig a napig, amikor a választási eredményeket közzéteszik.

33. A 10. bekezdés rendelkezése szerint a rendőrség tagjainak joguk van arra, hogy olyan érdekvédő és érdekképviselői szervezetekben, amelyek a rendőri hivatáshoz kapcsolódnak, tagok legyenek, és az ilyen szervezetben tisztséget viseljenek; ezzel kapcsolatban semmilyen hátrányt nem szenvedhetnek. A rendőrök értesítik feletteseiket tagságukról, s előzetesen értesítik őket akkor, hogyha a rendőri hivatáshoz nem kapcsolódó társadalmi szervezetekbe kívánnak belépni. A felettesnek jogában áll a tagság, vagy a szervezetekhez való csatlakozás megtiltása, hogyha az összeférhetetlen a rendőri hivatással, vagy a szolgálatban betöltött ranggal, vagy ha ütközik a szolgálat érdekeivel, vagy veszélyezteti ezen érdekeket. A tilalmat határozat formájában kell közölni, amely ellen panasz emelhető a felettes rendőrhatalóság vezetőjénél. A felettes hatóság döntése bíróság előtt megtámadható.

34. A belügyminiszter 3/1995 (III. 1.) BM sz., a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló rendeletének – melyet az 1994. évi Rendőrségi törvény felhatalmazása alapján alkottak meg ezen törvény rendelkezéseinek végrehajtására - 106. szakasza tartalmazza a rendőrök nyilvános tevékenységének kereteit.

35. E szakasz úgy rendelkezik, többek között, hogy a rendőrség tagjai a rendőrség képviselője vagy szakértője minőségben csak akkor jelenhetnek meg nyilvános médiumokban, a sajtóban, rádiós és televíziós közvetítésben vagy filmekben, hogyha erre engedélyt kaptak az Országos Rendőrfőkapitánytól, vagy annak helyetteseitől. Továbbá, a rendőrség tagjainak joguk van arra, hogy a rendőrség újságaiban engedély nélkül tegyenek közzé közleményeket és publikációkat, betartva a szolgálatra és az államtitkokra vonatkozó szabályokat. Továbbá, a rendőrség tagjai rendőri minőségükben csak akkor jelenhetnek meg nyilvánosan, hogyha erre felhatalmazást

kaptak az Országos Rendőrfőkapitánytól. Ilyen alkalmakkor tartózkodniuk kell attól, hogy politikai kijelentéseket tegyenek, és pártatlanságot kell mutatniuk a társadalmi szervezetek iránt. Szabadidejükben a rendőrség tagjainak joguk van arra, hogy a békés gyülekezés szabadságához való jogot szabályozó 1989. évi III. törvény alapján törvényesen szervezett társadalmi programokban részt vegyenek. Ilyen alkalmakkor tartózkodniuk kell attól, hogy egyenruhát viseljenek, s attól, hogy magukkal vigyék szolgálati pisztolyukat vagy más, törvényesen birtokolt tűzfegyverüket. Amennyiben az összejövétel feloszlását rendelik el, haladéktalanul távozniuk kell.

36. Az 1994. január 20-án módosított, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény 5. szakasza úgy rendelkezik, hogy az egyéni választási körzetekben a választópolgároknak jogukban áll egy harmadik személyt jelölni jelöltként a választásokon, az ajánlási szelvény átadásával. A tényleges jelöltté válás feltétele az, hogy a jelölt legalább 750, a választópolgárok által aláírt ajánlási szelvényt kapjon. A 6. szakasz 2 (c) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a jelölt választásokra való jelölésekor a jelöltnek ki kell jelentenie az illetékes választási bizottság előtt, hogy nincs olyan tisztsége, amely potenciális mandátumával összeférhetetlen lenne, vagy hogy megválasztása esetén lemond ezen tisztségéről. A 6. szakasz 6. bekezdése szerint az ajánlási szelvényeket meg kell semmisíteni azután, hogy az ajánlást a választási bizottság megerősítette. A 8. bekezdés megköveteli, hogy az ajánlási szelvényeket bizalmasan kezeljék. A 10. bekezdés megtiltja, hogy az ajánlási szelvényeket nyilvántartásba vegyék.

37. A fegyveres erők és a fegyveres testületek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 1971. évi 10. törvényerejű rendelet, amint az a releváns időszakban hatályban volt, szabályozta a fegyveres erők/testületek hivatásos tagjai szolgálatának megszűnését. Az 5. szakasz a következőképpen rendelkezik: a szolgálat megszűnik, amikor az érintett személy túllépi az ötvenöt éves korhatárt. A szolgálat azonban ezen korhatár előtt megszűnik akkor, hogyha az érintett személy (i) egészségügyi okokból a szolgálatra alkalmatlanná válik; (ii) hivatása gyakorlása során tisztességtelenül viselkedett; (iii) börtönbüntetésre ítélték; (iv) rangfokozatát csökkentették; (v) lemondott. A 6. szakasz úgy rendelkezik, hogy a szolgálat megszüntethető, hogyha az érintett személy (i) kéri; (ii) nyugdíjra jogosulttá vált; (iii) a szolgálatra való alkalmasságának meggyengülése miatt tovább már nem lehet megfelelően alkalmazni; (iv) átszervezés miatt feleslegessé vált, feltéve, hogy nem teljesített legalább tíz évi szolgálatot; (v) a 12. szakasz (4) c értelmében a várakozási szakasz meghosszabbítása alá esik.

