
ASPI - Server 172.16.3.162:6665 - stav k 1.10.2004 do částky 178/2004 Sb. a 47/2004 Sb.m.s. -
(2L) Informace o Maestri proti Itálii...

LITERATURA, JUDIKATURA, STANOVISKA, NÁZORY, ...

Evidenční číslo: 27461 (jud)

judikatura, vydaný dne 17.02.2004 Autor: Evropský soud pro lidská práva

Pramen: Maestri proti Itálii [RoESLP 2004, 2: 85] Svoboda shromažďování a sdružování

Oblasti úpravy: Právo shromažďování.;

Vztah k 209/1992 Sb.: čl.11;2/1993 Sb.: čl.19;

ASPI - Server 172.16.3.162:6665 - stav k 1.10.2004 do částky 178/2004 Sb. a 47/2004 Sb.m.s.
Maestri proti Itálii... - Text - poslední stav textu

Věc Maestri proti Itálii

ROZSUDEK VELKÉHO SENÁTU PODLE ČL. 30 ÚMLUVY

Čl. 11 Úmluvy

(svoboda shromažďování a sdružování)

Dne 17. února 2004 vyhlásil předseda Evropského soudu pro lidská práva v Paláci lidských práv ve Štrasburku rozsudek ve věci Maestri proti Itálii.19)

19) Stížnost č. 39748/98. Originál rozsudku byl publikován ve francouzštině a v angličtině. Má 25 stran. Úprava a překlad z francouzštiny: Irena Marková.

Soud rozhodoval ve velkém senátu složeném z následujících soudců: L. Wildhaber, předseda Soudu (Švýcarsko), C. L. Rozakis (Řecko), J.-P. Costa (Francie), G. Ress (Německo), Sir Nicolas Bratza (Spojené království), G. Bonello (Malta), L. Loucaides (Kypr), V. Strážnická (Slovensko), C. Birsan (Rumunsko), K. Jungwiert (Česká republika), V. Butkevych (Ukrajina), B. Zupancic (Slovinsko), J. Hedigan (Irsko), S. Botoucharova (Bulharsko), E. Steinerová (Rakousko), S. Pavlovschi (Moldávie), M. Del Tufo, soudkyně ad hoc (Itálie).

Ke skutkovému stavu

Stěžovatel, pan Angelo Massimo Maestri (nar. 1944), je italským státním příslušníkem. Žije ve Viareggio a je soudcem.

V době podání stížnosti vykonával stěžovatel dočasně funkci předsedy soudu v La Spezia. Dne 23. 11. 1993, na základě šetření generální inspekce ministerstva spravedlnosti, proti němu ministr spravedlnosti zahájil kázeňské řízení, a to z důvodu jeho příslušnosti k zednářské lóži Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani. Ministr stěžovateli vytýkal, že od roku 1981 do března 1993 patřil k zednářům, a tvrdil, že tímto jednáním stěžovatel porušil čl. 18 královského dekretu ze dne 31. 5. 1946.

V rozhodnutí ze dne 10. 10. 1995 došla disciplinární sekce Nejvyšší soudní rady k závěru, že stěžovatel je odpovědný za jednání, které je mu vytýkáno, a uložila mu sankci upozornění (censura). Disciplinární sekce konstatovala, že od roku 1982 bylo jasně možné vycítit, že příslušnost k zednářům je hodnocena negativně, a to proto, že v lóži P2 se sdružovaly osoby, jejichž programem bylo převzetí kontroly nad veřejnou mocí a rozvrácení demokratických institucí, přičemž některé zednářské lóže byly napojeny na mafii a organizovaný zločin. V souvislosti s tímto vývojem vydala Nejvyšší soudní rada ve dnech 22. 3. 1990 a 14. 7. 1993 nařízení, v nichž upozorňovala na konflikt mezi příslušností ke svobodným zednářům a výkonem soudních funkcí. Podle zmíněného rozhodnutí nebyla příslušnost soudce k zednářům z disciplinárního hlediska povolena také z následujících důvodů: neslučitelnost přísahy svobodného zednáře a soudcovské přísahy, existence vztahů podřízenosti mezi svobodnými zednáři, "odvržení" státní justice ve prospěch zednářské spravedlnosti a konečně nerozlučitelnost zednářského svazku i za předpokladu, že si svobodný zednář přeje lóži opustit.

Disciplinární sekce Nejvyšší státní rady dále uvedla, že stěžovatelovo tvrzení o tom, že nevěděl o institucionální debatě o zednářství, jen potvrzovalo existenci jednání, které dle dekretu z roku 1946 podléhalo sankci. Stěžovatelovo chování totiž svědčilo o nedostatku pečlivosti, opatrnosti a předvídavosti ve vztahu k situaci, která představovala nebezpečí pro hodnoty zaručené zmíněným dekretem.

Dne 5. 1. 1996 podal stěžovatel dovolání, ve kterém namítal porušení čl. 18 Ústavy, který zaručuje svobodu sdružování, popíral argumenty o neslučitelnosti funkce soudce s příslušností k zednářům a stěžoval si na nedostatečné odůvodnění závěru, že soudce příslušející k zednářům je znevážen.

