

# РЕКВЕНЬИ (REKVÉNYI) против ВЕНГРИИ<sup>1</sup>

Судебное решение от 9 июля 1998 года

(Application no. № 25390/94)

## КРАТКОЕ НЕОФИЦИАЛЬНОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ДЕЛА

### *А. Основные факты*

Закон, вносящий поправки в Венгерскую Конституцию, запрещает членам вооруженных сил, полиции и охранным службам присоединяться к любой политической партии и быть вовлеченными в какую-либо политическую деятельность. Заявитель являлся полицейским и главой полицейского союза.

### *В. Решение Суда*

Свобода политических дебатов находится в корне концепции демократического общества. Ограничение имело своей целью деполитизировать полицейские силы и тем самым содействовать утверждению и поддержанию плюралистической демократии, а иметь политически нейтральные полицейские силы является законной целью любого демократического общества. В отношении к Венгерским историческим истокам, меры, принятые для защиты полицейских сил от прямого воздействия политики партии, могут рассматриваться как отвечающие «неотложной социальной необходимости» в демократическом обществе. Что касается меры ограничений, проверка относящихся к делу законов показывает, что полицейские фактически оставались уполномоченными предпринимать некоторые действия, дающие возможность им четко выражать их политические взгляды и предпочтения. В этих обстоятельствах, сфера и эффект оспариваемых ограничений при осуществлении свободы выражения заявителя не представляются чрезмерными. Поэтому, не имело место нарушение статьи 10.

Что касается статьи 11, суд постановил, что дело должно рассматриваться в свете статьи 10 следующим образом: «защита личных мнений, обеспеченная статьей 10 является одной из целей свободы собраний и ассоциации, как установлено в статье 11. «Последнее предложение параграфа 2 статьи 11 дает право государствам возлагать «правомерные ограничения» на осуществление права на свободу ассоциации членами полиции. Вызывающее сомнение положение было «правомерным» и достаточно ясным, чтобы уполномочить заявителя управлять своим поведением.

*Исход дела:* Не имело места нарушение ни статьи 10, ни статьи 11.

---

<sup>1</sup> *Источник:* Неофициальный перевод Фонда развития правовых технологий, 2008 г. Резюме составлено Объединенной общественной законодательной инициативой

## ИЗВЛЕЧЕНИЯ ИЗ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ

### ВОПРОСЫ ПРАВА

#### О предполагаемое нарушение статьи 10 Конвенции.

(...)

24. Заявитель утверждал, что запрет вовлечения в "политические действия", содержащийся в статье 40/B § 4 Венгерской Конституции представлял собой необоснованное вмешательство в его право на свободу слова, в нарушение статьи 10 Конвенции.

25. Комиссия пришла к тому же заключению, найдя, что подвергнутый сомнению запрет был неопределенным и широким, и не мог, поэтому, считаться "предусмотренным" как требует параграф 2 статьи 10. Правительство не оговаривало тот факт, что заявитель мог полагаться на гарантии, содержащиеся в статье 10; и при этом они не отрицали, что запрет сталкивался с осуществлением его прав по этой статье. Они утверждали, однако, что вмешательство было оправдано по второму параграфу статьи 10.

#### *А. Относительно применимости статьи 10 и существования вмешательства*

26. Суд признает очевидным тот факт, что преследование действий аполитичного характера находится в сфере действия статьи 10 так, как свобода политических дебатов составляет специфический аспект свободы слова. Действительно, свобода политических дебатов находится в самом ядре концепции демократического общества (см. дело *Lingens v. Austria* от 8 июля 1986 г., Серии А, № 103, стр. 26, § 42). Кроме того, гарантии, содержащиеся в 10 статье Конвенции распространяются на военнослужащих и государственных служащих (см. дело *Engel and Others v. Netherlands* от 8 июня 1976 г., Серии А № 22, стр. 41-42, § 100; и дело *Vogt v. Germany* от 26 сентября 1995 г., Серии А, № 323, стр. 22-23, § 43). Суд не видит никакой причины придать к другому заключению относительно полицейских, и это не обсуждалось перед Судом. И при этом не оспаривалось, что запрет, сокращая участие заявителя в политических действиях, сталкивался с осуществлением его права на свободу выражения. Суд в свою очередь также находит, что имело место вмешательство в право заявителя на свободу слова.