III. A BIZOTTSÁG VÉLEMÉNYE

A. Elfogadhatónak nyilvánított panaszok

38. A Bizottság elfogadhatónak nyilvánította:

- a kérelmező azon panaszát, miszerint a politikai tevékenység folytatásának a magyar Alkotmány 40/B szakasz 4. bekezdésben előírt tilalma megsértette a kérelmező véleménynyilvánítás szabadságához való jogát;
- a kérelmező azon panaszát, miszerint a párttagságnak a magyar Alkotmány 40/B szakasz 4. bekezdésben előírt tilalma megsértette a kérelmező egyesülés szabadságához való jogát;
- a kérelmező azon panaszát, miszerint a politikai tevékenység folytatásának a tilalma diszkriminatív és önkényes;
- a kérelmező azon panaszát, miszerint a párttagság tilalma diszkriminatív és önkényes.

B. Eldöntendő kérdések

39. A jelenlegi ügyben az eldöntendő kérdések a következők:

- megsértették-e az Egyezmény 10. cikkét ;
- megsértették-e az Egyezmény 11. cikkét;
- megsértették-e az Egyezmény 10. cikkével együtt vizsgálva a 14. cikket;
- megsértették-e az Egyezmény 11. cikkével együtt vizsgálva a 14. cikket.

C. Az Egyezmény 10. cikkét illetően

40. A kérelmező az Egyezmény 10. cikke alapján panaszolja, hogy a politikai tevékenység folytatásának a magyar Alkotmány 40/B szakasz 4. bekezdésben előírt tilalma megsértette az ő véleménynyilvánítási szabadságához való jogát;

41. Az Egyezmény 10. cikke kimondja:

“1. Mindenkinnek 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 vethető 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.”

42. A kérelmező előterjeszti, hogy a szóban forgó tilalom elfogadhatatlanul általános jellegű, és nagy mértékben alkalmas az önkényes értelmezésre. Úgy érvel, hogy azok az alacsonyabb szintű jogi normák, amelyekre a Kormány hivatkozott, és amelyek bizonyos fajta politikai tevékenységek folytatását megengedik a rendőrség tagjai számára, valójában ellentétesek a teljes körű alkotmányos tilalommal. Előterjeszti, hogy nincsenek világos kritériumok arra a kérdésre vonatkozóan, hogy egy adott tevékenység a politikai tevékenység fogalma alá esik-e, vagy sem. A panaszolt tilalom következményeként a kérelmezőt megakadályozták - többek között - abban, hogy egyesületeket alapítson és egyesületekben részt vegyen, a választásokon jelöltséget elfogadjon, választási jelölteket támogasson, és politikai pártokhoz csatlakozzon.

43. A Kormány fenntartja, hogy a kérelmező elmulasztotta annak pontos meghatározását, hogy mi az a politikai tevékenység, amelynek folytatása számára, érzése szerint, lehetetlenné vált. Továbbá, a rendőrök politikai tevékenységének általános tilalmát elrendelő Alkotmány 40/B szakasza mellett a további releváns törvények, nevezetesen az 1994. évi Rendőrségi törvény és az 1995. évi Szabályzat pontosan meghatározza a jogi kereteket, s ezek rendelkezései a Kormány véleménye szerint eléggé részletezettek ahhoz, hogy meghatározhatók legyenek a rendőrök véleménynyilvánítás szabadságához való jogának korlátai olyan módon, amely az Egyezmény 10. cikke 2. bekezdésének megfelelő.

44. A Bizottság úgy véli, hogy a politikai tevékenység a 10. cikk védelme alá eshet, amennyiben a politikai vita szabadsága a véleménynyilvánítás szabadságának egyik aspektusát képezi. A Bizottság emlékeztet arra, hogy a politikai vita szabadsága valójában a demokratikus társadalom lényegi vonása (Eur. Court. HR, Lingens kontra Austria ítélet, 1986. július 8., Series A. no. 103, 26.o., 42. bek.; a politikai tevékenységre vonatkozóan ld. még a Piermont kontra Franciaország ítélet, 1995. április 27, Series A no. 314, 22.o. 51-53. bek. és a Vogt kontra Németország ítélet, 1995. szeptember 26, Series A no. 323, 23.o. 44.bek.).

45. A Bizottság megjegyzi, hogy 1994. január 28-án az Országos Rendőrfőkapitány, az Alkotmány 40/B szakaszának 4. bekezdésére hivatkozva, körlevélben elrendelte, hogy a rendőrök tartózkodjanak politikai tevékenység folytatásától. Jelezte, hogy azoknak, akik politikai tevékenységet kívánnak folytatni, el kell hagyniuk a rendőrség kötelékét. Továbbá, 1994. február 16-án, egy második körlevélben, az Országos Rendőrfőkapitány kijelentette, hogy az Alkotmány 40/B szakaszának 4. bekezdése alól nem adható mentesség. Továbbá 1994. április 11-én az Alkotmánybíróság elutasította a kérelmező erre vonatkozó alkotmányjogi panaszát, mondván, hogy e testületnek nincs felhatalmazása arra, hogy megváltoztassa az Alkotmány egyik rendelkezését. Ezen körülmények között a Bizottságnak az a véleménye, hogy a politikai tevékenység folytatásának tilalma "beavatkozást" jelent a kérelmező véleménynyilvánítás szabadságához való jogának gyakorlásába, amely jogot az Egyezmény 10. cikkének 1. bekezdése biztosít.

