

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 22. července 2025 ve věci č. 15653/22 – *Bradshaw a ostatní proti Spojenému království*

Senát čtvrté sekce Soudu jednomyslně rozhodl, že provedené vyšetřování zasahování Ruska do demokratických voleb prostřednictvím dezinformačních kampaní a následně přijatá legislativní opatření k ochraně voličů před takovými zásahy v budoucnu byly dostatečnou reakcí dotčeného státu, která naplňovala jeho pozitivní závazek přijmout opatření k ochraně integrity volebního procesu dle článku 3 Protokolu č. 1 k Úmluvě. K porušení práva stěžovatelů na svobodné volby proto nedošlo.

I. Skutkové okolnosti

Stěžovatelé jsou tři bývalí britští poslanci zvoleni v roce 2019. Tvrdí, že Rusko se dopouští rozsáhlého a vytrvalého zasahování do demokratických voleb po celé Evropě i mimo ni, a to skrze využívání dezinformací jako zbraně, kybernetické útoky na volební infrastrukturu, operace typu „hack and leak“ a nasazování „trolích farem“ či „kybernetických jednotek“ za účelem manipulace veřejného diskurzu.

Po britských volbách zveřejnily dva britské parlamentní výbory zprávy dokládající zasahování Ruska do britských parlamentních voleb v roce 2019, referenda o vystoupení z EU v roce 2016 a referenda o nezávislosti Skotska v roce 2014. Jelikož stěžovatelé považovali reakci tehdejší vlády na tato zjištění za nedostatečnou, usilovali o soudní přezkum. Tvrdili, že rozhodnutí předsedy vlády ne zahájit nezávislé vyšetřování porušilo pozitivní závazek státu dle ustanovení článku 3 Protokolu č. 1 k Úmluvě, zakotvujícího právo na svobodné volby. Vnitrostátní soudy jejich námitky odmítly s tím, že dané ustanovení takové specifické povinnosti neukládá a ponechává podrobnou úpravu volebního procesu státům v rámci jejich prostoru pro uvážení.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 3 PROTOKOLU Č. 1 K ÚMLUVĚ

Stěžovatelé před Soudem namítali, že stát nesplnil svůj pozitivní závazek dle článku 3 Protokolu č. 1 k Úmluvě vyšetřit nepřátelské zasahování cizího státu do svých demokratických voleb, jakož i zajistit účinný právní a institucionální rámec k naplnění práv plynoucích z daného ustanovení.

a) K přijatelnosti

1. Použitelnost článku 3 Protokolu č. 1 k Úmluvě

Většina dosavadních rozhodnutí, ve kterých Soud shledal porušení článku 3 Protokolu č. 1 k Úmluvě, se týkala jedné ze tří následujících kategorií případů: zaprvé, přímá omezení ze strany státu, kdo smí kandidovat; zadruhé, selhání státu postupovat v souladu s vlastní úpravou volebního práva; a zatřetí, selhání státu zajistit přiměřeně spravedlivý a účinný systém opravných prostředků pro tvrzená porušení volebního práva. Soud již v minulosti ale rovněž uznal, že daný článek zahrnuje i ve více obecné rovině pozitivní závazek státu organizovat volby "za podmínek, které zajistí svobodné vyjádření vůle lidu při volbě zákonodárního sboru" (*Komunistická strana Ruska a ostatní proti Rusku*, č. 29400/05, rozsudek ze dne 19. června 2012, § 107). Zaručuje tedy nejen samotné volební právo, ale i právo účastnit se voleb za podmínek, které nenarušují samotnou podstatu tohoto práva. K porušení článku 3 Protokolu č. 1 proto může dojít tehdy, pokud podmínky, za nichž voliči vykonávají svá individuální práva, tato práva omezí natolik, že je zbaví jejich účinnosti a zasáhnou jejich samotnou podstatu. Povinnost státu se přitom vztahuje nejen na integritu samotného výsledku voleb, ale i na cirkulaci politických názorů a informací před volbami, jakož i na rovnost příležitostí politických aktérů (tamtéž, § 79).