#### *Относительно того, было ли оправдано вмешательство*

27. Такое вмешательство нарушает статью 10, если не будет доказано, что это было "предусмотрено законом", что преследовалась одна или более законных целей, как определено в параграфе 2, и было "необходимо в демократическом обществе" для их достижения.

#### *1. "Предусмотрено законом"*

#### *(a) Аргументы сторон*

#### *(i) Заявитель*

28. Заявитель утверждал, что запрет по данному вопросу имел неприемлемый общий характер и был открыт для произвольных интерпретаций. Общий конституционный запрет на политические действия противоречил любому законодательству нижестоящего уровня, разрешающего некоторые действия политического характера. Так как понятие "политические действия" не было определено ни в одном Венгерском законе, не могло быть предсказано, подпадало ли определенное действие под запрет. Эта юридическая ситуация существовала непрерывно с 1 января 1994 г. и не была исправлена в соответствии с каким-либо последующим законодательством, включая Полицейский Акт 1994.

*(ii) Правительство*

29. В процессах перед Комиссией, Правительство утверждало, что Полицейский Акт 1994 и Правила 1995 представили достаточно законные, детализированные рамки, чтобы определить ограничения в политических действиях полицейскими, способом, совместимым со статьей 10 § 2.

30. В своих заявлениях перед Судом, Правительство полагалось на статью 78 Венгерской Конституции (см. параграф 13 выше) в отношении предполагаемого противоречия между конституционным ограничением и разрешающим законодательством нижестоящего уровня и объясняло, что они не были в конфликте, но дополняли друг друга. Они утверждали, что в Венгерской правовой системе была практика, касающаяся того, что определенные положения Конституции могли должным образом интерпретироваться, только если будут читаться вместе с законодательством нижестоящего уровня, завершая и объясняя их точное содержание. Современные законодательные методы часто оставляли законам, находящимся ниже в иерархии, определять общие понятия, используемые в вышестоящих законах - метод издания законов, по крайней мере, нередкий в континентальных правовых системах и никогда, в принципе, не осуждаемый конвенциональными органами. В любом случае, Конституционный Суд имел компетенцию разрешать при любом потенциальном противоречии между Конституцией и другим законодательством.

31. Кроме того, действующее законодательство, и предшествующее и последующее за принятием Полицейского Акта 1994 и Правил 1995, встретило требования возможности предвидеть, последние два инструмента повторно рекодифицирующие уже действующие положения. Поэтому, рассматриваемое конституционное ограничение было "предусмотрено законом". До 1 октября 1994 г., условия, охватывающие различные действия политического характера, посредством чего полицейским всегда разрешалось осуществлять некоторые права, касающиеся свободы слова, были изложены, *inter alia*, в Законе N 34 1989 г. на парламентских выборах, Законе N 55 1990 г. о правовом статусе членов Парламента, Законе N 64 1990 г. о выборах членов местных властей и мэров, и Законе N 17 1989 г. о референдумах (право собирать "номинационные купоны", излагать программы выборов, продвигать кандидатов, организовывать встречи избирательной кампании, выдвигать кандидатов, голосовать и выдвигать голос при выборах в Парламент, местные власти и офис мэра и участвовать в референдумах) и также в Правилах 1990 (право присоединяться к профсоюзам, ассоциациям и другим организациям, представляющим и защищающим интересы полицейских, участвовать в мирных собраниях, делать утверждения прессе, участвовать в теле или радиопрограммах, или издавать работы по политике, и т.д.).

*(ii) Комиссия*

32. В своем сообщении Комиссия, после исследования относящегося к делу внутреннего права, как представлено Правительством в процессах перед ней, утверждала, что Полицейский Акт 1994 и Правила 1995 вошли в силу только в октябре 1994 г. и марте 1995 г. соответственно. Комиссия, поэтому, пришла к выводу, что в относящемся к делу периоде, подвергнутое сомнению ограничение было основано исключительно на статье 40/В § 4 Конституции. Кроме того, она полагала, что понятие "политические действия" было неопределенно и широко, и что Правительство не приводило никакого прецедентного права, интерпретирующего этот термин. Само конституционное ограничение не было, поэтому, достаточно точным, чтобы дать возможность заявителю регулировать его поведение в деле. Комиссия заключила, что, требования возможности предвидеть, таким образом, не было, вмешательство не было "предусмотрено законом"