46. Ezért a kérdés az, hogy ezt a beavatkozást törvény írta-e elő, a 10. cikk 2. bekezdése alapján törvényes célja volt-e, és "szükséges volt-e egy demokratikus társadalomban" azon törvényes cél megvalósítása érdekében.

47. A törvényesség kérdését illetően a Bizottság emlékeztet arra, hogy: először, a törvénynek kellően hozzáférhetőnek kell lennie: az állampolgárnak képesnek kell lennie arra, hogy olyan jelzéssel rendelkezzen, amely adekvát az adott esetben alkalmazandó jogi szabályok körülményei között. Másodszor, egy norma csak akkor tekinthető "törvénynek", hogyha megfelelő pontossággal fogalmazták meg ahhoz, hogy képessé tegye az állampolgárt magatartásának szabályozására: képesnek kell lennie – hogyha szükséges, akkor megfelelő tanácsal- arra, hogy a körülményeknek megfelelő ésszerű mértékben előre lássa azokat a következményeket, amelyeket egy adott cselekvés maga után von. A következményeket nem kell abszolút bizonyossággal előre látni: a tapasztalatok azt mutatják, hogy az ilyen bizonyosság elérhetetlen. Ugyanakkor, miközben a bizonyosság nagyon is kívánatos, a bizonyosság túlzott merevséget vonhat maga után, holott a törvénynek képesnek kell lennie arra, hogy lépést tartson a változó körülményekkel. Ezért sok törvényt óhatatlanul olyan kifejezésekkel fogalmaznak meg, amelyek kisebb vagy nagyobb mértékben homályosak, s amelyek értelmezése és alkalmazása a gyakorlat függvénye (Eur. Court HR., a Sunday Times kontra Egyesült Királyság ítélet, 1979. április 26., Series A no. 30., 31. o., 49. bek.; Kokkinakis kontra Görögország ítélet, 1993. május 25, Series A no. 260-A, 19. o. 40. bek.).

48. A törvényhez való hozzáférés követelményét illetően a Bizottság előre megjegyzi, hogy ez a kérdés nem képezte a felek közötti vita tárgyát. A Bizottság azt is megjegyzi, hogy a kifogásolt tilalmat 1993. december 24-én hirdették ki, s az 1994. január 1-én lépett hatályba, míg az Országos Rendőrfőkapitány 1994. január 28-án, illetve február 16-án bocsátotta ki a körleveleket, amelyekben az Alkotmány 40/B szakaszának 4. bekezdésére történik hivatkozás. Ezen körülmények között a törvény kellően hozzáférhető volt az ügy szempontjából lényeges időszakban.

49. Következő kérdésként a Bizottság az elégséges pontosság követelményét vizsgálta. A Bizottság utal a kérelmező beadványaira, amelyek szerint a "politikai tevékenység" fogalma önkényes értelmezésre ad lehetőséget, és utal a Kormány érveire, miszerint a további releváns

jogszabályok, nevezetesen az 1994. évi Rendőrségi törvény és az 1995. évi Szabályzat olyan specifikus jogi keretet biztosít, amely eléggé részletezett ahhoz, hogy meghatározhatók legyenek a rendőrök véleménynyilvánítás szabadságához való jogának korlátai olyan módon, amely az Egyezmény 10. cikke 2. bekezdésének megfelel.

50. Ugyanakkor a Bizottság megjegyzi, hogy a releváns időszakban a kifogásolt korlátozás kizárólag az Alkotmány 40/B szakaszának 4. bekezdésén alapult, mivel az 1994. évi Rendőrségi törvény és az 1995. évi Szabályzat 1994. októberében, illetve 1995. márciusában lépett hatályba.

51. A magyar Alkotmány 40/B szakasza 4. bekezdésének megszövegezését áttekintve a Bizottság úgy véli, hogy a “politikai tevékenység” fogalma valóban homályos és túlzottan általános. Ezért nem volt elég pontos és meghatározott ahhoz, hogy képessé tegye a kérelmezőt arra, hogy magatartását az adott ügyben szabályozza. A Kormány nem hívta fel a Bizottság figyelmét semmilyen olyan esetjog létezésére az ügy szempontjából lényeges időszakban, amely ezen fogalmat értelmezi. Az előre láthatóság követelménye így nem teljesült, a kérelmező véleménynyilvánítás szabadságához való jogába történt beavatkozás nem volt a “törvényben meghatározott”.

52. Következésképpen a Bizottság úgy találja, hogy a kérelmező véleménynyilvánítás szabadságához való jogába történt beavatkozás nem tekinthető jogosnak az Egyezmény 10. cikkének 2. bekezdése alapján.

53. Ebből következik, hogy az Egyezmény 10. cikkét megsértették.

KONKLÚZIÓ

54. A Bizottság 21 szavazattal 9 ellenében arra a következtetésre jutott, hogy az Egyezmény 10. cikkét megsértették.

D. Az Egyezmény 11. cikkét illetően

55. A kérelmező a 11. cikk alapján panaszolja, hogy a pártban való tagságnak a magyar Alkotmány 40/B szakasz 4. bekezdésben előírt tilalma megsértette az ő egyesülés szabadságához való jogát.

