

Rekvényi proti Maďarsku, rozsudek ze dne 20. 5. 1999

Stěžovatel: Rekvényi

Žalovaný stát: Maďarsko

Číslo stížnosti: 25390/94

Datum: 20.05.1999

Článek Úmluvy: čl. 10

čl. 11

čl. 14

Rozhodovací formace: Velký senát

Soud: Evropský soud pro lidská práva

Významnost: 1

VÝBĚR ROZHODNUTÍ EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA PRO JUSTIČNÍ PRAXI Č. 4/2000

Rekvényi proti Maďarsku, rozsudek ze dne 20. 5. 1999

Evropský soud pro lidská práva, zasedající v souladu s článkem 27 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen Úmluva) ve znění Protokolu č. 11 a v souladu s příslušnými ustanoveními Jednacího řádu Soudu jako Velký senát, který tvořili následující soudci: L. Wildhaber, předseda, E. Palmova, Sir Nicolas Bratza, A. Pastor Ridruejo, G. Bonello, J. Makarczyk, P. Küris, R. Türmen, F. Tulkensová, V. Strážnická, V. Butkevych, J. Casadevall, H. S. Grevová, A. Baka, R. Maruste, S. Boutocharová a dále Paul Mahoney, zástupce tajemníka Soudu, po uzavřené poradě Senátu, která se konala 28. ledna, 1. února a 3. dubna 1999, posledně uvedeného data vynesl následující rozsudek:

POSTUP

1. Případ byl předán Soudu, vytvořenému podle bývalého článku 19 Úmluvy, Evropskou komisí pro lidská práva dne 21. září 1998 (žádost č. 25390/94) a maďarskou vládou dne 5. října 1998, pokaždé během tříměsíční lhůty stanovené bývalými články 48 a 47 Úmluvy. Tomu předcházelo podání stížnosti proti Maďarsku předložené Evropské komisi pro lidská práva dne 20. dubna 1994 panem László Rekvényim, maďarským občanem (dále jen „žadatel“).

Žádost Komise se opírala o bývalé články 44 a 48 Úmluvy a deklaraci, kterou Maďarsko uznalo obligatorní pravomoc Soudu (bývalý článek 46); podání žadatele vycházelo z bývalého článku 48 Úmluvy ve znění Protokolu č. 9, který Maďarsko ratifikovalo; žádost Vlády se opírala o bývalý článek 48. Předmětem uvedeného podání byla žádost o vydání rozhodnutí, zda skutkový děj případu zakládá porušení závazků odpovědného státu podle článků 10 a 11 Úmluvy samostatně nebo v souběhu s článkem 14.

2. Žadatel ustanovil advokáta, který jej bude zastupovat (ustanovení 31 bývalého Jednacího řádu

Soudu B).

3. Jako předseda senátu, který byl původně jmenován (bývalý článek 43 Úmluvy a bývalé ustanovení 21) zejména pro projednání procesních otázek, které by mohly vzniknout předtím, než vstoupí v platnost Protokol č. 11, R. Bernhardt, tehdejší předseda Soudu, prostřednictvím tajemníka konzultoval se zástupcem Vlády, právním zástupcem žadatele a zástupcem Komise organizaci písemného postupu. V souladu s následným usnesením tajemník obdržel vyjádření žadatele dne 30. listopadu 1998. Vláda odpověděla dne 9. prosince 1998.

4. Jakmile dne 1. listopadu 1998 vstoupil v platnost Protokol č. 11, byl v souladu s jeho článkem 5 § 5 případ předán Velkému senátu. Do Velkého senátu byl z moci úřední jmenován A. Baka, soudce zvolený k zastupování Maďarska (článek 27 § 2 Úmluvy a ustanovení 24 § 4 Jednacího řádu Soudu), L. Wildhaber, předseda Soudu, E. Palmova, místopředsedkyně Soudu, Sir Nicolas Bratza a M. Fischbach, místopředsedové sekce (článek 27 § 3 Úmluvy a ustanovení 24 §§ 3 a 5 (a) Jednacího řádu Soudu). Ostatními členy jmenovanými k doplnění Velkého senátu byli A. Pastor Ridruejo, G. Bonello, J. Makarczyk, P. Kūris, R. Türmen, F. Tulkensová, V. Strážnická, V. Butkevych, J. Casadevall, H. S. Greková, R. Maruste a S. Boutocharová (ustanovení 24 § 3 a ustanovení 100 § 4).

5. Na vyzvu Soudu (ustanovení 99) Komise delegovala jednu ze svých členek, paní M. Hionovou, aby se zúčastnila projednávání případu Velkým senátem.

6. V souladu s rozhodnutím předsedy se veřejné ústní jednání konalo v Paláci lidských práv ve Strasbourgu dne 28. ledna 1999.

Před Soud předstoupili:

- (a) za Vládu její zástupce L. Holtzl, náměstek ministra, a T. Bán, a poradci Z. Tallódi a M. Wellerová;
- (b) za Komisi její zástupkyně M. Hionová a tajemnice M.-T. Schocpferová;
- (c) za žadatele V. Masenko-Mavi, právník budapeštského advokátního sdružení.

SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

I. Zvláštní okolnosti případu

7. V rozhodné době byl žadatel policejním důstojníkem a generálním tajemníkem nezávislých policejních odborů.

8. Dne 24. prosince 1993 byl v maďarských úředních listech publikován zákon č. 107/1993 o některých změnách Ústavy. Tento zákon mimo jiné změnil článek 40 tak, že od 1. ledna 1994 příslušníci ozbrojených sborů, policie a bezpečnostních služeb nesměli být členy politických stran a nesměli se politicky angažovat (viz odstavec 13 níže).

9. V oběžníku z 28. ledna 1994 velitel Národní policie žádal ve vztahu k nadcházejícím parlamentním volbám, aby se příslušníci policie zdrželi politických aktivit. Odvolal se na článek 40/B(4) Ústavy ve znění zákona č. 107/1993. Sdělil, že ti, kteří si přejí pokračovat v politických aktivitách, budou muset opustit policii.