33. В своих аргументах Суду, Делегат Комиссии объяснил, что различные законы, упомянутые Правительством в их мемориале и, в частности Правилах 1990, были приняты до подвергнутой сомнению оговорки к Конституции. Единственное юридическое положение, которое может быть расценено как далее определяющее конституционное ограничение на политические действия полицейских, должно быть найдено в Полицейском Акте 1994 и Правилах 1995. Следовательно, только когда Полицейский Акт 1994 и Правила 1995 вступили в силу, юридическая ситуация встретила требование необходимости предвидеть.

(в) оценка Суда

34. Согласно известному прецедентному праву Суда, одно из требований, происходящих от выражения "предусмотрено законом", является необходимость предвидения. Таким образом, Норма не может быть расценена как "закон", если не сформулирована с достаточной точностью, чтобы дать возможность гражданину регулировать его поведение: он должен быть способен - если потребность существует с соответствующим уведомлением - предвидеть, в степени, которая является разумной в сложившейся ситуации, последствия, которые данное действие может влечь за собой. Эти последствия не должны предвидеться с абсолютной уверенностью: опыт показывает, что это невозможно. Снова, пока уверенность высоко желательна, это может влечь подготовку чрезмерной жесткости и закон должен быть способен сохранить темп с изменяющимися обстоятельствами. Соответственно, много законов неизбежно выражены в терминах которые, в большей или меньшей степени, неопределенны и чьи интерпретация и применение - вопросы практики (см. дело *Sundy Times v. the United Kingdom (N 1) от 26 апреля 1979 г., серия А, № 30, стр. 31, § 49*, и *Kokkinakis v. Greece от 25 мая 1993 г., Серия А, № 260-А, стр. 19, § 40*). Роль судебного решения в судах такова, что должна точно рассеять такие сомнения толкования, которые остаются (см. *mutatis mutandis*, дело *Cantoni v. France от 15 ноября 1996 г., Доклады Решений и Постановлений 1996-V, стр. 1628, § 32*). Уровень точности, требуемый внутренним законодательством - который в любом случае не может предусматривать каждую возможность - зависит к значительной степени от содержания рассматриваемого инструмента, эта область предназначена для того, чтобы охватить и количество и статус тех, к кому это адресовано (см. приведенное ранее дело *Vogt, стр. 24, § 48*). Из-за общего характера конституционных положений, требуемый уровень точности может быть более низким, чем для другого законодательства.

35. Суд обращает внимания на аргументы Правительства, касающиеся того, что статья 40/В § 4 Конституции, которая содержит универсальный термин "политические действия", является предметом толкования и должна читаться в связи с

дополнительными положениями, содержащимися в различных цитируемых законах и в Правилах 1990 (см. параграфы от 14 до 17, 19 и 31 выше). Как это было много раз в прецедентном праве Суда, для национальных властей самым важным представляется то, чтобы интерпретировать и применять внутривластное право (см., например, дело *Chorherr v. Austria* от 25 августа 1993 г., *Seruii A*, № 266-B, стр. 35-36, § 25). При отсутствии каких-либо внутренних прецедентов к противоположному эффекту, приведенному заявителем, Суд полагает, что детальные положения, высказанные Правительством, не могут находиться в противоречии с общей формулировкой Конституции. Далее, принятие поправки к Конституции по вопросу не приводит к аннулированию Правил 1990, которые были в силе, когда подвергнутые сомнению круговые письма были выпущены. Как следствие, в данное время существуют рамки положений частично разрешающие – иногда являющиеся предметом разрешения - и частично ограничивающие участие полицейских в некоторых видах политических действий.

36. Что касается формулировки этих положений, то неизбежно то, по мнению Суда, что поведение, которое может влечь за собой участие в политических действиях, не может быть определено с абсолютной точностью. Поэтому кажется приемлемым для Правил 1990 (см. параграф 19 выше) - что касается Полицейского Акта 1994 и Правил 1995 (см. параграфы 18 и 20 выше) - излагать условия для совершения типов поведения и действий с потенциальными политическими аспектами, таких как участие в мирных собраниях, утверждения для прессы, участие в радио или телепрограммах, публикации или присоединения к профсоюзам, ассоциациям или другим организациям, представляющим и защищающим интересы полицейских.