56. Az Egyezmény 11. cikke a következőképpen rendelkezik:

“1. Mindenkinnek 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.”

57. A kérelmező előterjeszti, hogy a szóban forgó korlátozás nem szükséges egy demokratikus társadalomban, és hogy az valójában politikai természetű. Különösen azt terjeszti elő, hogy a panaszolt alkotmányos rendelkezés nem világos, és hogy számára teljesen megtiltották

az egyesülés szabadságához való jog gyakorlását. Bár a 11. cikk 2. bekezdésének második mondata nem hivatkozik a szükség fogalmára, a kérelmező úgy véli, ahhoz, hogy jogosnak lehessen tekinteni, a szóban forgó korlátozásnak mindazonáltal egy demokratikus társadalomban szükségesnek kellene lennie, amely feltétel a jelen esetben nem teljesült.

58. A Kormány előterjeszti, hogy a rendőrök párttagságának korlátozása szükséges annak biztosítása érdekében, hogy a totalitárius érában a fegyveres erők és a politikai körök között fennállt intézményi kapcsolat megszűnjék, továbbá, hogy a fegyveres erők tagjai ne legyenek politikailag elkötelezettek, s ne legyenek politikai manipulációkba bevonhatók. Ezzel kapcsolatban a Kormány hivatkozik a Bizottság releváns esetjogára (Glasenapp kontra Németország, Comm. Report 11.5.84, Eur. Court HR, Series A no. 104, 45.o. 96. bek.; Kosiek kontra Németország, Comm. Report 11.5.84, Eur. Court HR, Series A no. 105, 38. o. 89. bek.). A Kormány véleménye szerint a strasbourgi szervek esetjogából levonható az a következtetés, hogy az Egyezmény 11. cikke 2. bekezdésének második mondata jogossá teszi az egyesülési szabadság olyan korlátozását, amely azon bekezdés 1. mondata alapján nem lenne jogos. Valójában a második mondatban megfogalmazott igazolás teljesen független attól, amelyet az első mondat tartalmaz; máskülönben felesleges lenne a rendelkezés. A szóban forgó korlátozás törvényességét illetően a Kormány észrevételezi, hogy azt a magyar jog rendeli el, s úgy véli, hogy a rendőrség depolitizálásának a vágya nem tekinthető önkényesnek.

59. A Bizottság úgy véli, hogy a szóban forgó tilalom a kérelmező számára az Egyezmény 11. cikkében biztosított jogokba való beavatkozásnak minősül. Ez a kérdés nem képezte a felek közötti vita tárgyát.

60. A Bizottság a következőkben azt vizsgálta, hogy ez a beavatkozás igazolható volt-e az Egyezmény 11. cikkének 2. bekezdése alapján. A Bizottság megállapítja, hogy ezen bekezdés második mondata kifejezetten lehetővé teszi az 1. cikkben biztosított jognak az állam által alkalmazott különböző csoportokhoz tartozó személyek általi gyakorlásának korlátozását. A Bizottság megállapítja, hogy a kérdéses korlátozást ezen mondat alapján kell vizsgálni, hiszen a rendőrség hivatásos állományú tagjait érinti.

61. A törvényesség kérdését illetően a Bizottság emlékeztet arra, hogy az Egyezmény 11. cikke 2. bekezdése második mondata szerinti értelemben a "törvényes" elsődlegesen azt jelenti, hogy a szóban forgó intézkedések a nemzeti jognak megfelelőek voltak (No. 11603/85, Dec. 20. 1. 87, D.R. 50, 228. o.). A Bizottság megjegyzi, hogy a panaszolt korlátozást a magyar Alkotmány 40/B szakaszának 4. bekezdése írja elő, amely szerint "a ...rendőrség hivatásos állományú tagjai... nem lehetnek tagjai pártnak...", ezért e korlátozás a nemzeti jognak megfelelő volt.

62. Továbbá a "törvényes" kifejezés, második elemként, magában foglalja az önkényesség tilalmát is. Ezzel kapcsolatban a Bizottság emlékeztet arra, hogy az államok számára széles körű mérlegelési jogkört kell biztosítani nemzetbiztonságuk védelmének biztosításakor (Eur. Court HR, Leander kontra Svédország ítélet, 1987. március 26, Series A no. 116, 25. o. 59. bek. végig), és hogy a 11. cikk 2. bekezdésének második mondatában a "korlátozások" kifejezésnek olyan tág értelmezésére is sor került, amely szerint e kifejezésbe még a 11. cikkben védett jog gyakorlásának teljes megszüntetése is belefér (No. 11603/85, Dec. 20. 1. 87, D.R. 50, 228. o.). Mindenesetre azon feltételezés fényében, hogy az 1994. évi Rendőrségi törvényben és az 1995. évi Szabályzatban szabályozott törvényes tevékenység a magyar Alkotmány alapján 1989. óta mindig is engedélyezett volt (ld. fenti 27. bek.), a jelen ügyben nem fogadható el az az állítás, hogy az Egyezmény 11. cikkében garantált jogok teljes megszüntetésére került sor.

63. A Bizottság utal a Kormány magyarázatára a rendőrség depolitizálásának szükségességéről. Ezzel kapcsolatban a Bizottság tekintetbe vette azt a szerepet, amit a

politikailag elkötelezett rendőrség - amelyre a totalitárius rezsim évtizedeken keresztül támaszkodott - játszott, és azt a hatást, amit Magyarország legújabb kori történelmében gyakorolt.