10. Ve druhém oběžníku z 16. února 1994 velitel Národní policie prohlásil, že ze zákazu obsaženého v článku 40/B(4) Ústavy nebudou povolovány výjimky.

11. Dne 9. března 1994 Nezávislé policejní odbory podaly u Ústavního soudu ústavní stížnost, že článek 40/B(4) Ústavy, ve znění zákona č. 107/1993, porušuje ústavní práva policistů ve služebním poměru, je v protikladu s všeobecně uznávanými předpisy mezinárodního práva a byl Parlamentem

přiját v rozporu s Ústavou.

12. Dne 11. dubna 1994 Ústavní soud stížnost zamítl s tím, že nemá pravomoc zrušit přímo ustanovení Ústavy.

II. Příslušné vnitrostátní právo

13. Příslušné články Ústavy Maďarské republiky (zákon č. 20/1949, ve znění pozdějších dodatků) stanoví:

Článek 40/B(4) (ve znění platném od 1. ledna 1994)

„Osoby ve služebním poměru v ozbrojených sborech, policii a národních bezpečnostních službách nebudou členy žádné politické strany a nebudou se politicky nijak angažovat.“

Článek 61(1) (ve znění platném od 23. října 1989)

„V Maďarské republice má každý právo na svobodu projevu a získávání a nestranné šíření informací ve veřejném zájmu.“

Článek 78(1)

„Vláda zajistí, aby ustanovení Ústavy Maďarské republiky byla uvedena v život.“

Článek 78(2)

„Vláda předloží Parlamentu zákony nezbytné pro provádění Ústavy.“

14. Zákon č. 17/1989 o referendu, ve znění platném v době rozhodné, stanovil:

Paragraf 1(4)

„Přijímání podpisů ... osob sloužících v ozbrojených silách nebo v sídle ozbrojených sborů, nebo pokud jsou tyto osoby ve službě.“

Paragraf 2(1)

„Občané, kteří mají právo volit nebo být voleni ... mají právo účastnit se referenda.“

15. Zákon č. 34/1989 o parlamentních volbách, ve znění pozdějších dodatků, v době rozhodné stanovil:

Paragraf 2(1)

„V Maďarské republice každý maďarský občan ... který dosáhl zletilosti (dále jen ‚volič‘), má právo volit v parlamentních volbách.“

Paragraf 2(3)

„Každý, kdo má právo volit a má v Maďarsku trvalé bydliště, má právo být volen.“

Paragraf 5(1)

„Voliči ... z každého jednotlivého volebního obvodu mají právo navrhnout kandidáty.“

Paragraf 10(1)

„Voliči mají právo sbírat hlasy pro kandidáty, rozšiřovat volební programy, podporovat kandidáty a organizovat předvolební mítinky.“

Paragraf 10(3)

„Hlasy pro kandidáty se nesbírají ... od osob sloužících v ozbrojených silách nebo sborech ... v sídlech těchto sborů, nebo pokud jsou tyto osoby ve službě.“

16. Zákon č. 55/1990 o právním postavení členů parlamentu, ve znění v době rozhodné, stanovil:

Paragraf 1(1)

„Zaměstnavatelé pracovníků, kteří kandidují v parlamentních volbách ... jim poskytnou na požádání neplacenou dovolenou od okamžiku, kdy budou registrováni jako kandidáti, až do skončení voleb nebo, pokud budou zvoleni, do doby, kdy se ujmou své funkce.“

Paragraf 1(4) (ve znění platném od 30. září 1994)

„Odstavec 1 ... paragrafu 1 se použije na kandidáty ... sloužící ... u ... policie ...“

Paragraf 8(1) (ve znění platném od 3. dubna 1997)

„Člen parlamentu ... ukončí veškerá zaměstnání neslučitelná s jeho úřadem ve lhůtě třiceti dnů od chvíle, kdy začne vykonávat svou funkci ...“

17. Zákon č. 64/1990 o volbách místních úřadů a starostů, ve znění platném v době rozhodné, stanovil:

Paragraf 23(1)

„Voliči mohou rozšiřovat volební programy, agitovat jménem kandidátů nebo organizovat předvolební mítinky ... počínaje třicátým pátým dnem před datem konání voleb.“

Paragraf 25(1)

„Volič, který vykonává své volební právo v příslušném volebním obvodu, má právo navrhopvat kandidáty ...“

18. Zákon č. 34/1994 o policii (policejní zákon z roku 1994), který nabyl účinnosti 1. října 1994, stanoví:

Paragraf 2(3)

„Policie vykonává své povinnosti bez závislosti na jakékoli politické straně.“

Paragraf 7(9)

„Pokud si policejní důstojník přeje kandidovat do parlamentu, místního zastupitelstva nebo na úřad starosty, uvědomí o svém úmyslu v předstihu velitele (příslušného) policejního útvaru. V takovém případě je počínaje šedesátým dnem před volbami postaven mimo službu až do dne, kdy jsou oznámeny výsledky voleb.“

19. Nařízení ministra vnitra č. 17/1990 z 10. ledna 1990 („směrnice roku 1990“), které zakotvilo úpravu služebního poměru policistů a platilo do 30. března 1995, stanovilo:

Směrnice 430

„Žádná stranická a politická činnost nesmí být vykonávána ve služebních prostorách policie, žádné otázky stranické politiky se nesmějí řešit v průběhu pracovních porad.“

Směrnice 432

„S výjimkou politických stran mají policisté právo ... zakládat a udržovat společenské organizace (odborové svazy, masová hnutí, organizace k ochraně svých zájmů, asociace atd.), to vše za předpokladu, že cíle těchto organizací nejsou v rozporu s právními předpisy a ustanoveními o policii.“

Směrnice 433

„Policisté mají právo být členy jakékoli společenské organizace, včetně politické strany, která je založena v souladu s právními předpisy a je registrována soudem. Členství ve společenské organizaci nebo politická příslušnost nezvýhodní ani nebudou na překážku služebnímu postupu policisty.“