37. Суд убедился, что в данных обстоятельствах эти положения являлись достаточно ясными для того, чтобы допустить соответственно заявителя регулировать свое поведение. Даже принятие того, что в случаях с полицейскими не могло бы быть возможным, определить с уверенностью, было ли предпринятое действие против основания Правил 1990 - нарушением статьи 4/В § 4 Конституции, тем не менее, для них являлось возможным искать уведомления прежде от вышестоящих органов или прояснения закона посредством судебного решения.

38. Имея отношение к этим соображениям, Суд определил, что вмешательство было “предусмотрено законом” для целей параграфа 2 статьи 10.

## 2. Правомерная цель

39. Правительство утверждало, что конституционные положения по вопросу имели своей целью деполитизировать полицию, и это имело место во время периода, когда Венгрия трансформировалась из тоталитарного режима в плюралистическую демократию. Ввиду последнего обязательства полиции по отношению к руководящей политической партии, ограничения служили причине защиты национальной безопасности и общественной безопасности, а также предотвращению беспорядков.

40. Ни заявитель, ни Комиссия не высказали мнения по данному вопросу.

41. В настоящем деле обязанность, возложенная на определенные категории общественных должностных лиц, включая полицию, воздерживаться от политических действий, имела своим намерением деполитизировать относящиеся к делу службы и тем самым способствовать укреплению и поддержанию плюралистической демократии в стране. Суд отметил, что Венгрия не одна, кто среди Договаривающихся Государств ограничивает определенные политические действия в отношении полиции.

Полицейские облечены принудительной властью регулировать поведение граждан, в некоторых странах уполномочены носить оружие при выполнении своих обязанностей. В конечном счете, полицейские силы находятся на службе у государства. Члены общества поэтому уполномочены ожидать, что в контактах с полицией, они стоят лицом к лицу с политически нейтральными полицейскими, которые далеки от политической драки, перефразируя язык недавнего решения в деле *Ahmed and Others v. the United Kingdom* (дело от 2 сентября 1998 г., Доклады 1998-VI, стр.2376-77, § 53, решение которого касается совместимости со статьей 10 по поводу ограничений вовлечения старших внутригосударственных правительственных офицеров в определенные виды политических действий). По мнению Суда, желание обеспечить, чтобы решающая роль полиции в обществе не была скомпрометирована через коррозию политического нейтралитета ее офицеров, является совместимым с демократическими принципами. Эта цель принимает специальное историческое значение в Венгрии, из-за опыта государства в тоталитарном режиме, который основывался в большой мере на прямом обязательстве полиции регулировать партию.

Соответственно, Суд сделал вывод, что ограничение по вопросу преследовало законные цели в значении параграфа 2 статьи 10, а именно защита национальной безопасности и общественной безопасности и предотвращение беспорядка.

### 3. «Необходимо в демократическом обществе»

#### (a) общие принципы

42. В ранее упомянутом деле *Vogt* (стр.25-26, пар.52) Суд обобщил как следствие основные принципы, касающиеся статьи 10, как это изложено в прецедентном праве:

(i) Свобода выражения устанавливает одну из существенных основ демократического общества и одно из основных условий для его прогресса и индивидуального самовыражения каждого человека. Являясь предметом § 2 статьи 10, это применяется не только к “информации” или “идеям”, которые подходяще получены или не считаются преступными или предметом безразличия, но также к тем, которые нарушают, возмущают или беспокоят; таковы требования плюрализма, терпимости и широкого кругозора, без которых не может быть «демократического общества». Свобода выражения, как закреплено в статье 10, является предметом ряда исключений, однако, должна быть узко интерпретирована, и необходимость любых ограничений должна быть убедительно установлена.

(ii) Прилагательное «необходимы», в значении статьи 10 § 2 подразумевает существование «неотложной социальной необходимости». Договаривающиеся Государства имеют определенный предел признания при оценке того, существует ли такая необходимость, но это идет рука об руку с Европейским надзором, охватывающим применяемые и право и решения, даже те, которые предоставляются независимыми судами. Суд поэтому уполномочен давать конечное распоряжение относительно того, применимо ли «ограничение» со свободой выражения, как защищено статьей 10.