64. E háttérre, és az ilyen ügyekben az államok számára meghagyott széles körű mérlegelési jogkörre tekintettel, a Bizottság úgy véli, hogy a kérdéses tilalom nem tekinthető önkényesnek. A Bizottság ezért úgy találja, hogy ez a korlátozás is "törvényes" az Egyezmény 11. cikke 2. bekezdése második mondatában található kifejezés tágabb értelmében.

65. A Bizottságot így meglelégedéssel tölti el, hogy a kérelmező 11. cikk 1. bekezdése alapján garantált jogaiba történt beavatkozás a 11. cikk 2. bekezdése második mondata alapján jogos volt.

KONKLÚZIÓ

66. A Bizottság 21 szavazattal 9 ellenében arra a következtetésre jutott, hogy az Egyezmény 11. cikkét nem sértették meg.

E. Az Egyezmény 10. cikkével együtt vizsgált 14. cikket illetően

67. A kérelmező panaszolja, hogy a politikai tevékenység folytatásának tilalma diszkriminatív és önkényes.

68. Az Egyezmény 14. cikke a következőképpen rendelkezik:

"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."

69. Tekintettel az Egyezmény 10. cikke alapján tett fenti megállapításokra (ld. fent 54. bek.) a Bizottság úgy véli, hogy a kérelmezőnek az Egyezmény 10. cikkével együtt olvasott 14. cikkre alapított panaszát nem szükséges megvizsgálni.

KONKLÚZIÓ

70. A Bizottság 25 szavazattal 5 ellenében arra a következtetésre jutott, hogy a kérelmezőnek az Egyezmény 10. cikkével együtt vizsgált 14. cikkre alapított panaszát nem szükséges megvizsgálni.

F. Az Egyezmény 11. cikkével együtt vizsgált 14. cikket illetően

71. A kérelmező panaszolja, hogy a párttagság tilalma diszkriminatív és önkényes. Úgy érvel, hogy ez a tilalom objektíven és ésszerűen nem igazolható – sem a rendőrök, sem a köztisztviselők egyéb csoportjai szempontjából.

72. A Kormány előterjeszti, hogy a szóban forgó tilalom nemcsak a rendőrökre, hanem a fegyveres erők tagjaira, a bírákra, az Alkotmánybíróság bíraira és az ügyészekre is vonatkozik. A Kormány fenntartja, hogy a véleménynyilvánítás szabadságához – és, mutatis mutandis, az

egyesülés szabadságához – való jog gyakorlásában a rendőrök és az állampolgárok egyéb csoportjai közötti különbségtétel a katonai és a polgári élet feltételei közötti különbségek alapján igazolható, még specifikusabban a fegyveres szolgálatok tagjainak sajátos “kötelességei” és “felelőssége” alapján (vö. Eur. Court HR, Engel és mások kontra Németalföld ítélet, 1976. június 8. Series A no. 22, 42. o., 103. bek.).

73. Észrevételezve, hogy az Egyezmény 11. cikke 2. bekezdés második mondata specifikusan az 1. bekezdésben definiált jogoknak az állami alkalmazásban álló személyek különböző csoportjai által történő gyakorlásának korlátozását jelenti (ld. fenti 60. bek.) a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a rendőrök párttagságának a tilalma nem jelenti az Egyezmény 11. cikkének a megsértését (ld. fenti 66. bek.). Ugyanakkor ez nem zárja ki azt a ténymegállapítást, hogy az Egyezmény 14. cikkét megsértették. Ezzel kapcsolatban a Bizottság emlékeztet arra, hogy bár igaz az, hogy a 14. cikkben lefektetett garanciának nincs önálló léte abban az értelemben, hogy ezen cikk alapján ezen cikk kizárólag az Egyezményben rögzített “jogokra és szabadságokra” vonatkozik, mindazonáltal egy olyan intézkedés is, amely önmagában megfelel a szóban forgó jogot vagy szabadságot biztosító cikk követelményeinek, diszkriminatív volta miatt megsértheti ezen cikket, amikor a 14. cikkel együtt vizsgáljuk (Eur. Court HR, “Az oktatásban használt nyelvekről szóló belgumi törvények néhány aspektusával” kapcsolatos eset (érdem) 1968. július 23-i ítélet, Series A no. 6, 33. o., 9. bek.).

74. Amikor a Bizottság az Egyezmény 11. cikke 2. bekezdése alapján vizsgálta a szóban forgó tilalom jogosságát, figyelembe vette a kérelmező specifikus státuszát. Azon megfontolások a 14. cikk összefüggésében is érvényesek. Ebből következik, hogy az Egyezmény 11. cikkével együtt vizsgált 14. cikk vonatkozásában semmilyen, ezen cikket sértő megkülönböztetés nem történt.

KONKLÚZIÓ

75. A bizottság 22 szavazattal 8 ellenében arra a következtetésre jutott, hogy az Egyezmény 11. cikkével együtt vizsgált 14. cikkét nem sértették meg.

G. Összegzés

76. A Bizottság 21 szavazattal 9 ellenében arra a következtetésre jutott, hogy az Egyezmény 10. cikkét megsértették (ld. fenti 54. bek.).

