

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 5. května 2020 ve věci č. 78635/13 – *Ignatencu a Komunistická strana Rumunska (Parti Communiste Roumain) proti Rumunsku*

Senát čtvrté sekce Soudu dospěl jednomyslně k závěru, že zamítnutím registrace politické strany především z důvodu, že tato strana je právní nástupkyní rumunské komunistické strany zrušené po změně režimu v roce 1989, nedošlo k porušení práva na svobodu sdružování podle článku 11 Úmluvy. Senát dále odmítl námitku týkající se porušení práva na spravedlivý proces, když shledal, že soudní řízení o registraci politické strany se týkalo politických práv, jež nespádají pod ochranu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

I. Skutkové okolnosti

Prvním stěžovatelem byl rumunský občan Petre Ignatencu; druhým stěžovatelem bylo politické uskupení s názvem Komunistická strana Rumunska. Strana s tímto názvem vznikla v Rumunsku již v roce 1921. V letech 1947 až 1989 byla v zemi jedinou oficiální stranou, která zavedla totalitní režim, jenž se vyznačoval vládou jedné strany, znárodněním majetku a centrálním plánováním ekonomiky. Tento režim byl svržen v roce 1989, kdy v Rumunsku došlo k nastolení demokracie. Na základě právních předpisů přijatých v prosinci 1989 a lednu 1990 byla Komunistická strana Rumunska rozpuštěna a její majetek připadl státu.

V březnu 2010 vznikl výbor pro reorganizaci Komunistické strany Rumunska a první stěžovatel byl zvolen jeho předsedou. Výbor přijal stanovy a politický program. Ve stanovách se mj. uvádělo, že doktrínou strany je marxismus a jejím cílem je nastolení socialistické společnosti založené na společném vlastnictví výrobních prostředků; strana se zavazuje respektovat právní řád země a republikánské zřízení, jakož i principy demokracie a pluralismu politických stran; strana je faktickou právní nástupkyní Komunistické strany Rumunska založené v roce 1921. V politickém programu strany bylo zmíněno, že strana je proti totalitarismu a socialismus v jejím pojetí znamená, že ceny zboží nejsou stanoveny rozhodnutím státu, ale na základě mechanismů tržní ekonomiky. Výbor vydal také tiskové prohlášení, v němž mj. uvedl, že Komunistická strana Rumunska nezanikla právně ani fakticky a že jeho záměrem je znovu ji přivést k životu.

V létě 2010 zveřejnil druhý stěžovatel na internetu článek, v němž uvedl, že strana vznikla v roce 1921 a „dočasně pozastavila své aktivity v důsledku událostí z prosince 1989“. Zmínil rovněž, že po roce 1989 se několik politických formací pokoušelo vytvořit komunistickou stranu, ale podařilo se to pouze uskupení *Partidul Comunistilor* (komunistické straně, jejíž členové nebyli členy původní Komunistické strany Rumunska). Původní komunistická strana dle názoru druhého stěžovatele i nadále existovala ve svých členech a cílem nově vzniklého výboru bylo znovu ji zorganizovat.

V říjnu 2012 se stěžovatelé obrátili na soud s žádostí o registraci strany. Prvostupňový soud žádost zamítl s poukazem na zákon o politických stranách. Ze stanov strany dle soudu plynulo, že formace sleduje doktrínu a ideologii, na nichž byl založen totalitní režim v Rumunsku; rovněž program strany, který zmiňoval socialismus a komunismus, byl v rozporu s právy a svobodami jednotlivce.

Stěžovatelé podali odvolání, v němž namítali, že jejich žádost splnila podmínky stanovené zákonem a že strana nepřebírá hodnoty a negativní aspekty původní Komunistické strany Rumunska. Odvolací soud odvolání stěžovatelů zamítl. Shledal, že ze stanov, programu strany a internetového článku lze vyvodit, že jim při podání žádosti nešlo o založení nové strany, ale o reorganizaci původní Komunistické strany Rumunska. Svědčí o tom skutečnost, že stěžovatelé vycházeli z teoretické i praktické kontinuity „hnutí pracujících“ v Rumunsku, že organizační struktura nové strany byla podobná té před r. 1989 a že členové této původní strany mohli potvrdit svojí členskou příslušnost ke straně toliko na základě

starých stranických průkazů. Program stěžovatelské strany byl navíc v rozporu s ústavními zárukami respektování soukromého vlastnictví a politické plurality.

