

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 20. ledna 2020 ve věci č. 201/17 – *Magyar Kétfarkú Kutya Párt proti Maďarsku*

Velký senát Soudu rozhodl šestnácti hlasy proti jednomu, že dovozením rozporu provozování mobilní aplikace na anonymní sdílení fotografií neplatných hlasovacích lístků politickou stranou s vágním ustanovením volebního zákona o zákazu výkonu práv, který je v rozporu s jejich účelem, došlo k porušení svobody projevu stěžovatelky chráněné článkem 10 Úmluvy.

I. Skutkové okolnosti

Stěžovatelka je maďarská neparlamentní satirická politická strana. V roce 2015 vedla kampaň parodující vládní protiimigrační politiku. V návaznosti na přijetí unijního plánu na relokační žadatelů o azyl z Itálie a Řecka oznámil maďarský premiér svůj záměr uspořádat referendum s otázkou: „Chcete, aby byla Evropská unie oprávněna nařídít povinné umístění cizinců do Maďarska bez souhlasu parlamentu?“. Referendum bylo vyhlášeno po přezkumu otázky ústřední volební komisí a nejvyšším soudem a schválení parlamentem a konalo se v říjnu 2016 poté, co ústavní soud zamítl všechny stížnosti proti návrhu referenda. Podle opozice byla položená otázka zavádějící a referendum představovalo jen nástroj vládní propagandy.

Stěžovatelka, majíc vyhlášené referendum za zneužití demokratických institucí, vyzvala své podporovatele k účasti a k odevzdání neplatných hlasů. Několik dní před hlasováním zpřístupnila voličům mobilní aplikaci zvanou „Hlasuj neplatně!“, která umožnila uživatelům zcela anonymně sdílet fotografii jejich neplatného hlasovacího lístku.

Ústřední volební komise se začala mobilní aplikací záhy zabývat na základě obdržené stížnosti. Dospěla k závěru o rozporu aplikace s některými zásadami volebního zákona a zakázala stěžovatelce ji dále provozovat. Na základě další obdržené stížnosti proti provozování aplikace v době referenda komise potvrdila své předchozí závěry a stěžovatelce uložila pokutu. Stěžovatelka obě rozhodnutí napadla u nejvyššího soudu, který je zčásti potvrdil s tím, že se stěžovatelka dopustila výkonu práv, který je v rozporu s jejich účelem, což volební zákon zapovídá.

Stěžovatelka se následně obrátila na ústavní soud a poukazovala na protiústavní výklad volebního zákona ze strany nejvyššího soudu. Ústavní soud však její ústavní stížnosti odmítl s poukazem na názor nejvyššího soudu, podle něhož ve skutečnosti nebylo dotčeno právo na svobodu projevu stěžovatelky, ale pouze voličů, kteří mobilní aplikaci využili ke sdělení svého vlastního názoru.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

Stěžovatelka namítala, že rozhodnutí o zákazu provozování mobilní aplikace, kterou vyvinula s cílem umožnit voličům anonymně zveřejnit fotografii svého hlasovacího lístku, a postih za zpřístupnění této aplikace představovalo porušení její svobody projevu chráněné článkem 10 Úmluvy. Senát čtvrté sekce Soudu v rozsudku ze dne 23. ledna 2018 toto porušení jednomyslně konstatoval. Na žádost žalované vlády byla věc postoupena velkému senátu.

A. K PŘIJATELNOSTI

Maďarská vláda namítala nevyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy. Tam, kde se stěžovatelka u ústavního soudu dovolávala protiústavního použití zákonného ustanovení ze strany nejvyššího soudu, neprokázala přímý právní zájem na věci, a tak nesplnila formální podmínky přijatelnosti ústavní stížnosti. Vedle toho netvrdila, že nejvyšší soud použil protiústavní zákonná ustanovení.