Směrnice 434

„Stranické odznaky a symboly se nevystavují ve služebních prostorách policie. Během služby se policisté zdrží nošení odznaků symbolizujících jejich politickou orientaci.“

Směrnice 435

„Pouze se souhlasem ministra vnitra mohou policisté na žádost politických stran vykonávat expertní činnost nebo být poradci v záležitostech, které se dotýkají policejní služby.“

Směrnice 437

„Ve služebních prostorách policie je povoleno vykonávat právo na shromažďovací svobodu pouze se souhlasem vyššího společného nadřízeného všech organizátorů.“

Směrnice 438

„Policisté mají ve svém volném čase právo zúčastnit se shromáždění konaných v souladu se zákonem ... Při těchto příležitostech nenosí uniformy ... Pokud je nařízeno rozpuštění shromáždění, okamžitě odejdou.“

Směrnice 470

„Policisté mají právo vyjadřovat se na žádost sdělovacích prostředků ... za předpokladu, že při tom zachovají důvěrnost služebních tajemství ...“

Směrnice 472

„Policisté mají právo přednášet nebo se objevit v rozhlasových nebo televizních pořadech ... bez předchozího schválení, ale za podmínky, že nebude uváděna jejich služba u policie.“

Směrnice 473

„Policisté mají právo se vyjadřovat a publikovat v publikacích Ministerstva vnitra bez souhlasu, avšak za dodržování předpisů o zachování služebního a úředního tajemství.“

Směrnice 474

„Policisté nemají právo vydávat učebnice a literaturu faktu, která se týká policejní práce, bez předchozího schválení.“

Směrnice 477

„Policisté mají právo bez souhlasu vydávat krásnou literaturu ... práce s vědeckou, politickou nebo sportovní tematikou ... které se nevztahují k policejní práci, avšak za podmínky, že na jejich službu u policie nebude nijak

odkazováno.“

20. Prováděcí nařízení ministra vnitra č. 3/1995 z 1. března 1995 („směrnice roku 1995“), které bylo přijato v návaznosti na zákon o policii z roku 1994 a zakotvilo úpravu služebního poměru policistů, bylo účinné od 31. března 1995. Toto nařízení stanovilo:

Paragraf 106(5)

„Policisté v roli představitelů policejního sboru nebo expertů se nebudou vyjadřovat v tisku ani vystupovat v rozhlase, televizi nebo filmu bez souhlasu ředitele Národní policie nebo některého z jeho náměstků. Souhlas se nevyžaduje pro vědecké nebo kulturní přednášky nebo jiné podobné veřejné vystoupení (včetně rozhlasového, televizního nebo filmového vystoupení), pokud není uveden odkaz na službu u policie.“

Paragraf 106(6)

„Policisté mají právo se vyjadřovat a publikovat články v policejních publikacích bez souhlasu, avšak za dodržování předpisů o zachování služebního a úředního tajemství.“

Paragraf 106(10)

„Policisté mají ve svém volném čase právo zúčastnit se shromáždění konaných v souladu se zákonem. Při těchto příležitostech nenosí uniformy a služební zbraň nebo jinou legálně drženou palnou zbraň. Pokud je nařízeno rozpuštění shromáždění, okamžitě odejdou.“

JEDNÁNÍ PŘED KOMISÍ

21. Pan László Rekvényi se obrátil na Komisi dne 20. dubna 1994. Tvrdil, že zákazy obsažené v článku 40/B(4) maďarské Ústavy porušují jeho práva podle článků 10 a 11 Úmluvy buď jednotlivě, nebo v souběhu s článkem 14.

22. Komise dne 11. dubna 1997 prohlásila stížnost (č. 25390/94) za přípustnou. Ve své zprávě z 9. července 1998 (bývalý článek 31) vyjádřila názor, že došlo k porušení článku 10 (21 hlasů ku 9), že nedošlo k porušení článku 11 (21 hlasů ku 9), že není nutné zkoumat žadatelovu stížnost podle článku 14 v souběhu s článkem 10 (25 hlasů ku 5) a že nedošlo k porušení článku 14 v souběhu s článkem 11 (22 hlasů ku 8).

KONEČNÉ NÁVRHY PŘEDLOŽENÉ SOUDU

23. Žadatel ve svém podání žádal Soud, aby rozhodl, že odpovědný stát porušil své povinnosti podle článků 10 a 11 Úmluvy samostatně nebo v souběhu s článkem 14, a přiznal mu spravedlivé zadostiučinění podle článku 41.

Vláda požádala Soud, aby žadatelovy stížnosti podle článků 10 a 11 Úmluvy, jak samostatné, tak v souběhu s článkem 14, zamítl.

PRÁVNÍ ZJIŠTĚNÍ

1. Údajné porušení článku 10 Úmluvy

24. Žadatel tvrdil, že zákaz angažovat se „politicky“ obsažený v článku 40/B(4) maďarské Ústavy vyústil v nepřípustný zásah do jeho práva na svobodu projevu a porušil tak článek 10 Úmluvy, který stanoví:

„1. Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice. Tento článek nebrání státům, aby

vyžadovaly udělování povolení rozhlasovým, televizním nebo filmovým společností.

2. Výkon těchto svobod, protože zahrnuje i povinnosti a odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.“

25. Komise došla k témuž závěru, neboť napadený zákaz je neurčitý a obecný, proto na něj nelze pohlížet jako na „stanovený zákonem“, jak požaduje odstavec 2 článku 10.

Vláda nezpochybňovala, že žadatel se může opřít o záruky obsažené v článku 10, rovněž nepopírala, že zákaz narušuje výkon těchto práv podle uvedeného článku. Vláda však tvrdila, že konečný důsledek je ospravedlněn druhým odstavcem článku 10.