(iii) Задачей Суда, при осуществлении его надзорной юрисдикции, является не стремление занять место компетентных национальных властей, но скорее осуществлять пересмотр по статье 10 решений, которые они разрешают согласно их власти признания. Это не значит, что надзор ограничен установлением того, осуществляет ли Государство-ответчик свободу действий благоразумно, тщательно и добросовестно; то, что Суд должен делать, это смотреть на обжалуемое вмешательство в свете всего дела в целом и определить было ли оно «пропорционально законно преследуемой цели» и были ли причины, приведенные национальными властями, чтобы оправдать их в

качестве «уместных и достаточных». Поступая таким образом, Суд должен был убедиться, что национальные власти применяли стандарты, которые находились в соответствии с принципами, содержащимися в статье 10 и, кроме того, что они базировали свои решения на приемлемой оценке относительных фактов.

43. В таком же решении Суд объявил, что «эти принципы применяются также по отношению к государственным служащим». Хотя это правомерно для Государства, наложить на государственных служащих, из-за их статуса, обязанность усмотрения, государственные служащие являются личностями и поэтому подпадают под действие статьи 10 Конвенции. Таким образом, Суду подпадает, имея отношение к обстоятельствам каждого дела, определять, имел ли место справедливый баланс между фундаментальным правом индивидуума к свободе выражения и законным интересом демократического Государства в обеспечении того, чтобы его государственная служба должным образом обращалась к целям, перечисленным в статье 10 § 2. При вынесении этого мнения, Суд будет иметь в виду, что всякий раз, когда право государственных служащих на свободу выражения касается вопроса «обязанностей и ответственности», упомянутых в статье 10 § 2, они принимают специальное значение, которое оправдывает оставление национальным властям определенного предела признания в определении, является ли подвергнутое сомнению вмешательство пропорциональным «законной цели по делу» (стр. 26, § 53). Такие соображения применяются одинаково к военнослужащим (см. приведенное выше дело *Engel and Others, cmp. 23 и 41-42, §§ 54 и 100*) и полицейским (см. § 26 выше).

*(b) Применение вышеупомянутых принципов к настоящему делу*

44. Правительство утверждало, что для декад, предшествующих возвращению Венгрии к демократии с 1989 по 1990, полиция была самопризнанным инструментом правящей партии и принимала активное участие в выполнении политики партии. От членов полиции ожидалось быть политически связанными с правящей партией. Мирное и постепенное преобразование Венгрии в сторону плюрализма без общей чистки в государственной службе было необходимо для деполитизации, *inter alia*, полиции и ограничения политической деятельности ее членов так, чтобы общественность больше не относилась к полиции как к поддержке тоталитарного режима, а скорее как к опекуну демократических институтов.

45. Ни Комиссия, ни заявитель не выразили своего мнения на этот счет.

46. Имея в виду роль полиции в обществе, Суд признал, что иметь политически нейтральную полицейскую силу является законной целью в любом демократическом обществе (см. § 41 выше). Ввиду специфической истории некоторых Договаривающихся Государств, национальные власти этих государств могут гарантировать консолидацию и сохранение демократии, рассматривать в качестве необходимого иметь конституционные гарантии для достижения этой цели, ограничивая свободу полицейских участвовать в политической деятельности и, в частности, политических дебатах.

Что остается определить, так это могут ли определенные ограничения, возложенные в данном деле считаться «необходимыми в демократическом обществе».

47. Суд рассмотрел, что между 1949 г. и 1989 г. Венгрия управлялась одной политической партией. Членство в этой партии было, во многих социальных сферах, воспринимается как проявление индивидуального согласия с режимом. Это восприятие было даже более явным для военных и полиции, где членство в партии со стороны

преобладающего большинства обслуживающего персонала гарантировало, что политическое желание правящей стороны будет непосредственно реализовано. Только в 1989 г., Венгерское общество преуспело в установлении институтов плюралистической демократии, ведущих к первым многопартийным парламентским выборам, за более чем сорок лет, проводимых в 1990 г. Подвергнутая сомнению поправка к Конституции была принята за несколько месяцев до вторых демократических парламентских выборов в 1994 г.

