

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 10. října 2023 ve věci č. 11214/19 – *Internationale Humanitäre Hilfsorganisation E. V. proti Německu*

Senát čtvrté sekce dospěl jednomyslně k závěru, že zákaz činnosti vedoucí k rozpuštění stěžovatelské organizace, která vědomě financovala teroristické hnutí Hamás, nepředstavoval nepřiměřený zásah do její svobody sdružování. Porušení článku 11 Úmluvy proto neshledal.

I. Skutkové okolnosti

Stěžovatelka byla založena jako nezisková organizace v roce 1997. Podle stanov bylo cílem její činnosti poskytování humanitární pomoci po celém světě. V červnu 2010 německé ministerstvo vnitra vydalo rozhodnutí, kterým činnost stěžovatelky zakázalo, což vedlo k jejímu rozpuštění. Nařídilo rovněž konfiskaci jejího majetku. V odůvodnění rozhodnutí se konstatuje, že stěžovatelka poskytovala dlouhodobou a významnou finanční podporu společnostem, které byly součástí teroristické organizace Hamás, a nepřímo tak přispívala k násilí páchanému Hamásem v rámci vztahů mezi palestinským a izraelským obyvatelstvem. Dle ministerstva byly přitom tyto skutečnosti členům správní rady stěžovatelky známy, jelikož se jedná o vedoucí představitele největší islámské organizace v Německu. Ministerstvo dále uvedlo, že nelze uvažovat o méně restriktivním opatření, než je zákaz činnosti, neboť samotným účelem stěžovatelské organizace je sbírat dary a posílat je subjektům přímo či nepřímo napojeným na Hamás. Stěžovatelka se proti rozhodnutí neúspěšně bránila před vnitrostátními soudy.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 11 ÚMLUVY

Stěžovatelka před Soudem namítala, že zákaz její činnosti vedoucí k jejímu rozpuštění a nařízení konfiskace jejího majetku znamená porušení jejího práva na svobodu sdružování podle článku 11 Úmluvy.

Soud v úvodu připomněl, že možnost založit právnickou osobu za účelem kolektivního jednání v oblasti společného zájmu je jedním z nejdůležitějších aspektů svobody sdružování dle článku 11 Úmluvy, bez něhož by toto právo postrádalo jakýkoli smysl; omezení této svobody mohou ospravedlnit pouze přesvědčivé a závažné důvody, které podléhají přísnému dohledu Soudu (*Gorzelik a ostatní proti Polsku*, č. 44158/98, rozsudek velkého senátu ze dne, § 88).

Mezi stranami nebylo rozporováno, že zákaz činnosti stěžovatelské organizace vedoucí k jejímu zrušení a konfiskaci majetku představoval zásah do svobody sdružování. Soud se proto věnoval splnění podmínek pro takový zásah, stanovených v čl. 11 odst. 2 Úmluvy.

a) Zákonnost zásahu

Soud připomněl, že zákon je předvídatelný, pokud je formulován dostatečně přesně, aby umožnil jednotlivci regulovat svoje chování (*N. F. proti Itálii*, č. 37119/97, rozsudek ze dne 2. srpna 2001, § 26 a § 29). Aby vnitrostátní právo splňovalo tyto požadavky, musí poskytovat určitou míru právní ochrany proti svévolným zásahům orgánů veřejné moci do základních práv chráněných Úmluvou. Diskreční pravomoc výkonné moci proto musí mít dostatečně jasně vymezený rozsah (*Maestri proti Itálii*, č. 39748/98, rozsudek velkého senátu ze dne 17. února 2004, § 30). V projednávaném případě mělo uložení zákazu činnosti základ ve vnitrostátním právu. Již v dřívějším rozsudku Spolkový správní soud s odkazem na stejná vnitrostátní ustanovení a s podobným odůvodněním potvrdil zákaz jiného spolku, který finančně podporoval stejnou organizaci v Gaze. Vzhledem ke zjevně srovnatelné situaci bylo dle Soudu pro stěžovatelku možné, aby namítaný zásah předvídala. Podmínka zákonnosti tedy byla splněna.

b) Legitimní cíl zásahu

Soud již v minulosti uznal, že boj proti terorismu odpovídá legitimním cílům dle čl. 11 odst. 2 Úmluvy, a to konkrétně veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a ochrany práv jiných (*Herri Batasuna a Batasuna proti Španělsku*, č. 25803/04 a 25817/04, rozsudek ze dne 30. června 2009, § 62–64). V projednávané věci se na rozdíl od předchozích případů jedná o boj proti mezinárodnímu terorismu obecně, nezávisle na existenci konkrétní hrozby pro daný stát. I v tomto kontextu ale představuje legitimní cíl předcházení nepokojů. Dle Soudu musí mít smluvní státy možnost přijmout opatření k zamezení využívání svého území k podpoře terorismu a násilí v zahraničních konfliktech.