Byť se dosud Soud zabýval pouze situacemi týkajícími se podmínek vytvořených dotyčným státem, v současnosti není pochyb o tom, že dezinformace k zasahování do voleb jsou využívány jak státními, tak

nestátními aktéry. Zatímco nové technologie, jako jsou platformy sociálních médií, umožnily polickým stranám šířit informace přímo k voličům, zároveň umožnily nepřátelským aktérům šířit dezinformace a manipulovat s informacemi v dosud nevídaném rozsahu a rychlosti. Podle relevantních zpráv bezpečnostních služeb se Rusko snažilo oslabit své protivníky prostřednictvím zasahování do voleb za použití misinformací a dezinformací, kybernetických útoků a dalších metod a vedlo systematickou mezinárodní kampaň mediální manipulace a zkreslování faktů. Spojené království i Spojené státy již uznaly pokusy Ruské federace ovlivňovat jejich demokratické procesy. Šíření dezinformací je způsobilé představovat významnou hrozbu pro demokracii, což uznaly i Úřad vysokého komisaře OSN pro lidská práva, Rada OSN pro lidská práva a Benátská komise.

Soud proto přijal, že pokud existuje reálné riziko, že v důsledku zásahů nepřátelského státu budou volební práva voličů omezena natolik, že bude narušena jejich podstata, může článek 3 Protokolu č. 1 vyžadovat, aby dotčený stát přijal opatření k ochraně integrity volebního procesu a tato opatření průběžně vyhodnocoval.

S ohledem na velmi odlišnou povahu stížností spadajících pod článek 3 Protokolu č. 1 Soud neshledal, že by do tohoto ustanovení měla být vnesena samostatná povinnost účinného vyšetřování, obdobná té, která existuje tam, kde je tvrzené porušení mj. článků 2, 3 a 4 Úmluvy, či dokonce článku 8 či článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě. Současně však konstatoval, že pokud by dotčený stát ignoroval věrohodná tvrzení o cizím zasahování do svých voleb, nemohl by přijmout pozitivní opatření k ochraně integrity svých volebních procesů. Proto, i když státy nemusí mít povinnost vyšetřovat hájitelná tvrzení porušení individuálních práv podle článku 3 Protokolu č. 1, flagrantní selhání státu vyšetřit věrohodná tvrzení o zasahování do jeho voleb by mohlo vyvolat otázku podle tohoto článku, pokud by bránilo jeho schopnosti přijmout pozitivní opatření k ochraně voličů před zásahem do samotné podstaty jejich práva těžit z voleb "za podmínek, které zajistí svobodné vyjádření vůle lidu při volbě zákonodárního sboru".

Účelem takového vyšetřování by bylo především určit povahu a rozsah hrozby, aby stát mohl přijmout nezbytná opatření k ochraně integrity svých volebních procesů před vnějším zasahováním. Vyšetřování by tedy předcházelo tomu, že stát zavede či aktualizuje právní a regulační rámec k naplnění pozitivního závazku chránit integritu svých volebních procesů, a jakékoli tvrzené selhání vyšetřovat by mělo být posuzováno jako součást tohoto pozitivního závazku, nikoli jako samostatné porušení článku 3 Protokolu č. 1. V tomto rozsahu Soud shledal článek 3 Protokolu č. 1 za použitelný na projednávaný případ.

2. Postavení oběti

Soud uvedl, že vlivové kampaně mohou představovat významnou hrozbu pro demokracii, zejména tím, že deformují komunikační ekosystém do té míry, že voliči mohou být vážně zatíženi při svém rozhodování zavádějícími, manipulativními a nepravdivými informacemi koncipovanými k ovlivnění jejich hlasu. V projednávané věci s ohledem na zprávy vypracované dvěma britskými parlamentními výbory uznal, že existovaly důkazy o zasahování do demokratických procesů Spojeného království dostatečné intenzity, aby byly způsobilé zasáhnout samotnou podstatu práva těžit z voleb konaných „za podmínek, které zajistí svobodné vyjádření vůle lidu při volbě zákonodárního sboru“.

