

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 3. září 2020 ve věci č. 11157/11 – *Yordanovi proti Bulharsku*

Senát páté sekce Soudu dospěl šesti hlasy proti jednomu k závěru, že trestní stíhání a odsouzení zakladatelů muslimské politické strany v důsledku zákonného zákazu zakládání politických stran na náboženském základě je v rozporu s jejich svobodou sdružování chráněnou článkem 11 Úmluvy.

I. Skutkové okolnosti

Stěžovatelé jsou dva bratři, kteří jsou příslušníky turecko-muslimské menšiny v Bulharsku. V roce 2009 se rozhodli založit politickou stranu zvanou Muslimská demokratická unie. Ustavující schůze se konala v centru města Slavjanovo, kam se dostavilo několik stovek lidí. Došlo tu k odsouhlasení vzniku politické strany, přijetí jejich stanov a volbě členů do stranických orgánů. Po shromáždění se konala tisková konference, kde stěžovatelé představili základní zásady nové strany. Členem se mohl stát každý, kdo dodržoval muslimské normy chování a morálky. Dle tvrzení vlády stěžovatelé během tiskové konference rovněž uvedli, že cílem strany je chránit práva muslimů v Bulharsku, že stát oficiálně neuznal tureckou menšinu a pro muslimy v Bulharsku nic neudělal a že byla chyba prezentovat Bulharsko v Evropě jako stát jednoho národa.

Krátce poté bylo zahájeno trestní stíhání stěžovatelů pro podezření z trestného činu založení politické organizace na náboženském základě. V září 2010 rozhodl okresní soud o spáchání uvedeného trestného činu a podmíněčně odsoudil prvního stěžovatele k trestu odnětí svobody na jeden rok. Druhý stěžovatel byl soudem vyjmut z trestní odpovědnosti, avšak mu byla uložena správní pokuta ve výši přibližně 2 tis. eur. Oba stěžovatelé se proti rozsudku odvolali. Odvolací soud potvrdil prvoinstanční rozsudek, nicméně rozhodl o tom, že se jednalo pouze o stádium pokusu, protože nedošlo k založení politické strany. V mezidobí stěžovatelé podali na soud návrh na registraci své politické strany; jelikož se však nedostavili na nařízené jednání, soud zastavil řízení.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 11 ÚMLUVY

Stěžovatelé namítali, že trestní řízení vedené proti nim pro pokus o založení politické strany na náboženském základě představuje neodůvodněné omezení jejich svobody sdružování podle článku 11 Úmluvy.

Soud předně připomněl, že omezení svobody sdružování má různé podoby. Může se jednat nejen o odmítnutí registrovat spolek nebo politickou stranu (*Gorzelić a ostatní proti Polsku*, č. 44158/98, rozsudek velkého senátu ze dne 17. února 2004, § 52), ale i o jejich rozpuštění [*Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) proti Turecku*, č. 23885/94, rozsudek velkého senátu ze dne 8. prosince 1999, § 27] nebo dočasný zákaz činnosti (*Christian Democratic People's Party proti Moldávii*, č. 28793/02, rozsudek ze dne 14. února 2006, § 47), případně zákaz financování zahraniční politickou stranou (*Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde proti Francii*, č. 71251/01, rozsudek ze dne 7. září 2007, § 37–38). O omezení se však jedná také v případech, kdy byla vůči stěžovatelům následně uplatněna opatření represivní povahy (*Gülcü proti Turecku*, č. 17526/10, rozsudek ze dne 6. června 2016, § 39). Omezení přitom může směřovat nejen proti politické straně jako takové, ale i proti jejím zakladatelům a vedoucím představitelům, a to zejména pokud jde o sankce či zákazy týkající se jejich aktivit souvisejících se stranou. Z těchto důvodů Soud shledal, že v projednávání věci došlo k omezení svobody sdružování chráněné článkem 11 Úmluvy.

Soud dále konstatoval, že k omezení došlo na základě ustanovení trestního zákoníku, které bylo dostatečně předvídatelné. Z legislativní historie plyne, že zákaz zakládání politických stran na

náboženském základě byl do bulharského právního řádu zaveden s cílem zabránit nebezpečí, které by takové strany mohly představovat pro mírumilovné soužití různých etnických a náboženských skupin v Bulharsku; dle Soudu tedy lze konstatovat, že namítané omezení sledovalo legitimní cíl „ochrany pořádku“ a „ochrany práv a svobod jiných“. Zbývá odpovědět na otázku, zda bylo toto omezení nezbytné v demokratické společnosti.