Podle Soudu však stěžovatelka vnitrostátním orgánům vysvětlila, proč došlo k zásahu do její vlastní svobody projevu, a proto jim v podstatě umožnila napravit namítané porušení. Na tom nic nemění

závěr ústavního soudu o tom, že stěžovatelka ve skutečnosti nevykonávala svobodu projevu vlastní, ale třetích osob. Ústavní stížnost, kterou se napadá protiústavní ustanovení zákona, směřuje k řešení situací, kdy není jiný prostředek nápravy namítaného porušení; to však není ten případ tam, kde se porušení odvíjí od chybného výkladu nebo použití zákonného ustanovení, které samo není v rozporu s ústavou. Stěžovatelka přitom poukazovala právě na nesprávný výklad a použití zákona. Jelikož se pravidlo vyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy týká jen prostředků, které se vztahují k namítaným porušením (*Ivinović proti Chorvatsku*, č. 13006/13, rozsudek ze dne 18. září 2014, § 28), je třeba předběžnou námitku vlády zamítnout.

B. K ODŮVODNĚNOSTI

Soud se ve věci samé zabýval dvěma aspekty použití článku 10 Úmluvy, a sice existencí a zákonností zásahu do svobody projevu stěžovatelky.

a) Existence zásahu

Mezi účastníky nebylo sporné, že rozhodnutí vnitrostátních orgánů představovala zásah do svobody projevu stěžovatelky. Soud toto konstatování podepřel dalšími úvahami.

Svoboda projevu zahrnuje zveřejňování fotografií (*Ashby Donald a ostatní proti Francii*, č. 36769/08, rozsudek ze dne 10. ledna 2013, § 34); to platí i pro zveřejňování fotografií hlasovacích lístků. Stěžovatelka sice tyto fotografie nepořizovala, ale svou mobilní aplikací přispívala k jejich šíření. Soud ve své judikatuře dovedl, že se článek 10 použije nejenom na obsah informací, ale také na prostředky jejich šíření, neboť jakékoliv omezení těchto prostředků se dotýká práva přijímat a šířit informace (*Ahmet Yildirim proti Turecku*, č. 3111/10, rozsudek ze dne 18. prosince 2012, § 50), aniž je nutné, aby se příslušná média, ať už tištěná nebo nová (internetová), k šířeným názorům sama připojovala (*Öztürk proti Turecku*, č. 22479/93, rozsudek velkého senátu ze dne 28. září 1999, § 49; *Cengiz a ostatní proti Turecku*, č. 48226/10 a 14027/11, rozsudek ze dne 1. prosince 2015, § 54; *Neij a Sunde Kolmisoppi proti Švédsku*, č. 40397/12, rozhodnutí ze dne 19. února 2013).

V projednávané věci byla mobilní aplikace prostředkem, kterým stěžovatelka umožnila voličům rozšiřovat jejich politické názory, a tedy vykonávat svobodu projevu. Podle vnitrostátních orgánů ostatně tím, že poskytla mobilní aplikaci voličům, vyzývala je k nahrání a zveřejnění fotografií hlasovacích lístků a nabádala je, aby odevzdali neplatný lístek, stěžovatelka jednala způsobem, který mohl ovlivnit rozhodnutí voličů, a vedla tedy politickou kampaň. Soud k tomu dodal, že stěžovatelka se snažila nejenom o to, poskytnout voličům fórum k vyjádření jejich politického názoru, ale také o politické sdělení jako takové. V kontextu celostátního referenda a s ohledem na vyzývací název aplikace musí být její provozování chápáno jako projev politického názoru stěžovatelky na dotčené referendum. Navíc stěžovatelka netvrdila, že byla postižena za vedení kampaně, ale za to, že tak činila prostřednictvím sporné mobilní aplikace; článek 10 přitom chrání nejenom obsah vyjadřovaných myšlenek a informací, ale také způsob jejich šíření (*Bédat proti Švýcarsku*, č. 56925/08, rozsudek velkého senátu ze dne 29. března 2016, § 58).