V roce 2016 došlo v Rumunsku k registraci strany s názvem *Komunistická strana Rumunska – 21. století*, založené jedním z bývalých členů výboru pro reorganizaci Komunistické strany Rumunska vzniklého v roce 2010. V žádosti o registraci této strany bylo zdůrazněno, že se jedná o nové politické uskupení, které není pokračovatelem bývalé Komunistické strany Rumunska ani o to neusiluje. Soud rozhodující v této věci dospěl k závěru, že stanovy a program strany jsou v souladu s vnitrostátním i evropským právem a žádosti o její registraci vyhověl.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

A. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 11 ÚMLUVY

Stěžovatelé namítali, že odmítnutím registrace jejich strany došlo k porušení práva na svobodu sdružování podle článku 11 Úmluvy.

Dle Soudu se nepochybně jednalo o zásah do svobody sdružování, a to navzdory skutečnosti, že žalovaný stát posléze umožnil registraci uskupení s názvem *Komunistická strana Rumunska – 21. století*. Jednalo se totiž o subjekt odlišný od druhého stěžovatele. Bylo proto třeba ověřit, zda byl tento zásah ve smyslu čl. 11 odst. 2 stanoven zákonem, zda sledoval legitimní cíl a zda byl pro dosažení tohoto cíle „nezbytný v demokratické společnosti“.

Soud shledal, že namítaný zásah měl zákonný základ, a to konkrétně zákon o politických stranách, zákon o národní bezpečnosti a ústavu, a že s ohledem na historickou zkušenost Rumunska s totalitou lze konstatovat, že sledoval legitimní cíl ochrany národní bezpečnosti a ochrany práv a svobod jiných. Zbývalo tudíž odpovědět na otázku týkající se nezbytnosti zásahu.

Soud připomněl klíčovou roli, kterou politické strany hrají v demokratickém systému (*Republican Party of Russia proti Rusku*, č. 12976/07, rozsudek ze dne 12. dubna 2011, § 78). Zopakoval, že výjimky ze svobody sdružování musí být přesvědčivé a dostatečně odůvodněny a že při rozhodování o nezbytnosti omezení ve smyslu druhého odstavce článku 11 náleží státu pouze omezený prostor pro uvážení. Stát může rovněž uložit politickým stranám povinnost respektovat práva zaručená Úmluvou a zdržet se programu, který je v rozporu se základními principy demokracie [*Refah Partisi (the Welfare Party) a ostatní proti Turecku*, č. 41340/98 a 3 další, rozsudek velkého senátu ze dne 13. února 2003, § 103]. Politická strana může vést kampaň ve prospěch změny právní úpravy nebo ústavních struktur státu, pokud jsou splněny dvě podmínky. *Zprvé*, prostředky použité pro tento účel musí být zcela zákonné a demokratické; *zadruhé*, samotná navrhovaná změna musí být slučitelná se základními demokratickými principy (*Refah Partisi a ostatní*, cit. výše, § 98).

V projednávané věci vnitrostátní soudy založily odmítnutí registrace druhého stěžovatele na dvou kategoriích argumentů – jednak na formálních důvodech (nesplnění zákonných náležitostí) a jednak na důvodech spojených s obsahem stanov a politického programu.

a) K formálním důvodům pro odmítnutí registrace

Soud předně konstatoval, že byt se stěžovatelé obrátili na vnitrostátní orgány s žádostí o zapsání druhého stěžovatele do seznamu politických stran, ve skutečnosti jim nešlo o vytvoření nového politického uskupení, ale o obnovení strany, která vyvíjela politickou aktivitu již v předchozím období, tj. před podáním žádosti o registraci. Jak stanovy strany, tak vyjádření prvního stěžovatele ukazovaly, že strana se považovala za právní nástupkyni Komunistické strany Rumunska, která v zemi vládla do roku 1989 a poté byla rozpuštěna. Soud dále poukázal na to, že podle rumunského zákona o politických stranách bylo možné registrovat politické uskupení pouze ve dvou případech: buď za účelem vytvoření nového uskupení, nebo reorganizace strany, která právně vznikla již předtím. Žádost stěžovatelů přitom z výše uvedených důvodů nespadala ani pod jednu z těchto možností. Odvolací soud poukázal i na nesrovnalost ohledně ověření pravosti podpisů přiložených k žádosti o registraci. Dle Soudu proto

bylo třeba zodpovědět dvě otázky – zda byly uvedené formální nároky vznesené vnitrostátními soudy rozumné a zda byly důsledky nevyhovění těmto nárokům pro stěžovatele přiměřené.