77. A Bizottság 21 szavazattal 9 ellenében arra a következtetésre jutott, hogy az Egyezmény 11. cikkét nem sértették meg (ld. fenti 66. bek.).

78. A Bizottság 25 szavazattal 5 ellenében arra a következtetésre jutott, hogy a kérelmezőnek az Egyezmény 10. cikkével együtt vizsgált 14. cikkre alapított panaszát nem szükséges megvizsgálni (ld. fenti 70. bek.).

79. A Bizottság 22 szavazattal 8 ellenében arra a következtetésre jutott, hogy az Egyezmény 11. cikkével együtt vizsgált 14. cikkét nem sértették meg (ld. fenti 75. bek.).

M. de Salvia
a Bizottság Titkára

S. Trechsel
a Bizottság Elnöke

**A.S. GÖZÜBÜYÜK, A WEITZEL, J.-C. SOYER URAK, J. LIDDY ASSZONY, I.
CABRAL BARRETO, I. BÉKÉS ÉS C. BIRSAN URAK RÉSZBEN ELTÉRŐ
VÉLEMÉNYE**

Egyetértünk azzal, hogy az Egyezmény 11. cikkét nem sértették meg. Az egyesülés szabadságába történt beavatkozás a közölt okok miatt “törvényben meghatározott” volt, és ezen jog gyakorlásának korlátozása a rendőrség tagjai – mint a kérelmező – vonatkozásában a 11. cikk 2. bekezdése utolsó mondata által megengedett törvényes korlátozást jelentett.

A 10. cikk alapján felmerült kérdést illetően, a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozására ugyanazon törvény, a magyar Alkotmány 40/B szakaszának 4. bekezdése alapján került sor. Ez az Alkotmány a 61. szakaszban is garantálta a véleménynyilvánítás szabadságát, a rendőrség politikai tevékenységével kapcsolatban alkalmazandó rendelkezésektől függően. Ugyanakkor a későbbi törvényekből, az 1994. évi Rendőrségi törvényből, és az 1995-ben kibocsátott Szabályzatból egyértelműen kiderül, hogy az Alkotmány mindkét szakasza úgy működött, hogy a szolgálati és az államtitkokra vonatkozó szabályokat betartó nyilatkozatok és publikációk közlését az újságokban megengedte, s fel kell tételezni, hogy mindig is megengedte. Az Alkotmány 40/B. szakasza 4. bekezdése eredményeként sosem valósult meg a véleménynyilvánítás teljes tilalma.

A beavatkozás célját tekintve emlékeztetünk arra, hogy a demokrácia védelme a “nemzetbiztonság érdekében” szükséges korlátozások egyik legfőbb igazolása (vö. Eur. Court H.R. Vogt kontra Németország ítélet, 1995. szeptember 26, Series A no. 323, 25. o., 51. bek.; Glaser kontra Németország, Comm. Report 11. 5. 84, Eur. Court HR, Series A no. 104, 41-42. o., 79-84. bek; Kosiek kontra Németország, Comm. Report 11. 5. 84, Eur. Court HR, Series A no. 105, 34-35. o., 72-77. bek.). Emlékeztetbe idézván a magyar történelmi tapasztalatot is a totalitárius állammal, mi úgy véljük, hogy a szóban forgó tilalom olyannak tekinthető, mint ami bizonyítottan a rendőrség politikai elkötelezettségének a megakadályozását célozza, és ily módon a nemzetbiztonság törvényes célját valósítja meg.

A szóban forgó tilalom olyan mérlegelési kötelezettséget rótt a rendőrség tagjaira, amely a 10. cikk 2. bekezdésében említett kötelezettségekhez és felelősséghez hasonlítható, s amely bizonyos értelemben megegyezik a 11. cikk 2. bekezdésének utolsó mondatával. Ezzel kapcsolatban emlékeztetbe idézzük, hogy valahányszor a köztisztviselők véleménynyilvánítás szabadságához való jogának a kérdése felmerül, a 10. cikk 2. bekezdésében említett kötelezettségek és felelősség különleges jelentőségre tesz szert, amely jogossá teszi, hogy a nemzeti hatóságok bizonyos határok között maguk határozhassák meg, hogy vajon a kifogásolt beavatkozás arányos-e a fenti céllal (vö. Eur. Court HR Vogt ítélet, op. cit., 26. o. 53. bek.). Mi úgy véljük, hogy a 10. cikk 2. bekezdésének összefüggésében az állami köztisztviselőkre vonatkozó “kötelezettségekkel és felelősséggel” kapcsolatos megfontolások mutatis mutandis alkalmazhatók az állam fegyveres erőire, beleértve a rendőrséget is. Mi a demokratikus állam legitím érdekének tekintjük annak biztosítását, hogy az ilyen állam rendőrsége megfelelően előmozdítsa az Egyezmény 10. cikke 2. bekezdésében felsorolt célokat.

Továbbá úgy véljük, hogy a szóban forgó tilalmat Magyarországnak a totalitárius állammal szerzett történelmi tapasztalata fényében kell megvizsgálni, amely állam több mint negyven éven keresztül támaszkodhatott a törvényt végrehajtó szervek és az uralkodó párt közötti szoros kapcsolatokra. Tekintetbe vettük azt a tényt is, hogy Magyarország nem régi pluralista átalakulása lényegében 1990-ben, az első többpárti parlamenti választások közegében kezdődött el, és hogy a kifogásolt tilalmat 1994. január 1-én iktatták törvénybe, néhány hónappal előzve meg a következő,

az 1994. évi parlamenti választásokat.