Co se týče ochrany práv jiných, Soud uvedl, že ustanovení čl. 11 odst. 2 Úmluvy je formulováno široce a neomezuje státy k přijetí opatření pouze na ochranu práv osob nacházejících se v jejich jurisdikci, ale zahrnuje i ochranu práv osob žijících v zahraničí. Namítaný zásah proto odpovídal i tomuto cíli.

c) Nezbytnost zásahu

Zákaz činnosti stěžovatelské organizace v projednávané věci nutně vedl k jejímu rozpuštění, a představoval tak nejpřísnější možné opatření (*mutatis mutandis Tebieti Mühafize Cemiyeti a Israfilov proti Azerbajdžánu*, č. 37083/03, rozsudek ze dne 8. října 2009, § 82). Na druhou stranu ale zákaz cílil na boj proti mezinárodnímu terorismu, přičemž boj proti přímému a nepřímému financování mezinárodního terorismu je deklarovaným cílem řady mezinárodních právních nástrojů. Mezi základní hodnoty Úmluvy zároveň patří zásady mírového řešení mezinárodních konfliktů a nedotknutelnosti lidského života (*Hizb Ut-Tahrir a ostatní proti Německu*, č. 31098/08, rozhodnutí ze dne 12. června 2012, § 74). Organizace, která je zapojena do činností směřujících proti hodnotám Úmluvy, nemůže požívat ochrany článku 11 ve světle článku 17 Úmluvy. Ačkoliv se stěžovatelská organizace sama nedopustila násilného jednání, cíl sledovaný zákazem nepřímé podpory terorismu je velmi důležitý a státy v tomto ohledu požívají širokého prostoru pro uvážení (*mutatis mutandis Schwabe a M.G. proti Německu*, č. 8080/08 a č. 8577/08, rozsudek ze dne 1. prosince 2011, § 113).

Při posuzování přiměřenosti zásahu Soud neomezil svůj přezkum na písemné znění stanov stěžovatelské organizace, podle nichž bylo jejím deklarovaným cílem „poskytovat po celém světě potřebnou humanitární pomoc v případech živelních pohrom, válek a jiných katastrof,“ ale zkoumal činnosti, které stěžovatelka skutečně vykonávala (*mutatis mutandis Vona proti Maďarsku*, č. 35943/10, rozsudek ze dne 9. července 2013, § 59). V této souvislosti poukázal na to, že stěžovatelka nesporně financovala dvě společnosti, u nichž ministerstvo vnitra a vnitrostátní soudy našly přesvědčivé důkazy o tom, že nefigurovaly jako samostatné subjekty, ale byly ve skutečnosti součástí organizace Hamás. Zároveň řádně vyhodnotily, že organizaci Hamás včetně jejích součástí je nutné považovat za teroristickou organizaci. Soud neviděl důvod se od daných závěrů odchýlit, a to i vzhledem k tomu, že Hamás je od roku 2003 zařazen ze strany Evropské unie na sankční seznam „osob, skupin a subjektů zapojených do teroristické činnosti“.

Soud se následně přesunul k posouzení otázky, zda závěr vnitrostátních soudů, že nebylo v případě stěžovatelské organizace možné uložit méně invazivní opatření, byl v rámci jejich prostoru pro uvážení. V této souvislosti poznamenal, že dle zjištění vnitrostátních soudů se sice stěžovatelská organizace sama nezapojovala do násilných činů, její vedoucí členové ale věděli o propojení dvou sponzorovaných společností s Hamásem a schvalovali ho. Celkem sice stěžovatelka poskytovala finanční podporu šesti společnostem, ale částka zaslaná zmíněným dvěma organizacím představovala přibližně 50 % její sponzorské činnosti a v letech 2006 až 2010 dosahovala celkové sumy až 2 500 000 eur. Vnitrostátní soudy přihlédly i k tomu, že stěžovatelka se již v minulosti snažila vyhnout případným omezením tak, že se pokoušela utajit svůj vztah s Hamásem. Z toho vyvodily, že by si stěžovatelka mohla podobně počínat i v budoucnu.

Soud poznamenal, že ačkoliv zákaz nebo rozpuštění společnosti může vyžadovat předchozí upozornění či jinou příležitost být vyslechnut a mít možnost odstranit namítané nedostatky (srov. *Tebieti Mühafize*

Cemiyyeti a Israfilov proti Azerbajdžánu, cit. výše, § 82), neplatí to, pakliže by tím byla ohrožena účinnost nebo vymahatelnost možných budoucích opatření na ochranu práv a svobod jiných. V projednávané věci přitom důvodně hrozilo, že by došlo ke zničení důkazů a převodu majetku na náhradní organizace. Soud proto souhlasil se závěrem Spolkového ústavního soudu, že pouhé omezení činnosti stěžovatelské organizace by bylo neúčinné. Jestliže se dle zjištění vnitrostátních soudů stěžovatelka ztotožňovala s cíli teroristické organizace, kterou nepřímo podporovala (*mutatis mutandis Les Authentiks a Supras Auteuil* 91, č. 4696/11 a 4703/11, rozsudek ze dne 27. října 2016. § 84), přičemž vzhledem k jejímu předchozímu jednání bylo pravděpodobné, že se případná omezující opatření pokusí obejít, úplný zákaz činnosti vedoucí k rozpuštění se nejeví nepřiměřeně.

Soud v neposlední řadě poukázal na to, že stěžovatelská organizace se ani během vnitrostátního řízení, ani v průběhu řízení před Soudem nedistancovala od násilných záměrů a aktivit hnutí Hamás.

d) Závěr

Vzhledem k širokému prostoru pro uvážení za specifických okolností projednávaného případu a s ohledem na provedení řádného posouzení všech dotčených zájmů ze strany vnitrostátních soudů a na závažnost zájmů, které jsou v sázce, Soud dospěl k závěru, že zásah do svobody sdružování stěžovatelské organizace byl nezbytným v demokratické společnosti. Porušení článku 11 Úmluvu proto neshledal.