K první otázce Soud uvedl, že není nerozumné, pokud stát pro registraci politické strany vyžaduje určitý sled kroků, pokud nejsou tyto kroky přehnané. Státy v této oblasti požívají určitý prostor pro uvážení a v členských státech tak existuje velká řada různých režimů. V případě Rumunska je potřeba brát v potaz jeho historický kontext: první právní akt nastolující politický pluralismus zde pochází z prosince 1989 a od tohoto data Komunistická strana Rumunska přestala oficiálně existovat. Dle Soudu proto není nerozumné, pokud rumunská právní úprava neumožňuje znovuvytvoření politických uskupení, která v demokratickém režimu nikdy legálně nefungovala. Rovněž nelze označit za nerozumné ani zákonné požadavky upravující ověření pravosti podpisů při podávání žádosti o registraci politické strany.

Co se týče druhé otázky, Soud shledal, že zákonné požadavky, které dle vnitrostátních soudů stěžovatelé nesplnili, byly obsahově zcela neutrální a nebyly zaměřeny speciálně proti stěžovatelské straně; pakliže tedy bylo vyžadováno jejich dodržení, nebylo cílem tohoto postupu sankcionovat danou stranu z důvodu jejích názorů nebo politických záměrů (*mutatis mutandis, Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde proti Francii*, č. 71251/01, rozsudek ze dne 7. června 2007, § 33). Pokud jde o podmínku předložení prohlášení osoby odpovědné za sběr podpisů, dle Soudu tuto podmínku stěžovatelé mohli splnit dodáním nového prohlášení, což by pro ně stěžilo představovalo nepřiměřenou překážku (*mutatis mutandis, United Macedonian Organisation Ilinden – PIRIN a ostatní*, cit. výše, § 94).

Soud tudíž učinil závěr, že formální důvody, pro které vnitrostátní soudy odmítly registraci stěžovatelské strany, byly „relevantní a dostatečné“, jakož i „přiměřené sledovanému cíli“.

b) K materiálním důvodům pro odmítnutí registrace

Soud konstatoval, že odvolací soud ze stanov a programu stěžovatelské strany vyvodil, že cílem uskupení je prosazovat socialistickou společnost se státem řízenou ekonomikou. Daný záměr považoval odvolací soud za odporující rumunské ústavě, která zaručuje soukromé vlastnictví, politický pluralismus a právní stát. V tomto světle označil odvolací soud prohlášení stěžovatelů o respektování demokratických principů za nepřesvědčivé a čistě formální.

Soud připomněl, že skutečnost, že určitý politický projekt není v souladu s aktuálními principy a strukturami státu ještě sama o sobě neznamená, že projekt je v rozporu s demokratickými pravidly [*Socialist Party of Turkey (STP) a ostatní proti Turecku*, č. 26482/95, rozsudek ze dne 12. listopadu 2003, § 43]. Zároveň ale zkušenost členských států ukazuje, že v minulosti existovaly politické strany, jejichž cíle byly v rozporu se základními principy demokracie, avšak vyšlo to najevo až v okamžiku, kdy se tyto strany dostaly k moci. Soud proto vždy připomínal, že nelze vyloučit, že politický program strany skrývá cíle a záměry odlišné od těch, které strana deklaruje veřejně. Z tohoto důvodu je nutné porovnat obsah programu strany s tím, jak její členové a vůdci vystupují a jednají (*Refah Partisi a ostatní*, cit. výše, § 101).