Oba aspekty, a sice poskytnutí fóra pro vyjádření třetích osob a šíření informací a myšlenek, jsou neoddělitelně spojeny a oba spadají pod výkon svobody projevu stěžovatelské politické strany.

b) Zákonnost zásahu

1. Obecné zásady

Článek 10 Úmluvy vyžaduje nejen existenci zákonného základu ve vnitrostátním právu, ale také naplnění požadavku kvality zákona v podobě jeho přístupnosti a předvídatelnosti jeho účinků (*Delfi AS proti Estonsku*, č. 64569/09, rozsudek velkého senátu ze dne 16. června 2015, § 120), jakož i existenci adekvátních záruk proti svévolným zásahům ze strany veřejných orgánů (*Olsson proti Švédsku* (č. 1), č. 10465/83, rozsudek ze dne 24. března 1988, § 61).

Podmínka předvídatelnosti vyžaduje natolik přesné vyjádření právního pravidla, aby adresátům umožnilo, případně s vyhledáním příslušné právní rady, upravit jejich chování. Zákon nemusí sám

stanovit veškeré podrobnosti; ty mohou být obsaženy i v podzákonných předpisech (*Association Ekin proti Francii*, č. 39288/98, rozsudek ze dne 17. července 2001, § 46). Stejně tak může zákon připouštět určité uvážení, pokud je jeho rozsah a způsob výkonu s ohledem na sledovaný legitimní cíl dostatečně upřesněn, aby byla jednotlivci poskytnuta odpovídající ochrana před svévolí (*Gillow proti Spojenému království*, č. 9063/80, rozsudek ze dne 24. listopadu 1986, § 51).

Určité pochybnosti v hraničních případech, nebo je-li více možností výkladu, ještě nezakládají nepředvídatelnost určitého zákonného ustanovení. Rozhodovací funkce vnitrostátních soudů ostatně slouží k rozptýlení výkladových pochybností se zřetelem k vývoji každodenní praxe (*Gorzelić a ostatní proti Polsku*, č. 44158/98, rozsudek velkého senátu ze dne 17. února 2004, § 65), nehledě na to, že daná právní norma je také někdy uplatňovaná poprvé (*Kudrevičius a ostatní proti Litvě*, č. 37553/05, rozsudek velkého senátu ze dne 15. října 2015, § 115).

Dosah pojmu předvídatelnosti závisí do značné míry na obsahu dotčeného předpisu, oblasti, které se týká, jakož i počtu a postavení jeho adresátů (*Delfi AS proti Estonsku*, rozsudek cit. výše, § 122). Volební kontext má přitom zvlášť důležitý význam s ohledem na roli, kterou integrita hlasovacího procesu sehrává při zachování důvěry voličů v demokratické instituce. Soud již dříve shledal, že široký a nepředvídatelný výklad volebních předpisů není slučitelný s článkem 3 Protokolu č. 1 k Úmluvě (*Kovach proti Ukrajině*, č. 39424/02, rozsudek ze dne 7. února 2008, § 48–62). Vedle volebního kontextu vystupuje do popředí skutečnost, že sporná ustanovení představují základ pro omezení svobody projevu, jež je zásadní podmínkou pro „svobodné vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárního sboru“. Navíc je zde dotčena svoboda projevu politických stran, které mají zvláštní význam pro zajištění plurality a správného fungování demokracie. Omezování jejich svobody projevu proto musí být předmětem přísné kontroly (*Refah Partisi (Strana prosperity) a ostatní proti Turecku*, č. 41340/98 a další, rozsudek velkého senátu ze dne 13. února 2003, § 87–88 a 100). Taková kontrola slouží nejenom na ochranu demokratických politických stran před svévolnými zásahy státních orgánů, ale také samotné demokracii, kdy omezování svobody projevu při absenci dostatečně předvídatelných pravidel může být na újmu otevřené politické diskuse, legitimitě volebního procesu a jeho výsledků a v konečném důsledku může podkopat důvěru občanů v zachovalost demokratických institucí a jejich příklon k právnímu státu.