A. K aplikovatelnosti článku 10 a k existenci zásahu

26. Soud má za dané, že výkon činností politické povahy spadá pod článek 10, neboť svoboda politické debaty je důležitou součástí svobody projevu. Skutečně, svoboda politické debaty tvoří samotné jádro pojetí demokratické společnosti (viz rozsudek ve věci Lingens v. Rakousko z 8. července 1986, řada A, č. 103, str. 26, § 42). Dále záruky obsažené v článku 10 se vztahují i na vojáky a státní úředníky (viz rozsudek ve věci Engel a další v. Nizozemí z 8. června 1976, řada A, č. 22, str. 41, § 100 a rozsudek ve věci Vogt v. Německo z 26. září 1995, řada A, č. 323, str. 22–23, § 43). Soud neshledává důvod, aby došel k odlišnému závěru, pokud se týče policistů, což ani nebylo stranami zpochybňováno.

Rovněž není pochyb, že tento zákaz tím, že omezuje žadatelovo zapojení do politické činnosti, zasahuje do výkonu práva svobody projevu. Soud proto rovněž shledává, že došlo k zásahu do žadatelova práva na svobodu projevu.

B. Zda byl zásah oprávněný

27. Takový zásah vede k porušení článku 10, pokud nelze prokázat, že byl „stanoven zákonem“ a sledoval jeden nebo více legitimních účelů, které jsou uvedeny v odstavci 2, a byl nezbytný v demokratické společnosti.

1. „Stanoveno zákonem“

(a) Tvrzení účastníků

(i) Žadatel

28. Žadatel tvrdil, že zkoumaný zákaz je nepřijatelný pro přílišnou obecnost a je možno jej lehce vyložit rozšiřujícím způsobem. Všeobecný ústavní zákaz politické činnosti byl v protikladu s právní úpravou na nižší úrovni, která povolovala určité činnosti politické povahy. Protože samotný pojem „politické činnosti“ nebyl žádným právním předpisem definován, nebylo možno předvídat, zda ta či ona činnost pod zákaz spadá. Tato situace trvala bez přerušení do 1. ledna 1994 a nebyla napravena žádnou následující právní úpravou, včetně zákona o policii z roku 1994.

(ii) Vláda

29. V řízení před Komisí Vláda tvrdila, že zákon o policii z roku 1994 a směrnice z roku 1995 zajistily dostatečný právní rámec pro to, aby byla definována omezení politické činnosti policistů způsobem,

který je v souladu s článkem 10 § 2.

30. Vláda se odvolala před Soudem na článek 78 maďarské Ústavy (viz odstavec 13 výše), pokud jde o údajný rozpor mezi ústavním omezením a právními předpisy nižší síly, které zakazované činnosti povolují. Tvrdila, že tyto nejsou v rozporu, ale doplňují se navzájem. Vysvětlila, že v maďarském právním systému je běžné, že určitá ustanovení Ústavy mohou být správně vyložena pouze jsou-li vykládána společně s právními předpisy nižší síly, které doplňují a zpřesňují jejich obsah. Současné legislativní techniky často ponechávají na nižších právních předpisech, aby definovaly obecné pojmy užívané předpisy vyšší právní síly.

31. Dále platná právní úprava, jak předcházející, tak následující po přijetí zákona o policii z roku 1994 a směrnice roku 1995, vyhovovala požadavkům předvídatelnosti, přičemž poslední dva právní předpisy zakotvily již platná ustanovení.

(iii) Komise

32. Ve své zprávě Komise po přezkoumání příslušné vnitrostátní právní úpravy konstatovala, že zákon o policii z roku 1994 a směrnice z roku 1995 vstoupily v platnost až v říjnu 1994, respektive v březnu 1995. Komise proto došla k závěru, že v rozhodné době se napadené omezení zakládalo pouze na článku 40/B(4) Ústavy.

33. Komise dále konstatovala, že pojem „politické aktivity“ byl neurčitý a obecný a že Vláda neuvedla žádný judikát, který by tento pojem vykládal. Samo o sobě tedy ústavní omezení nebylo dostatečně jasné na to, aby umožňovalo žadateli určit své jednání v této záležitosti. Komise dospěla k závěru, že požadavku předvídatelnosti nebylo vyhověno a zásah nebyl „předepsán zákonem“.

(b) Hodnocení Soudu

34. V souladu s obvyklou rozhodovací praxí Soudu je jedním z požadavků plynoucích z pojmu „předepsáno zákonem“ předvídatelnost. Na normu nelze pohlížet jako na „právní“, pokud není formulována s dostatečnou přesností, která umožní, aby občan reguloval své chování: musí být schopen - v případě potřeby na základě odborné rady - předvídat v rozsahu odpovídajícím okolnostem důsledky, které může příslušná činnost vyvolat. Tyto důsledky nemusí být předvídatelné s absolutní jistotou; zkušenost ukazuje, že toho nelze dosáhnout.

35. Soud konstatuje tvrzení Vlády, že článek 40/B(4) Ústavy, který obsahuje termín určený druhově „politické činnosti“, je třeba vyložit a používat společně s doplňujícími ustanoveními různých, již citovaných právních předpisů a rovněž ve světle směrnic z roku 1990 (viz odstavce 14 až 17, 19 a 31 výše). Jak již Soud mnohokrát připomenul ve svých rozhodnutích, především vnitrostátní orgány mají interpretovat a aplikovat vnitrostátní právo (viz např. rozsudek ve věci Chorgherr v. Rakousko z 25. srpna 1993, řada A, č. 266-B, str. 35 až 36, § 25). Pokud neexistují žádné vnitrostátní precedenty, které by prokazovaly skutečnost uváděnou žadatelem, Soud má za to, že jednotlivá ustanovení uvedená Vládou nemohou být považována za protichůdná ke znění Ústavy. Dále přijetím zkoumaného ústavního dodatku nedošlo ke zrušení směrnic z roku 1990, které tedy platily, když byly vydány napadené oběžníky. Je zřejmé, že v rozhodné době existoval soubor předpisů, které částečně dovolovaly - někdy se souhlasem - a částečně zakazovaly účast policistů na určitých druzích politických činnostech.