V projednávané věci se ve stanovách a programu stěžovatelské strany uvádělo, že tato strana respektuje právní řád země, jakož i zásady demokracie včetně politického pluralismu. Strana navíc výslovně odmítá totalitarismus a všechny druhy diskriminace. V žádné části zmíněných dokumentů nebylo možné dle Soudu najít výzvu k násilí, povstání nebo jakékoliv jiné formě odmítnutí demokratických principů ani volání po „diktatuře proletariátu“ (*a contrario, German Communist Party proti Německu*, č. 250/57, rozhodnutí Komise ze dne 20. července 1957). Soud však dodal, že pro posouzení závěru vnitrostátního soudu, že se záměry stěžovatelů lišily od zkoumaných dokumentů, je třeba tyto dokumenty posuzovat v širším kontextu [*Socialist Party of Turkey (STP) a ostatní proti Turecku*, cit. výše, § 49].

V této souvislosti Soud upozornil, že toliko ze samotného historického kontextu projednávané věci, zde konkrétně ze zkušenosti Rumunska s totalitním režimem, nelze vyvodit nezbytnost namítaného

zásahu. To platí tím spíš, že komunistické strany hlásající marxistickou ideologii existují v několika členských státech Úmluvy [*a contrario*, *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) a Ungureanu proti Rumunsku*, č. 46626/99, rozsudek ze dne 3. února 2005, § 25]. Stěžovatelé se však současně jasně nevymezili proti svému propojení s Komunistickou stranou Rumunska, která v zemi vládla do roku 1989 a zavedla zde totalitní režim. Ještě před podáním žádosti o registraci naopak prohlásili, že stěžovatelská strana je právní nástupkyní této strany. Vnitrostátní soudy ve svých rozhodnutích o odmítnutí registrace poukázaly právě na tuto teoretickou i praktickou kontinuitu s „hnutím pracujících“ v Rumunsku.

Dle Soudu v této souvislosti rovněž nelze přehlédnout, že v Rumunsku aktuálně existují politické strany, které hlásají komunistickou doktrínu (např. zmíněná *Partidul Comunistilor* nebo *Komunistická strana Rumunska – 21. století*). Právo stěžovatelů vytvořit komunistickou stranu tedy není jen iluzorní.

Závěrem Soud poukázal na to, že odvolací soud v rozsudku dostatečně zdůvodnil a náležitě stěžovatelům objasnil, proč jejich žádosti o registraci nevyhověl a v jakých ohledech byly zkoumané dokumenty strany v rozporu s ústavním pořádkem a demokratickými principy.

S ohledem na všechny tyto skutečnosti, jakož i na prostor pro uvážení, jenž v této oblasti náleží členským státům, dospěl Soud k závěru, že postup vnitrostátních soudů v dané věci nebyl neopodstatněný. Dle Soudu tu byla hlavním důvodem odmítnutí registrace snaha zabránit znovuvytvoření politického uskupení, které v minulosti po dlouhou dobu závažně zneužívalo své postavení nastolením totalitního režimu, a tím chránit oblast národní bezpečnosti, jakož i základy demokratického zřízení (*mutatis mutandis*, *X proti Belgii*, č. 8701/79, rozhodnutí Komise ze dne 3. prosince 1979). Odmítnutí registrace tedy bylo namířeno proti obzvláště závažnému útoku na principy právního státu, jakkoliv toliko potenciálnímu. I tyto důvody lze tudíž vyhodnotit jako „relevantní a dostatečné“ a „přiměřené sledovanému legitimnímu cíli“.

c) Závěr

Ve světle uvedeného Soud shledal, že namítaný zásah lze vyhodnotit jako „nezbytný v demokratické společnosti“ ve smyslu čl. 11 odst. 2 Úmluvy, a k porušení článku 11 tedy nedošlo.

B. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 6 ÚMLUVY

Stěžovatelé namítali, že v soudním řízení týkajícím se registrace druhého stěžovatele došlo k porušení jejich práva na spravedlivý proces.

Soud podotkl, že řízení se netýkalo ani občanských práv a závazků stěžovatelů, ani jejich trestního obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. V soudním řízení šlo o registraci druhého stěžovatele jako politické strany, a tedy o výkon jeho politických aktivit. Jednalo se tak o právo politické povahy, které jako takové nespadá pod ochranu čl. 6 odst. 1 Úmluvy (*Refah Partisi a ostatní*, cit. výše). Soud proto rozhodl, že námitka porušení článku 6 Úmluvy je neslučitelná s Úmluvou *ratione materiae*.