2. Jejich použití na projednávanou věc

V projednávané věci mají účastníci řízení odlišný názor na to, zda právní základ zásahu do výkonu práva stěžovatelky na svobodu projevu byl dostatečně předvídatelný, a tedy zda byl „stanoven zákonem“.

Soud nezpochybňuje existenci zákonných ustanovení, která v Maďarsku odrazují, a to i za pomoci pokut, jednotlivce a skupiny od nezákonných způsobů vedení kampaně. Nejvyšší soud a ústavní soud již měly příležitost vyložit jednu ze zásad stanovených volebním zákonem, a sice zásadu, podle které výkon práv musí být v souladu s jejich účelem, dotčenou v projednávané věci. Otázkou je, zda za situace, kdy závazná právní úprava nezakazovala výslovně pořizování fotografií hlasovacích lístků a jejich anonymní zveřejnění v mobilní aplikaci s cílem šířit je v době hlasování, stěžovatelka věděla nebo měla vědět, a to případně za pomoci právní rady, že její jednání bude považováno za rozporné s volebním zákonem.

Ústavní soud v rozhodnutí z roku 2008 uvedenou zásadu označil za vágní, maje za to, že volební zákon nevymezuje kritéria jejího porušení a taková kritéria obecně nelze pro všechny případy stanovit. Určení, zda je zásada porušena, tak záleží na ústřední volební komisi a na vnitrostátních soudech na základě souhrnu okolností každého jednotlivého případu. To podle Soudu znamená, že zákon přiznává volebním orgánům a soudům případ od případu velký prostor pro uvážení při omezování svobody projevu v rámci volebního procesu. Nejasnost uvedené zákonné zásady vyvolává nejistotu dopadající na svobodu diskutovat veřejné záležitosti, a vyžaduje tedy od vnitrostátních orgánů zvláštní obezřetnost.

Ústavní soud i nejvyšší soud ve své judikatuře omezily dosah této zásady na volební chování vyvolávající „negativní důsledky“, např. pro práva druhých. V projednávané věci nicméně ústřední volební komise

i nejvyšší soud dospěly k odlišným závěrům: nejvyšší soud zejména odmítl názor ústřední volební komise ohledně negativních dopadů provozování mobilní aplikace na tajnost hlasování a férovost referenda nebo na důvěru veřejnosti v práci volebních orgánů. Vodítka vydaná ústřední volební komisí, která jasně uváděla, že fotografování hlasovacích lístků je v rozporu s uvedenou zásadou, byla závazná toliko pro volební orgány, což ovšem nejvyšší soud vyjasnil až po konání referenda.

Projednávaná věc byla zřejmě první případ svého druhu. To sice samo o sobě neznamená, že použitý výklad dotčeného zákonného ustanovení byl nepředvídatelný, ale ve specifickém kontextu zvláštního významu předvídatelnosti zákona v oblasti omezení svobody projevu politické strany v rámci voleb nebo referenda dospěl Soud k závěru, že s ohledem na značnou nejistotu ohledně potenciálních účinků sporného ustanovení uplatněného vnitrostátními orgány nebylo předmětné omezení v souladu s požadavky vyplývajícími z čl. 10 odst. 2 Úmluvy, k jehož porušení tudíž došlo.

III. Oddělené stanovisko

Soudce Dedov ve svém nesouhlasném stanovisku vyjádřil názor, že na projednávanou věc je třeba nahlížet pod úhlem metod politické kampaně, které lze užít v demokratické společnosti. Referendum o zvolené otázce bylo zcela legitimní, zatímco stěžovatelka vyzývala voliče k odevzdání neplatných hlasovacích lístků, dokonce k zneplatnění přikreslením směšných obrázků. To ovšem prozrazuje nedostatek úcty k referendu coby demokratické instituci, jejímž účelem je umožnit společnosti přijímat rozhodnutí. Stěžovatelka se tedy dopustila zneužívajícího jednání, a proto pro ni muselo být uplatnění zásady, podle které výkon práv musí být v souladu s jejich účelem, předvídatelné.