36. Pokud jde o znění uvedených ustanovení, podle názoru Soudu se nelze vyhnout tomu, aby jednání, které může obsahovat politickou aktivitu, bylo stanoveno bez absolutní přesnosti. Zdá se proto jako přijatelné - ve vztahu k Nařízení z roku 1990 (viz odstavec 19 výše) a rovněž k zákonu o policii z roku 1994 a Nařízení z roku 1995 (viz odstavce 18 a 20 výše) - zakotvit podmínky pro

chování a činnosti s možnými politickými rysy, jako je účast na pokojných shromážděních, vyjádření v tisku, vystoupení v rozhlasu nebo televizi, publikační činnost nebo členství v odborech, asociacích nebo jiných organizacích zastupujících a hájících zájmy policistů.

37. Soud s uspokojením konstatuje, že v daném případě tato ustanovení byla dostatečně jasná a umožňovala žadateli, aby se choval odpovídajícím způsobem. I za předpokladu, že ne vždy by mohli policisté jasně určit, zda daná činnost – na základě Nařízení z roku 1990 – narazí nebo nenarazí na článek 40/B(4) Ústavy, vždy měli možnost žádat předem radu u nadřízeného nebo vyjasnění právní úpravy prostřednictvím soudního rozhodnutí.

38. S ohledem na uvedená zjištění Soud konstatuje, že zásah „byl předeepsán právem“ a odpovídá požadavkům odstavce 2 článku 10.

39. Vláda tvrdila, že příslušná ustanovení Ústavy mají za cíl depolitizovat policii během období, kdy Maďarsko prochází transformací od totalitního režimu k pluralitní demokracii. Vzhledem k tomu, jaký měla policie v minulosti vztah k vládnoucí straně, omezení slouží k ochraně národní bezpečnosti, veřejného pořádku a předcházení nepokojům.

40. Ani žadatel ani Komise se k tomuto bodu nevyjádřili.

41. V předloženém případě povinnosti uložené určitým skupinám státních zaměstnanců, včetně policistů, se zdrželi politické činnosti, slouží k depolitizaci dotčených státních služeb a tím přispívají ke konsolidaci a udržení pluralitní demokracie v zemi. Soud poznamenává, že Maďarsko není jedinou z Vysokých smluvních stran, která omezuje určité politické aktivity své policie. Policisté jsou nadáni určitou donucovací pravomocí, aby řídili chování občanů, v některých zemích mají právo při výkonu služby nosit zbraň. Konečně policejní sbor slouží státu. Veřejnost proto právem očekává, že při svém jednání s policií se setká s politicky neutrálními policisty, kteří se nezapojují do politických půtek, abychom parafrázovali nedávné rozhodnutí ve věci Ahmed a další v. Spojené království (2. září 1998, Záznamy 1998, § 35 – toto rozhodnutí se týkalo souladu článku 10 s omezeními určitých politických činností vyšších místních vládních úředníků). Podle názoru Soudu je v souladu s demokratickými principy přání zajistit, aby klíčová role policie ve společnosti nebyla kompromitována narušením politické neutrality jejich příslušníků.

Tento cíl má zvláštní historický význam v Maďarsku z důvodu historické zkušenosti této země s totalitním režimem, který se ve značné míře opíral o přímý vztah policie k vládnoucí straně (viz *mutatis mutandis* již citovaný rozsudek *Vogt v. Německo*, str. 25, § 51).

Soud tedy dochází k závěru, že dotčená omezení odpovídala zákonným účelům ve smyslu odstavce 2 článku 10, zejména ochraně národní bezpečnosti, veřejného pořádku a předcházení nepokojům.

3. Nezbytné v demokratické společnosti

(a) Obecné zásady

42. Ve svém již citovaném rozhodnutí *Vogt v. Německo* (str. 25–26, § 52) Soud následovně shrnul základní zásady dotýkající se článku 10, jak byly vytvářeny rozhodovací praxí Soudu.

(i) Svoboda projevu tvoří jeden z pilířů demokratické společnosti a je jednou ze základních podmínek jejího pokroku a sebeurčení každého jednotlivce. Podle odstavce 2 článku 10 se nevztahuje jen na „informace“ nebo „myšlenky“, které jsou přijímány pozitivně nebo považovány za přátelské či neutrální, ale vztahuje se i na to, co útočí, šokuje nebo ruší – takové jsou požadavky pluralismu, tolerance a volnomyšlenkářství, bez kterých není „demokratické společnosti“. Svoboda projevu zakotvená v článku 10 podléhá omezením, která však musí být jasně vykládána a nezbytné výjimky

přesvědčivě odůvodněny.

(ii) Přívlastek „nezbytné“ ve smyslu článku 10 § 2 implikuje existenci „naléhavé společenské potřeby“. Vysoké smluvní strany mají určitou volnost v rozhodování, zda tato potřeba existuje, ale toto jde ruku v ruce s evropskou supervizí, která zahrnuje jak právo, tak rozhodnutí, která je aplikují, dokonce i ta, která vydávají nezávislé soudy. Soud má proto pravomoc, aby v konečné instanci rozhodl, zda „omezení“ je slučitelné se svobodou projevu, jak je chráněna článkem 10.

(iii) Soud při výkonu dozoru nemá zaujímat místo příslušných vnitrostátních orgánů, ale přezkoumávat vedle článku 10 rozhodnutí, která tyto orgány vydaly v rámci svého uvážení. To neznamená, že supervize je omezena na zjištění, zda odpovědný stát uplatnil svou rozhodovací pravomoc rozumně, odpovědně nebo v dobré víře – úkolem Soudu je přezkoumat napadený zásah z pohledu celého případu a určit, zda je „úměrný chráněnému zákonnému účelu“ a zda důvody, které uvedly vnitrostátní orgány k jeho opodstatnění, jsou „relevantní a dostatečné“.

Při této činnosti Soud musí dojít k závěru, že vnitrostátní orgány aplikovaly standardní postupy, které jsou v souladu se zásadami vtělenými do článku 10, a dále, že se tato rozhodnutí zakládají na přijatelném zhodnocení konkrétních skutečností.