Nicméně zda toto zasahování bylo v praxi způsobilé zasáhnout samotnou podstatu tohoto práva, záviselo nejen na intenzitě zasahování, ale také na opatřeních existujících na vnitrostátní úrovni k minimalizaci rizika, že toto zasahování ovlivní výsledek voleb. Vzhledem k tomu, že tato otázka úzce souvisí s těmi, které mají být posuzovány při přezkumu věcných námitek stěžovatelů, se Soud rozhodl ji spojit s přezkumem ve věci samé.

b) K odůvodnění

Ačkoliv Soud nepodceňuje hrozbu představovanou šířením dezinformací a vedením vlivových kampaní, uvedl, že je obtížné přesně posoudit jejich dopad na jednotlivé voliče a tím i na výsledek konkrétních voleb. To by však dle Soudu nemělo státům bránit v přijetí opatření k obraně demokratických hodnot.

Jak již Soud v minulosti shledal, smluvní státy nejsou povinny čekat se zásahem do chvíle, kdy je hrozba pro demokracii dostatečně prokázána a bezprostřední [*Refah Partisi (the Welfare Party) a ostatní proti Turecku*, č. 41340/98 a další, rozsudek velkého senátu ze dne 13. února 2003, § 102]. Nicméně, ačkoli panuje shoda v mezinárodním společenství, že zasahování do voleb prostřednictvím použití dezinformací jako zbraně a v některých případech kybernetických útoků a operací typu „hack and leak“ představuje vážnou hrozbu pro demokracii, zároveň se zdá, že neexistuje jasný konsensus ohledně toho, jaké konkrétní kroky by státy musely podniknout, aby své demokratické procesy před takovými riziky chránily. Jasný konsensus existuje pouze nad tím, že se jedná o složitý globální problém, který nelze řešit bez spolupráce mezinárodních partnerů a společností provozujících sociální média. Zatímco mezinárodní organizace varují před nebezpečím dezinformací a cizího zasahování do voleb, stejně důrazně varují před rizikem unáhlených reakcí na tato nebezpečí. Dopad dezinformací a vlivových kampaní závisí na různých společenských, ekonomických, kulturních, technologických a politických dynamikách, které nemají nutně jednoduchá řešení. Tyto dynamiky musejí být nejprve řádně pochopeny, aby mohl být problém účinně řešen.

Soud upozornil, že je třeba brát v potaz to, že existuje pouze velmi tenká hranice mezi řešením nebezpečí dezinformací a otevřenou cenzurou. Proto je nutné dbát toho, aby jakákoliv přijatá opatření státy ke zmírnění rizika cizího zasahování do voleb prostřednictvím šíření dezinformací a vedení vlivových kampaní byla poměřována s právem na svobodu projevu dle článku 10 Úmluvy. V kontextu tohoto článku Soud uznal, že je obzvláště důležité v období před volbami umožnit volný oběh názorů a informací všeho druhu [*Sunday Times proti Spojenému království* (č. 2), rozsudek ze dne 26. listopadu 1991, § 51]. Ačkoli oběh dezinformací či misinformací může potenciálně zasahovat do práva přijímat informace dle článku 10 Úmluvy, totéž může platit o jakýchkoli opatřeních přijatých za účelem potlačení jejich šíření. Proto by taková opatření musela být pečlivě kalibrována, aby nedocházelo k nepřiměřenému zásahu do práva jednotlivců šířit a přijímat informace, zejména v období před volbami, a aby náležitě zohledňovala riziko zneužití smluvními státy, které by mohly samy usilovat o ovlivnění výsledků voleb (srov. např. *Kobaliya a ostatní proti Rusku*, č. 39446/16 a další, rozsudek ze dne 22. října 2024, § 98, týkající se legislativy o zahraničních agentech). Proto, ačkoli státy nesmějí zůstat pasivní tváří v tvář důkazům, že jejich demokratické procesy jsou ohroženy [*Refah Partisi (the Welfare Party) a ostatní proti Turecku*, cit. výše, § 102], musí jim být přiznán široký prostor pro uvážení při volbě prostředků k potírání těchto hrozeb. Soud již dříve konstatoval, že státy mají značnou volnost při stanovování pravidel v rámci svého ústavního pořádku upravujících parlamentní volby (*Komunistická strana Ruska a ostatní proti Rusku*, cit. výše, § 108).