Soud zdůraznil, že politické strany představují základní formu sdružování, která vede k funkčnosti demokracie. Politické strany jsou navíc jedinými organizacemi, které mohou získat moc a ovlivňovat politický režim v dané zemi, a to je právě odlišuje od jiných organizací činných v politické oblasti [*Refah Partisi (the Welfare Party) a ostatní proti Turecku*, č. 41340/98 a další, rozsudek velkého senátu ze dne 13. února 2003, § 87]. Bez politických stran nelze realizovat závazek garance politické plurality (*Christian Democratic People's Party proti Moldávii*, cit. výše, § 66). Co se týče možných omezení politických stran, Soud připomněl, že svoboda sdružování není absolutní. V případech, kdy činnost nebo záměry politické strany ohrozí státní instituce nebo práva a svobody ostatních, článek 11 nezbavuje vnitrostátní orgány pravomoci ochránit tyto instituce nebo osoby (*Christian Democratic People's Party proti Moldávii*, cit. výše, § 69). Omezení umožněná článkem 11 nicméně vyžadují striktní interpretaci v podobě přesvědčivého odůvodnění a státy mají v této oblasti pouze omezený prostor pro uvážení [*Refah Partisi (the Welfare Party) a ostatní proti Turecku*, cit. výše, § 100].

V projednávané věci není nutné, aby se Soud vyjádřil k otázce, zda je zákaz zakládání politických stran na náboženském základě jako takový v souladu s článkem 11 Úmluvy. Soud se omezí toliko na otázku, zda trestní stíhání vedené proti stěžovatelům za jejich pokus založit politickou stranu, vedoucí k jejich odsouzení, bylo nezbytné v demokratické společnosti ve smyslu čl. 11 odst. 2 Úmluvy; jinými slovy, zda toto trestní stíhání bylo přiměřené sledovanému legitimnímu cíli.

Soud v této souvislosti především uvedl, že má vážné pochybnosti o nutnosti propojit předmětný zákaz s trestněprávními sankcemi. V projednávané věci ani tak nejde o to, jak závažné sankce byly uloženy stěžovatelům, jako spíše o samotnou skutečnost, že proti nim bylo vedeno trestní řízení, které vyústilo do konstatování viny a uložení trestu. Jak již Soud uvedl, odsouzení v trestním právu je jedním z nejzávažnějších způsobů zásahu do svobody projevu (*Perinçek proti Švýcarsku*, č. 27510/08, rozsudek velkého senátu ze dne 15. října 2015, § 273). To samé platí u svobody sdružování, jejímž cílem je i ochrana názorů a možnosti je vyjádřit [*Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) proti Turecku*, cit. výše, § 37]. Soud poukázal na to, že stěžovatelé nedotáhli do konce řízení o registraci své politické strany. Důsledkem tohoto opomenutí bylo, že strana formálně nevznikla a nemohla vykonávat žádnou aktivitu. Znamená to, že cíle sledovaného vnitrostátními orgány – zajistit pokojné soužití různých etnických a náboženských skupin v Bulharsku – bylo možné dosáhnout v rámci uvedeného řízení, tj. zamítnutím žádosti o registraci politické strany. Vnitrostátní orgány měly navíc i pravomoc rozpustit politickou stranu, která by byla ústavním soudem prohlášena za neústavní. Za těchto okolností a při existenci uvedených možností dle Soudu nelze konstatovat nezbytnost trestního stíhání pro pokus o založení politické strany.

Soud navíc zjistil, že dotčené ustanovení trestního zákoníku bylo přijato během komunistického režimu a nemělo za cíl zabránit náboženským společnostem ovládnout demokratické instituce k prosazení své moci. Všem odsouzeným ze spáchání tohoto trestného činu během komunistického režimu byla hned po pádu režimu udělena amnestie. Účelem tohoto ustanovení tedy spíše bylo eliminovat možnost znovuoobjevení „kapitalistických“ politických stran, které existovaly před nástupem komunismu, a nikoliv chránit náboženskou a etnickou toleranci v zemi.

Z uvedených důvodů Soud shledal porušení článku 11 Úmluvy.

III. Oddělené stanovisko

K rozsudku připojila své nesouhlasné stanovisko bulharská *ad hoc* soudkyně Raycheva, která měla za to, že zde nedošlo k porušení článku 11 Úmluvy. V této souvislosti poukázala zejména na historický kontext předmětné právní úpravy a na skutečnost, že na rozdíl od téměř všech ostatních balkánských

států nedošlo v Bulharsku po pádu komunismu k mezinárodním nepokojům; zachování pokojného soužití různých etnických skupin se dle ní stalo národní hodnotou země. V projednávané věci dle jejího názoru vnitrostátní orgány nepřekročily svůj prostor pro uvážení a důkladně odůvodnily svá rozhodnutí.