Ezért nekünk az a véleményünk, hogy a szóban forgó tilalom a politikailag semleges államigazgatás létrehozására irányuló, Magyarországon jelenleg is zajló folyamatnak a része. Kényszerítő társadalmi igényre adott válasznak, következésképpen egy demokratikus társadalomban szükségesnek tekinthető.

Továbbá, mivel a 10. cikk 2. bekezdésében említett kötelezettségek és felelősség különösen vonatkozhatnak a fegyveres erők vagy a rendőrség tagjaira (ld. Eur. Court HR, Engel kontra Németalföld ítélet, 1976. június 8, Series A no. 22, 42.o. 103. bek.), ezért nem lehet azt mondani, hogy a kérelmező és a többi állampolgár között bármilyen önkényes megkülönböztetés történt volna.

Következésképpen nem sértették meg az Egyezmény 10. cikkét önmagában, vagy – amennyiben a kérdés megvizsgálása szükségessé válna – a 14. cikkel együtt olvasva.

L. LOUCAIDES ÚR RÉSZBEN ELTÉRŐ VÉLEMÉNYE

Nem tudok egyetérteni a Bizottság többségének döntésével a kérelmezőnek az Egyezmény 11. cikkére alapozott panaszát illetően. Véleményem szerint a rendőrség tagjainak párttagságára vonatkozó tilalom a jelen esetben összeférhetetlen az Egyezmény 11. cikkében biztosított egyesülés szabadságához való jog védelmével.

Az Egyezmény által védett jogok bármilyen korlátozását szűken kell értelmezni. Ez még inkább és még szorosabban vonatkozik az olyan kivételes korlátozásokra, amelyeket a személyek bizonyos csoportjaira alkalmaznak specifikus rendelkezések alapján, mint az Egyezmény 11. cikke 2. bekezdésében megfogalmazott, szóban forgó rendelkezés, amely a következőképpen szól:

“Ez a cikk nem tiltja, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását a törvény korlátozza.”

Igaz, hogy a rendelkezésben hivatkozott állami szolgálatok tagjait az államok hagyományosan távol tartották a politikától azon félelemtől indítva, hogy a kötelezettségeik végzése során tanúsítandó pártatlanság, amely oly fontos az állam megfelelő működéséhez, elveszhet. Az Egyezmény megszövegezésekor is ez volt az a megfontolás, amely a fent említett korlátozás bevezetését lehetővé tette a szóban forgó szolgálatok tagjai jogainak vonatkozásában. Ugyanakkor nem szabad figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a biztonsági erők tagjainak és a köztisztviselőknek a politikai életben és általában a nyilvános életben való részvétellel kapcsolatos szabadságának a hagyományos, korlátozó megközelítése olyan rezsimek hatására fejlődött ki, amelyekben a demokrácia elemei messze a mai standardok mögött maradtak. Politikai ügyekben a köztisztviselőktől elvárták, hogy csak a kormány véleményét fejezzék ki, a sajátjukat ne.

Az idők azonban változnak. Időközben fejlődött a demokrácia, s fogalmai valamint követelményei nem férnek össze a fenti szolgálatok tagjainak az ország politikai életétől való teljes elváágásával. A szóban forgó személyeknek vannak politikai nézeteik és politikai preferenciáik, s joguk van arra, hogy ezeket szabadon kifejezzék. Az egyes individuumok, beleértve a köztisztviselőket is, szerepe abban és felelőssége aziránt, hogy az emberek által kívánt politikai és társadalmi változásokat végrehajtsák, s általában fenntartsák a demokrácia értékeit és alapelveit,

ma fontosabb, mint valaha.

Ezért a demokrácia jelenlegi standardjaira utalva, a szóban forgó szolgálatok tagjaival kapcsolatos speciális korlátozásokat elrendelő rendelkezéseket a lehető legliberálisabb módon kellene alkalmazni, és a keletkező korlátokat a minimumra kellene szorítani. E javaslatnak, véleményem szerint, történelmüktől függetlenül érvényesnek kell lennie az Európa Tanács minden tagállama számára. Az Egyezmény alkalmazásakor nem lehet különböző standardokat használni aszerint, hogy az egyes államok demokratikus múltja milyen volt. Attól a pillanattól kezdve, hogy egy ország az Európa Tanács tagjává válik, feltételezik róla, hogy elérte a demokrácia standardját, s elvárják tőle, hogy fenntartsa azt, amely egyúttal a Tanácsban való tagság feltétele is.

A fenti megközelítés alapján én úgy vélem, hogy a szóban forgó tilalom nem jogos beavatkozást jelent az olyan személyek egyesüléséhez való jogába, mint a kérelmező, azért, mert elfogadhatatlanul általános. Egy tilalmat abszolút terminusokkal fogalmaznak meg. Nem veszik számításba a párthoz való kapcsolódás megengedésének lehetőségét csupán limitált korlátozással, mint például bizonyos párttiszségek viselésének a tilalma, és/vagy a részvétel tilalma olyan tevékenységekben vagy tüntetéseken, amelyek összeférhetetlenek lehetnek az olyan személyek hivatali kötelezettségeivel, mint a kérelmező.