43. V tomtéž rozhodnutí Soud prohlásil, že „tyto zásady se vztahují i na státní zaměstnance. Jakkoli je pro stát legitimní ukládat státním zaměstnancům z důvodu jejich postavení povinnost rozhodovat na základě uvážení, státní zaměstnanci jsou jednotlivci, proto je i jim určena ochrana článkem 10 Úmluvy. Je proto na Soudu, aby s přihlédnutím k okolnostem každého případu určil, zda je dosaženo spravedlivé rovnováhy mezi jedním právem jednotlivce na svobodu projevu a legitimním zájmem státu na tom, aby zajistil, že jeho zaměstnanci se chovají v souladu s ustanoveními článku 10 § 2. Ve svém hodnocení Soud bude pamatovat na to, že ačkoli má státní zaměstnanec jakoukoli svobodu projevu, pojem „povinnosti a odpovědnost“, na které se odvolává článek 10 § 2, má svůj specifický význam, který dovoluje ponechat vnitrostátním orgánům určitou míru volnosti ve zhodnocení, zda napadený zásah je úměrný chráněnému zájmu“ (str. 26, § 53). Tyto úvahy se vztahují i na příslušníky ozbrojených sil (viz citované rozhodnutí Engel a další, str. 23 a 41, §§ 54 a 100) a policisty (viz odstavec 26 výše).

(b) Aplikace výše uvedených zásad na tento případ

44. Vláda tvrdila, že v desetiletích předcházejících demokratickému obratu v Maďarsku v období 1989 až 1990 policie byla nikterak netajeným nástrojem vládnoucí strany a aktivně se podílela na provádění stranické politiky. Očekávalo se, že policejní důstojníci budou politicky spjati s vládnoucí stranou. Pro pokojný a postupný přechod Maďarska k pluralitní demokracii bez generální očisty veřejné správy bylo nezbytné, mimo jiné, depolitizovat policii a omezit politické aktivity jejích příslušníků tak, aby veřejnost nadále nepohlížela na policii jako na nástroj podpory totalitního režimu, ale jako na strážce demokratických institucí.

45. Ani žadatel, ani Komise se k tomuto bodu nevyjádřili.

46. S vědomím úlohy policie ve společnosti Soud uznává, že v jakékoli demokratické společnosti je naprosto legitimní mít neutrální politické síly (viz odstavec 41 výše). Z pohledu zvláštního historického vývoje některých Vysokých smluvních stran mohou národní orgány těchto států v zájmu konsolidace a udržení demokracie považovat za nezbytné mít k dosažení tohoto cíle ústavní prostředky pro omezení svobody policistů zapojit se do politické činnosti, a zvláště do politické diskuse.

Zbývá tedy určit, zda zvláštní omezení uložená v tomto případě je možno považovat za „nezbytná v demokratické společnosti“.

47. Soud zjišťuje, že v letech 1949–1989 v Maďarsku vládla jedna politická strana. Členství v této straně se v mnoha vrstvách společnosti předpokládalo jako výraz vztahu jednotlivce k režimu. Tento předpoklad se ještě více zdůrazňoval ve vojsku a v policejním sboru, kde členství velké většiny příslušníků zaručovalo, že vůle vládnoucí politické strany bude prosazována přímo. Toto je přesně to zlo, kterému mají zabránit ustanovení o politické neutralitě policie. Teprve v roce 1989 se maďarské společnosti podařilo začít budovat pluralitní demokracii, což vedlo k prvním parlamentním volbám, kde bylo zastoupeno více politických stran, v roce 1990. Napadený dodatek Ústavy byl přijat několik měsíců před druhými demokratickými parlamentními volbami v roce 1994.

48. S přihlédnutím k míře volnosti hodnocení vnitrostátních orgánů Soud shledává, že zvláště vzhledem k historii je možno příslušná opatření přijatá v Maďarsku za účelem ochrany policejních sil před přímým vlivem stranické politiky považovat za vyhovující „naléhavé společenské potřebě“ demokratické společnosti.

49. Pokud jde o rozsah omezení žadatelovy svobody projevu, jakkoli znění článku 40/B(4) může na první pohled působit, že jeho výsledkem je absolutní zákaz politických aktivit, přezkoumání příslušných právních předpisů ukazuje, že policisté ve skutečnosti mají právo k některým činnostem, které jim umožňují vyslovení politického názoru a zaměření. Zejména, jakkoli jsou někdy omezení v zájmu výkonu služby, policisté mají právo rozšiřovat volební programy, podporovat a navrhopvat kandidáty, organizovat předvolební mítinky a být voleni ve volbách do Parlamentu, místních orgánů a do úřadu starosty, účastnit se referenda, stát se členy odborů, sdružení a jiných organizací, účastnit se pokojných shromáždění, vyjadřovat se v tisku a jiných sdělovacích prostředcích nebo publikovat politické práce (viz odstavce 14 až 20 výše). Za těchto okolností se rozsah a dopad napadených omezení žadatelova práva na svobodu projevu nejeví nadměrný.

50. Ve světle předcházejících úvah Soud dochází k závěru, že prostředky použité k dosažení sledovaného zákonného účelu nebyly nepřiměřené. Napadený zásah do žadatelovy svobody projevu není tedy porušením článku 10.

II. Údajné porušení článku 11 Úmluvy

51. Žadatel tvrdil, že zákaz být členem politické strany stanovený článkem 40/B(4) Ústavy porušuje jeho právo na svobodu sdružování, která je zaručena článkem 11 Úmluvy. Tento článek stanoví:

„1. Každý má právo na svobodu pokojného shromažďování a na svobodu sdružovat se s jinými, včetně práva zakládat na obranu svých zájmů odbory nebo vstupovat do nich.

2. Na výkon těchto práv nemohou být uvalena žádná omezení kromě těch, která stanoví zákon a jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. Tento článek nebrání uvalení zákonných omezení na výkon těchto práv příslušníky ozbrojených sil, policie a státní správy.“

52. Jak Komise, tak Vláda souhlasily s tím, že skutečnosti, na které si žadatel stěžoval, vyžadují uplatnění záruk zakotvených článkem 11 a že zákaz omezil výkon jeho práva podle tohoto článku. Poukázaly však na to, že tento zásah byl oprávněný podle poslední věty odstavce 2 článku 11.