V projednávané věci podle Soudu příslušná reakce smluvního státu nevybočila z širokého prostoru pro uvážení, který mu v této oblasti náleží. Uvedl, že ačkoliv v počáteční reakci vlády na možné zásahy do voleb existovaly nedostatky, proběhla následně dvě důkladná a nezávislá vyšetřování ruského zasahování do britských voleb, která vedla k vypracování relevantních zpráv ze strany parlamentních výborů. Sami stěžovatelé přitom nespecifikovali, jaká další opatření měla vláda přijmout k prošetření možného ruského zasahování do demokratických procesů.

Každopádně po zveřejnění zmiňovaných zpráv, konkrétně zprávy Zpravodajského a bezpečnostního výboru Parlamentu, byly přijaty tři nové zákony. První, zákon o volbách z roku 2022, omezil volební výdaje třetích stran na subjekty se sídlem ve Spojeném království a na způsobilé zahraniční voliče a zavedl nový požadavek, aby digitální volební materiál nesl digitální otisk se jménem a adresou zadavatele materiálu nebo jakékoli osoby, jejímž jménem je materiál zveřejňován a která současně není zadavatelem. Zadruhé, zákon o národní bezpečnosti z roku 2023 výslovně kriminalizoval napomáhání cizí zpravodajské službě při činnostech ve Spojeném království, pokud takové jednání poškozuje bezpečnost a zájmy Spojeného království; zavedl nový trestný čin sabotáže zaměřený na zachycení státem řízených sabotérů jednajících způsobem poškozujícím bezpečnost Spojeného království; zavedl nový trestný čin zásahu cizí mocnosti; zvýšil horní sazby trestu odnětí svobody za určité volební trestné činy spáchané pro cizí moc nebo jejím jménem či s úmyslem jí prospět; a zavedl režim registrace zahraničního vlivu (Foreign Influence Registration Scheme). Zatřetí, zákon o online

bezpečnosti z roku 2023 zavedl nový regulační režim pro technologické společnosti, které se nově zodpovídají nezávislému dohledovému orgánu, který kontroluje, zda misinformace a dezinformace představují nezákonný obsah nebo obsah škodlivý dětem.

Kromě těchto legislativních opatření vláda v roce 2019 vytvořila oddělení pro boj s dezinformacemi (Counter Disinformation Unit, nyní známou jako National Security Online Information Team). To bylo pověřeno, aby vedlo domácí operativní a politické reakci na boj proti dezinformacím napříč vládou, monitorovalo škodlivé narativy ohrožující Spojené království a koordinovalo s vládními resorty nasazení odpovídající reakce na misinformace a dezinformace. Dále byla v roce 2022 založena pracovní skupina „Obrana demokracie“ (Defending Democracy Taskforce) s cílem chránit „demokratickou integritu Spojeného království“, a to se „zvláštním zaměřením na cizí zasahování“. V neposlední řadě, potřeba přijetí dalších opatření proti hrozbám ze strany nepřátelských státních aktérů se zdá být průběžně přezkoumávána, např. nezávislým posuzovatelem protiteroristické legislativy.

Výše uvedená opatření podle všeho odpovídají na námitky stěžovatelů vznesené na vnitrostátní úrovni. V každém případě Soud konstatoval, že případné nedostatky v reakci státu na zjištěné cizí ovlivňování voleb nelze považovat za natolik závažné, aby zasáhly samotnou podstatu práva stěžovatelů těžit z voleb konaných "za podmínek, které zajistí svobodné vyjádření vůle lidu při volbě zákonodárného sboru". Porušení článku 3 Protokolu č. 1 proto neshledal.

III. Oddělené stanovisko

Soudce Jakab ve svém souhlasném stanovisku projednávaný případ označil za stěžejní v rámci naplňování poslání Soudu chránit před erozí liberální demokracie. Připomněl, že integrita voleb je v tomto ohledu zásadní, neboť mechanismy demokratické odpovědnosti jsou předpokladem pro ochranu lidských práv. Upozornil, že nové formy volebního zasahování a digitálních dezinformačních kampaní dosahují bezprecedentního rozsahu, což vyžaduje další rozvoj standardů Soudu. Vyzval proto k jasnějšímu vymezení opatření, která jsou v této oblasti Úmluvou zakázána, dovolená či vyžadovaná pro naplnění povinnosti dle článku 3 Protokolu č. 1.