Ezen körülmények között én úgy találom, hogy a szóban forgó tilalom önkényes, s ezért a “törvényesség” feltétele az Egyezmény 11. cikke 2. bekezdése második mondatában e kifejezés tágabb értelmében nem teljesült, amely – véleményem szerint – ebben az esetben ezen cikk megsértését eredményezte.

RESS ÚR RÉSZBEN ELTÉRŐ VÉLEMÉNYE, AMELYHEZ CSATLAKOZOTT S. TRECHSEL ÉS K. HERNDL ÚR IS

1. Nagymértékben osztom kollégám, Geus úr eltérő véleményét. Azonban afelől kétségeim vannak, hogy vajon a “politikai párt” fogalma, melyet a magyar belső jog összefüggéseiben kell meghatározni, valóban annyira pontatlan-e, hogy arra a következtetésre kell jutnunk, hogy az előre láthatóság követelménye nem teljesült.

A modern alkotmányok gyakran használják a “politikai pártok” fogalmát (vö. a német Alaptörvény 21. cikke). Több országban még a “politikai pártokról” szóló specifikus törvények is léteznek. A német “Parteiengesetz” például részletes leírást ad a “politikai párt” fogalmáról. Ez a fogalom többnyire az állampolgárok egyesülését jelenti, programban lefektetett általános politikai célok megvalósítása érdekében. Egy “politikai párt” célja a törvényhozó szervek általános vagy regionális választásán való részvétel, s bizonyos minimális számú tagsággal rendelkezik. Még ha egy adott esetben kétséges lehet is, hogy egy egyesülést politikai pártnak lehet-e tekinteni, ezek a jogi problémák mindazonáltal minden többpárti demokratikus rendszerben jelen vannak. Ezekből nem lehet azt a következtetést levonni, hogy a “politikai párt” fogalma mint olyan homályos, s nem eléggé specifikus ahhoz, hogy képessé tegye a kérelmezőt arra, hogy magatartását szabályozza.

2. Az Egyezmény 11. cikkének 2. bekezdése az 1. bekezdésben garantált jogok gyakorlásának korlátozására két jogos okot is megjelöl. Az első mondat felsorolja azokat az alapos okokat, amelyek specifikus közösségi érdekek miatt szükségesnek mondhatók egy demokratikus társadalomban. A második mondat megengedi, hogy a rendőrség tagjait specifikus korlátozások

alá vessék.

Az első mondatához visszatérve, a rendőrség tagjainak párttagságára vonatkozó tilalom nem igazolható sem a nemzetbiztonság érdekében, sem a többi alapos okkal, mint például a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelmével. A magyar Alkotmány módosítása és a releváns törvények nem tűzik célul ezen közösségi érdekeket. Ezek célja inkább az, hogy biztosítsák a fegyveres erők, a rendőrség és a biztonsági szolgálatok mint entitások politikai semlegességét, annak érdekében, hogy elkerüljék azokat az intézményes kapcsolatokat, amelyek a totalitárius időszakban az uralkodó párttal fennálltak. Egy politikailag pluralista demokráciában a politikai pártok függetlenek az államtól. Ez még az Európa Tanácsba való belépésnek és az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozásnak is feltétele. Ilyen körülmények között nincs kényszerítő társadalmi igény a politikai pártokban való tagság ilyen korlátozására. Ellenkezőleg, a modern pluralista demokrácia egyik alapvető feltételének látszik, hogy foglalkozástól vagy státusztól függetlenül minden állampolgár szabadon kifejezhesse politikai meggyőződését, különösen a választásokon keresztül, de politikai pártokhoz való tartozáson keresztül is. A nemzet politikai életében való állampolgári részvétel legfontosabb eszközei a politikai pártok.

A politikai pártok és az államigazgatás mint egész elválasztása az alkotmányos monarchia jellemzője volt, ahol a hadsereg, a rendőrség és a köztisztviselői kar az uralkodónak tartozott hűséggel. Ez az elem egy modern pluralista demokráciában nem biztosít elégséges jogos indokot.

3. A 11. cikk 2. bekezdésének második mondata igazolhatja az állami tisztviselők specifikus kategóriáira - mint a rendőrség - alkalmazott korlátozásokat még akkor is, hogyha az első mondatban említett közösségi érdekek egyikére sem lehet hivatkozni. Véleményem szerint ennek a második mondatnak ez a lényege. Mindazonáltal bármilyen beavatkozásnak ki kell állnia a szükségesség próbáját egy demokratikus társadalomban. Nincs meggyőző érv a párttagság teljes tilalmának igazolására. Ez a korlátozáson túlmegegy, s a rendőrség tagjai számára az egyesülések különböző kategóriájához való csatlakozásra való jog tagadását jelenti.

Geus úr jelezte, hogy létezhetnek olyan törvényes okok, amelyek szükségessé tehetik a rendőrség egyesülési jogának bizonyos korlátozását. Például megtiltható számukra, hogy egy politikai pártban vezető tisztséget töltsenek be, vagy hogy részt vegyenek az adott politikai párt nyilvános demonstrációin, vagy hogy a választási kampányban nyilvánosan kijelentsék valamely párthoz való kapcsolódásukat. A párttagság teljes tilalma aránytalan egy demokratikus társadalomban, ahol lehetőség szerint minden állampolgárnak lehetővé kellene tenni, hogy részt vegyen az emberek és az állam politikai akaratának a formálásában.