1. Podání účastníků před Soudem ve věci oprávněnosti zásahu

53. Žadatel tvrdil, že zatímco směrnice č. 433 z roku 1990, která byla platná do března 1995, dovolovala policistům být členy politické strany, článek 40/B(4) Ústavy toto výslovně zakazuje od 1. ledna 1994. Tato situace, která trvala patnáct měsíců, byla rozporná a neústavní.

Navíc cíle napadeného zákazu nebyly vyjádřeny v maďarském právu. Ve skutečnosti je možno na

zákaz pohlížet jako na sloužící politickým zájmům, tím tedy nesleduje „zákonný účel“ ve smyslu článku 11 § 2.

54. Dále, ačkoli se poslední věta odstavce 2 článku 11 výslovně neodvolává na požadavek nezbytnosti, omezení přesto musí být „nezbytné v demokratické společnosti“, aby bylo podle tohoto odstavce oprávněné. Tato podmínka nebyla v daném případě splněna. Skutečnost, že se Maďarsko nedávno stalo pluralitní demokracií a členským státem Rady Evropy, není důvodem k jakékoli shovívavosti při posuzování kritérií oprávněnosti zásahu. Na zásah se nelze dívat ani jako na „úměrný“ sledovanému účelu, neboť omezení ve skutečnosti vedlo k naprostému zákazu výkonu práva na svobodu sdružování pro policisty.

(b) Vláda

55. Vláda vyjádřila názor, že v každém případě poslední věta článku 11 § 2 je dostatečným opodstatněním napadeného omezení svobody sdružování, pokud toto není odůvodněno již první větou téhož odstavce. Podle jejího názoru je odůvodnění v poslední větě zcela nezávislé na první větě, jinak by ustanovení bylo přebytné.

56. Pokud jde o požadavek poslední věty článku 11 § 2, aby omezení bylo „podle zákona“, Vláda nejprve poukázala na to, že zkoumáno je ustanovení maďarské Ústavy. V odpovědi na žadatelovo tvrzení, že v období od ledna 1994 do března 1995 směrnice č. 433 z roku 1990 byla v rozporu s napadenou ústavní úpravou, vysvětlila, že je úlohou Ústavního soudu řešit takové nejasnosti práva.

Vláda tvrdila, že na přání depolitizovat policii nelze pohlížet jako na „nezákonné“ v tom smyslu, že je svévolné. V tomto ohledu odkázala na argumentaci v souvislosti s článkem 10 (viz odstavce 39 a 44 výše) a zejména zdůraznila, že účelem zákazu členství policistů v politických stranách bylo přispět k vyloučení přímého stranického vlivu na policii a přetnout institucionální spojení, které dříve existovalo mezi ozbrojenými silami a policií na jedné straně a politickými kruhy na straně druhé. Dále na sporná omezení nelze pohlížet jako na neúměrná sledovanému zákonnému účelu, neboť právo policistů na sdružování bylo omezeno výlučně ve vztahu k politickým stranám podle zákona č. 33/1989 o politických stranách.

(c) Komise

57. Komise byla toho názoru, že sporný zákaz je třeba přezkoumat podle poslední věty odstavce 2 článku 11. Aby bylo „zákonné“ v souladu s touto větou, omezení musí být v souladu s vnitrostátním právem a prosté svévole.

Svým zakotvením v Ústavě je omezení pokládáno za v souladu s vnitrostátním právem. Pokud jde o svévoli, Komise připomněla, že státy musí mít širokou rozhodovací pravomoc, pokud jde o zajištění jejich národní bezpečnosti (srov. rozsudek ve věci Leander v. Švédsko z 26. března 1987, řada A, č. 116, str. 25, § 59 in fine). Vzhledem k nedávné maďarské historii a vlivu politicky orientovaných policejních sil, které byly využívány po desetiletí totalitním režimem, má Komise za to, že na úsilí depolitizovat policii nelze hledět jako na svévolné. Zákaz byl tedy rovněž „zákonný“ v širším smyslu výkladu tohoto termínu druhou větou článku 11 § 2.

2. Zhodnocení Soudu

58. Přes svou autonomii a zvláštní oblast aplikace musí být článek 11 v tomto případě posouzen z hlediska článku 10. Jak Soud již vyložil ve svých předchozích rozhodnutích, „ochrana individuálních názorů zajištěná článkem 10 je jedním z cílů svobody shromažďování a sdružování, jak jsou stanoveny v článku 11“ (viz výše citované rozhodnutí Vogt v. Německo, str. 30, § 64).

59. Poslední věta odstavce 2 článku 11, kterou je třeba nesporně aplikovat v daném případě, opravňuje státy, aby ukládaly „zákonná omezení“ svobody sdružování u policistů.

Podobně jako Komise má Soud za to, že termín „zákonný“ se týká téhož pojetí zákonnosti, jako je to, na které se Úmluva odvolává tam, kde používá stejné nebo podobné výrazy, zejména výrazy „v souladu s právem“ a „předepsáno zákonem“. Tyto výrazy se vyskytují v druhých odstavcích článků 9 až 11. Jak již bylo připomenuto výše ve vztahu k článku 10, pojetí zákonnosti v Úmluvě, kromě předpokládaného souladu s vnitrostátním právem, rovněž implikuje kvalitativní požadavky na vnitrostátní právo, jako jsou předvídatelnost a všeobecně nepřítomnost svévole (viz odstavec 34 výše).