48. Имея отношение к пределу признания, оставленного национальным властям в этой области, Суд нашел, что, особенно против этого исторического основания, уместные меры принимаемые в Венгрии для защиты полицейских сил от прямого воздействия политики партии, могут рассматриваться как о

49. Что касается расширения ограничения на свободу выражения заявителя, хотя в формулировке статьи 40/В пар.4 можно *prima facie* предположить, что то, что находится в вопросе, это абсолютный запрет на политическую деятельность, проверка соответствующих законов показывает, что полицейские фактически остаются уполномоченными предпринимать некоторые действия, которые позволяют им отчетливо произносить их политические мнения и предпочтения. Особенно, несмотря на то, что иногда предмет ограничений возложен в интересах службы, полицейские имеют право излагать программы выборов, представлять и выставлять кандидатов, организовывать выборные кампании, голосовать и представлять свою кандидатуру на выборах в Парламент, местные власти и офис мэра, участвовать в референдумах, присоединяться к профсоюзам, ассоциациям и другим организациям, участвовать в мирных собраниях, делать заявления прессе, участвовать в теле- и радио- программах или публиковать работы по политике. В этих обстоятельствах сфера и эффект оспариваемых ограничений по осуществлению заявителем его свободы выражения не представляются осуществимыми.

50. В свете предшествующих соображений, Суд сделал вывод, что средства, применяемые для достижения законно преследуемых целей, не были диспропорциональными. Соответственно, оспариваемое вмешательство в свободу выражения заявителя не является нарушением статьи 10.

#### *(ii) Заявленное нарушение статьи 11 Конвенции*

51. Заявитель утверждал, что запрет присоединения к партии, предписанный статьей 40/В пар.4 Конституции, нарушал его право на свободу ассоциации, гарантированную статьей 11 Конвенции...

52. И Комиссия и Правительство приняли то, что обжалуемые заявителем факты притягивают применение гарантий, установленных четвертыми в статье 11 и, что защита, вмешивающаяся в осуществление его права по этой статье, была оправдана согласно последнему предложению § 2 статьи 11.

*А. Аргументы сторон, представленных перед Судом касательно того, было ли оправдано вмешательство*

#### *1. Заявитель*

53. Заявитель утверждал, что пока Правило 433 и Правила 1990, которые оставались в силе до марта 1995 г., разрешали полицейским быть членами партии, статья 40/В пар.4 Конституции ясно запрещает это с 1 января 1994 г. Эта ситуация, которая продолжалась



15 месяцев, была противоречивой и неконституционной. Более того, цели оспариваемого запрета не были определены в Венгерском праве. Фактически, запрет мог рассматриваться только как служащий политическим интересам, и поэтому как не преследующий «правомерную цель» для намерений статьи 11 § 2.

54. Более того, хотя последнее предложение § 2 статьи 11 не ясно обращается к требованию «необходимости», ограничение по вопросу, тем не менее, должно быть «необходимым в демократическом обществе» для того, чтобы быть оправданным согласно этому параграфу, условие, не встречающееся в данном деле. Тот факт, что Венгрия недавно стала плюралистической демократией и государством-членом Совета Европы, не должен вызывать какую-либо снисходительность при оценке критерия для оправдания вмешательства. Также и не должно вмешательство считаться как «пропорциональное» законно преследуемым целям, предполагая, что ограничение фактически считалось абсолютным запретом на осуществление полицейскими их права на свободу ассоциации.

## *2. Правительство*

55. Правительство выразило мнение, что в любом случае, последнее предложение статьи 11 § 2 предоставляющее значительное оправдание оспариваемому ограничению свободы ассоциации, не должно быть оправдано согласно первому предложению этого параграфа. По их мнению, оправдание представленное в последнем предложении, было абсолютно независимым от того, что в первом; наоборот, положение могло быть излишним.

56. Что касается требования по последнему предложению статьи 11 § 2 о том, что ограничение «правомерно». Правительство первым отметило то, что касалось вопроса, было положением Венгерской Конституции. В ответ на аргумент заявителя о том, что с января 1994 по март 1995 Правило 433 и Правила 1990 были в противоречии со спорным конституционным положением, они объяснили, что такие неопределенности в праве должны были быть разрешены Конституционным Судом. Они утверждали, что желание деполитизировать полицию не может считаться как «неправомерное» в смысле будучи произвольным. В этом отношении, они в основном повторяли аргументы, касающиеся статьи 10 (см. § 39 и § 44 выше) и утверждали, в частности, что запрет на членство в партии части полицейских имел намерением способствовать устранению какого-либо прямого политического воздействия партии на полицию, ужесточая институциональные связи, которые изначально существовали между вооруженными силами и полицией с одной стороны и политическими кругами с другой стороны. Далее, ограничение по вопросу не могло считаться диспропорциональным по отношению к законно преследуемым целям, так как право на свободу ассоциации полицейских было ограничено исключительно в отношении политических партий в значении Закона N 33 от 1989 о политических партиях.

## *3. Комиссия*

57. Комиссия имела мнение, что запрет по вопросу должен быть проверен согласно последнему предложению § 2 статьи 11. Чтобы быть «правомерным» для целей предложения, ограничение должно быть в соответствии с национальным правом и быть свободным от произвольности. Будучи предусмотренным Конституцией, ограничение считалось как находящееся в соответствии с национальным правом. Что касается произвольности, Комиссия отменила то, что Государствам должна даваться широкая свобода действий во время обеспечения защиты их национальной безопасности (см.

дело *Leander v. Sweden* от 26 марта 1987 г., Серия А № 116, арт.25, § 59 in fine). Учитывая истоки настоящей истории Венгрии, Комиссия считала, что попытки деполитизировать полицию не могут считаться произвольными. Запрет был, поэтому, также «правомерным» в широком значении этого термина во втором предложении статьи 11 § 2.

### *В. Оценка Суда*

58. Несмотря на автономную роль и отдельную сферу применения, статья 11 должна в настоящем деле также рассматриваться в свете статьи 10. Как Суд объяснял в предшествующих решениях, «защита личных мнений, обеспеченная статьей 10, является одной из целей свободы собраний и ассоциаций как это установлено в статье 11» (см. дело *Vogt*, стр.30, пар. 64).

59. Последнее предложение § 2 статьи 11, которое, несомненно, применимо в настоящем деле уполномочивает Государства налагать «правомерные ограничения» на осуществление права на свободу ассоциации членами полиции. Как и Комиссия, Суд считал, что термин «правомерный» в этом предложении указывает на саму концепцию правомерности как ту, к которой обращается Конвенция где-то в другом месте, когда использует такие же или похожие выражения, особенно выражения «в соответствии с законом» и «предусмотрен законом» обнаруженными во втором § статьи 9-11. Как вспоминалось выше, в отношении статьи 10, концепция правомерности в Конвенции, отдельно от утверждения соответствия с внутренним правом, также включает в себе качественные требования во внутреннем праве как возможность предвидеть и, как правило, отсутствие произвольности (см. § 34 выше).

60. Таким образом, пока заявитель критиковал основу обжалуемого ограничения во внутреннем праве (см. § 53 выше), Суд повторял, что главным образом национальные власти интерпретируют и применяют внутреннее право, особенно если есть необходимость истолковывать сомнительные моменты (см. дело *S.W. v. United Kingdom* от 22 ноября 1995 г., Серия А № 335-B, стр. 42, § 36, и также приведенное ранее дела *Chorherr and Cantoni*). В настоящем деле, однако, запрет на членство в политической партии полицейских, как закреплено в статье 40/B § 4 Конституции является неоднозначным (см. § выше), и не могло бы быть сомнительным, что законодательство представленное примерно четырьмя годами ранее (Правило 433 Декрета номер 1/1990 от 10 января 1990 - см. § 19 выше) было способно затронуть сферу данного запрета. В этих обстоятельствах Суд сделал вывод, что юридическая позиция была значительно ясна для уполномочивания заявителя регулировать свое поведение, и что требование возможности предвидеть было соответственно удовлетворено. Далее, Суд не нашел никаких оснований удержания возложенного ограничения на осуществление заявителем его свободы ассоциации произвольным. Оспариваемое ограничение было, следовательно «правомерным» в значении статьи 11 § 2.