60. Pokud tedy žadatel kritizuje oporu napadeného omezení ve vnitrostátním právu (viz odstavec 53 výše), pak Soud znovu připomíná, že je především úkolem vnitrostátních orgánů interpretovat a aplikovat domácí právo. Tedy pokud žadatel kritizuje oporu napadeného omezení ve vnitrostátním právu (viz odstavec 53 výše), je úkolem vnitrostátních soudů objasnit sporné body (viz rozsudek ve věci S. W. v. Spojené království z 22. listopadu 1995, řada A, č. 335-B, str. 42, § 36, a již citovaná rozhodnutí Choherr a Cantoni). V tomto případě je však zákaz členství policistů v politických stranách, jak je obsažen v článku 40/B(4) Ústavy, jasný (viz odstavec 35 výše) a nezdá se, že by byla sporná skutečnost, že právní úprava nižší právní síly přijatá o čtyři roky dříve (směrnice č. 433 výnosu č. 17/1990 z 10. ledna 1990, viz odstavec 19 výše) byla způsobilá ovlivnit šíři tohoto zákazu. Za těchto okolností Soud dochází k závěru, že právní úprava byla dostatečně jasná, aby umožnila žadateli regulovat své chování, a rovněž bylo vyhověno požadavku předvídatelnosti. Dále Soud neshledává žádné důvody k tomu, aby považoval omezení žadatelovy svobody sdružování za svévolné. Napadené omezení bylo důsledně „zákonné“ ve smyslu článku 11 § 2.

61. Konečně není v tomto případě nezbytné rozhodnout, zda druhá věta článku 11 § 2 vylučuje, aby napadený zásah byl podroben jiným podmínkám než těm zákonným, které jsou vyjmenovány v první větě tohoto odstavce. Z důvodů již vyjmenovaných ve vztahu k článku 10 (viz odstavce 41 a 46 až 48 výše) má Soud za to, že v každém případě zásah do žadatelovy svobody sdružování těmito podmínkami vyhovuje (viz *mutatis mutandis* dříve citované rozhodnutí Vogt, str. 31, § 68).

62. Tedy zásah lze považovat za oprávněný ve smyslu odstavce 2 článku 11. V důsledku toho nedošlo ani k porušení článku 11.

III. Údajné porušení článku 14 Úmluvy společně s článkem 10 nebo 11

63. Žadatel dále tvrdil, že napadený zákaz zapojit se do politické činnosti a být členem strany je diskriminační. Odvolal se na článek 14, který stanoví:

„Užívání práv a svobod touto Úmluvou přiznaných musí být zajištěno bez diskriminace založené na jakémkoli důvodu, jako je pohlaví, rasa, barva pleti, jazyk, náboženství, politické nebo jiné smýšlení, národnostní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní menšině, majetek, rod nebo jiné postavení.“

64. Ve svém podání se žadatel nevyjádřil k problému v souvislosti s článkem 14 společně s článkem 10.

Pokud jde o článek 14 společně s článkem 11, tvrdil, že není objektivně a rozumně zdůvodněn zákaz členství ve stranách, ať již ve vztahu k policistům nebo jiným skupinám státních zaměstnanců. Problém stranické příslušnosti má ve skutečnosti jen velmi omezenou spojitost s povinnostmi a odpovědností vztahujícími se na příslušníky ozbrojených sborů a policie. Jakýkoli rozdíl v zacházení, pokud jde o možnost vstoupit do strany, nelze založit na zákazu, který má nepřijatelně všeobecný charakter.

65. Vláda tvrdila, že zkoumaná omezení se vztahují nejen na policisty, ale i na příslušníky ozbrojených sborů, soudce, soudce Ústavního soudu a státní zástupce. Tvrdila, že rozdíl mezi policisty a ostatními skupinami obyvatel, pokud jde o výkon práva svobody projevu - a, mutatis mutandis, svobody sdružovací - může být ospravedlněn na základě rozdílu mezi podmínkami vojenského a civilního života a ještě více zvláštními povinnostmi a odpovědnostmi příslušníků ozbrojených sborů a policie. V této souvislosti Vláda odkázala na rozhodnutí Engel a další v. Nizozemí (rozsudek z 8. června 1976, řada A, č. 22, str. 42, § 103).

66. Komise nepovažuje za nezbytné zkoumat žadatelovu stížnost podle článku 14 společně s článkem 10.

Pokud jde o článek 14 společně s článkem 11, Komise shledává, že zvláštní status žadatele již byl vzat v úvahu, když se zkoumala oprávněnost zákazu podle článku 11 § 2. Komise shledala, že tyto úvahy platí stejně tak i pro článek 14, a došla k závěru, že nedošlo k žádné diskriminaci a porušení tohoto článku společně s článkem 11.

67. Závěry Soudu, že napadená omezení nevedou k porušení článků 10 a 11 (viz odstavce 50 a 62 výše), vylučují nálezh porušení článku 14 Úmluvy. Je pravda, že záruky zakotvené v článku 14 neexistují samostatně v tom smyslu, že v pojmech tohoto článku se vztahují výlučně k „právům a svobodám zakotveným v Úmluvě“. Může dojít k porušení tohoto článku společně s článkem 14, pokud by toto opatření mělo diskriminační charakter (viz případ „vztahující se k určitým aspektům zákonů o užívání vyučovacích jazyků v Belgii“ /meritum/, rozhodnutí z 23. července 1968, řada A, č. 6, str. 33, § 9).

68. Soud ve svých úvahách, které vedly k závěrům, že zásah do žadatelovy svobody projevu a sdružování je v souladu s článkem 10 § 2 a 11 § 2, již měl na zřeteli žadatelovo zvláštní postavení jakožto policisty (viz odstavce 41, 46 až 49 a 61 výše). Tyto úvahy jsou stejně platné v kontextu článku 14 a i za předpokladu, že policisté mají mít postavení srovnatelné s běžnými občany, ospravedlňují rozdíl, na který byla podána stížnost. Proto tedy nedošlo ani k porušení článku 14 společně s článkem 10 nebo 11.

VÝROK

Z TĚCHTO DŮVODŮ SOUD

1. *Potvrzuje* jednomyslně, že nedošlo k porušení článku 10 Úmluvy.
2. *Potvrzuje* 16 hlasy k 1, že článek 11 Úmluvy nebyl porušen.
3. *Potvrzuje* jednomyslně, že nebyl porušen článek 14 Úmluvy v kombinaci s článkem 10 nebo 11.

Vyhotoveno v anglickém a francouzském jazyce a vyhlášeno na veřejném zasedání v Paláci lidských práv ve Strassbourgu 20. května 1999.

Paul MAHONEY
zástupce tajemníka

Luzius WILDHABER
předseda