61. Наконец, не является необходимым в настоящем деле устанавливать спорный вопрос до такой степени, что вмешательство в вопрос будет, благодаря второму предложению статьи 11 § 2, исключенным от того, чтобы быть предметом обстоятельств отличных от правомерности перечисленной в первом предложении того же параграфа. Для причин, предварительно данных в отношении статьи 10 (см. § 41, §§ 46-48 выше), Суд считал, что, в любом случае, вмешательство в свободу ассоциации заявителя удовлетворяет тем условиям (см., *mutatis mutandis*, приведенное выше дело *Vogt*, стр.31, § 68).

62. В итоге, вмешательство могло считаться как оправданное согласно § 2 статьи 11. Соответственно, не было нарушения также ст.11.

(iii) Заявленное нарушение статьи 11 Конвенции взято в связи со статьей 10 или 11.

63. Заявитель далее ссылаясь на то, что оспариваемый запрет на вовлечение в политические действия и на присоединение к партии, являлись дискриминационными. Он полагался на статью 14 Конвенции, которая предусматривает: «Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, цвета, расы, языка, религии, политических и других взглядов, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам».

64. В своей петиции заявитель не адресовал вопрос согласно статье 14, взятой в связи со статьей 10. Что касается статьи 14, взятой в связи со статьей 11, он утверждал, что не было объективного и приемлемого оправдания на запрет членства в партии, также в отношении полицейских или других групп государственных служащих. Вопрос присоединения к партии имел фактически только очень ограниченную связь с обязанностями и ответственностью, принадлежащими исключительно членам вооруженных сил и полиции. Любое различие в обращении, как к необходимости присоединения к партии не должно быть основано на запрете неприемлемо общего характера.

65. Правительство утверждало, что ограничения по вопросу были наложены не только на полицейских, но и на членов вооруженных сил, судей, судей Конституционного суда и также общественных обвинителей. Они утверждали, что любое различие между полицейскими и другими группами граждан, что касается осуществления права на свободу выражения — и, *mutatis mutandis*, свободы ассоциации — должно быть оправдано на основании различий между условиями военной и гражданской жизни и, особенно, обязанностями и ответственностью принадлежащими исключительно членам вооруженных сил и полиции. Они обращались в этом отношении к делу *Engel and Others*.

66. Комиссия не сочла необходимым проверять жалобу заявителя по статье 14 в связи со статьей 10. Что касается статьи 14 взятой в связи со статьей 11, Комиссия рассмотрела, что специфический статус заявителя уже был принят во внимание при проверке оправдания запрета по вопросу согласно статье 11 § 2. Комиссия нашла, что эти суждения были одинаково действительны в контексте статьи 14 и сделала вывод, что появление любой дискриминации в нарушение этой статьи взятой в связи со статьей 11.

67. Выводы Суда о том, что оспариваемые ограничения не относятся к нарушению статей 10 и 11 (см. §§ 50 и 62 выше), не предотвращают решения о нарушении статьи 14 Конвенции. Если это правда, что гарантия изложенная в статье 14 не имеет независимого существования в смысле, что под терминами этой статьи она относится только к «правам и свободам, установленным четвертыми в Конвенции», меры, которые сами по себе находятся в соответствии с требованиями статьи, закрепляющей право или свободу по вопросу, может однако нарушать эту статью, когда она читается в связи со статьей 14, по причине, что она имеет дискриминационную природу (см. дело «относительно определенных аспектов законов по использованию языков в образовании в Бельгии» (*merits*), дело от 23 июля 1968 г., *Serui A*, № 6, стр. 33-34, § 9).

68. Суждения, лежащие в основе выводов Суда о том, что вмешательство в свободу выражения и ассоциации заявителя были оправданы по статье 10 § 2 и статье 11 § 2, были уже приняты во внимание специальный статус заявителя как полицейского (см. §§ 41, 45 – 49, 61 выше). Эти суждения одинаково правомерны в контексте статьи 14 и, даже допускают, что полицейские могут быть взяты в сравнимую с обычными гражданами позицию, для оправдания различия обжалуемого обращения. Соответственно, не было нарушения статьи 14, взятой в связи со статьей 10 или 11.

По этим причинам Суд

1. Постановил единогласно, что не было нарушения статьи 10 Конвенции.
2. Постановил 16 голосами против 1, что не было нарушения статьи 11 Конвенции.
3. Постановил единогласно, что не было нарушения статьи 14 Конвенции, взятой в связи со статьей 10 или 11.