Dne 2. 2. 1996 podal dovolání též ministr spravedlnosti. Kasační soud se věcí zabýval dne 19. 9. 1996 a rozsudkem ze dne 20. 12. 1996 stěžovatelovo dovolání odmítl. Soud nejprve konstatoval, že aplikace čl. 18 Ústavy je omezena zásadami

neustrannosti a nezávislosti soudcovské funkce, které mají přednost před právem na svobodné sdružování. Uvedl dále, že rozhodnutí disciplinární sekce se zakládalo zejména na nařízení ze dne 14. 7. 1993, ve kterém Rada stanovila neslučitelnost funkce soudce s příslušností ke svobodným zednářům.

Stěžovatel tvrdí, že od rozhodnutí disciplinární sekce je jeho kariéra zablokována, a to proto, že nebyl prohlášen za schopného vykonávat funkci poradce u Kasačního soudu a že příslušná soudní rada uvedla, že z důvodu uložené sankce se nemůže vyjádřit ke stěžovatelově schopnosti vykonávat funkci předsedy soudu. Stěžovatel konečně tvrdí, že byl přeložen na Sicílii nepředložil však žádné důkazy o tom, že by toto rozhodnutí souviselo s namítanou sankcí.

Řízení před Evropským soudem pro lidská práva

Pan Maestri se na Evropskou komisi pro lidská práva (dále "Komise") obrátil dne 14. 6. 1997. Ve své stížnosti tvrdil, že skutečnost, že byl sankcionován za svou příslušnost ke svobodným zednářům, je porušením čl. 9, 10 a 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále "Úmluva").

Poté, co vstoupil v platnost Protokol č. 11 k Úmluvě (1. 11. 1998), převzal projednávání stížnosti Evropský soud pro lidská práva (dále "Soud"). Věc byla přidělena 2. sekci Soudu, jejíž senát dne 30. 3. 1999 rozhodl uvědomit o ní žalovanou vládu. Po změně ve složení sekcí (1. 11. 2001) pokračovala v řízení o stížnosti 1. sekce Soudu, jejíž senát (ve složení C. L. Rozakis, G. Bonello, P. Lorenzen, N. Vajicová, S. Botoucharova, E. Steinerová a M. del Tufo, soudkyně ad hoc) ji dne 4. 7. 2002 prohlásil za přijatelnou.

Dne 10. 10. 2002 rozhodl tentýž senát o postoupení stížnosti velkému senátu (čl. 30 Úmluvy, čl. 72 Jednacího řádu). Obě strany předložily svá písemná stanoviska a dne 25. 6. 2003 se v Paláci lidských práv ve Štrasburku uskutečnilo veřejné jednání ve věci.

K tvrzenému porušení čl. 11 Úmluvy:

Dovolávajíc se čl. 9, 10 a 11 Úmluvy stěžovatel namítá porušení práv na svobodu myšlení, svědomí a náboženského vyznání, na svobodu projevu a na svobodu pokojného shromažďování a sdružování. Soud se domnívá, že skutečnosti uváděné stěžovatelem spadají do pole působnosti čl. 11 Úmluvy proto bude jeho námitky zkoumat pouze pod úhlem tohoto ustanovení.

Stěžovatel tvrdí, že rozhodnutí Nejvyšší soudní rady o uložení kázeňské sankce z důvodu jeho příslušnosti k zednářství, potvrzené Kasačním soudem, porušilo jeho právo na

svobodu shromažďování a sdružování ve smyslu čl. 11 Úmluvy, který zní takto:

"1. Každý má právo na svobodu pokojného shromažďování a na svobodu sdružovat se s jinými, včetně práva zakládat na obranu svých zájmů odbory nebo vstupovat do nich.

2. Na výkon těchto práv nemohou být uvalena žádná omezení kromě těch, která stanoví zákon a jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. Tento článek nebrání uvalení zákonných omezení na výkon těchto práv příslušníky ozbrojených sil, policie a státní správy."

A. K existenci zásahu

Soud se domnívá, že došlo k zásahu do stěžovatelova práva na svobodné sdružování zaručeného čl. 11 Úmluvy. Vláda tuto skutečnost nepopírá.

Aby byl takový zásah slučitelný s čl. 11, musí splňovat tři podmínky: být "stanoven zákonem", sledovat jeden nebo více legitimních cílů podle výše cit. odst. 2 a být "nezbytným v demokratické společnosti" pro jejich dosažení.

B. Byl zásah "stanoven zákonem"?

1. Argumenty stran

Stěžovatel tvrdí, že žádný italský zákon nezakazuje soudci být příslušníkem svobodných zednářů, členem politické strany, odboru či církve. Domnívá se, že příslušné ustanovení královského dekretu z roku 1946 již není aktuální a má jen formální úlohu, neboť přesně nezmiňuje soudcům zakázaná chování a jednání, pouze dává Nejvyšší soudní radě pravomoc určit, na které jednání se vztahuje.

Pan Maestri kromě toho zdůrazňuje, že italská Ústava zakazuje pouze sdružení tajná a ta, která sledují politický cíl prostřednictvím organizace vojenského charakteru. Tvrdí, že zednářství není sdružením tajným, ale spíše výlučným, a má pouze kulturní, humanitární a filantropické cíle nejde ani o polovojenskou organizaci.

S odkazem na rozsudek N. F. proti Itálii (2001 20)) se vláda

20) Rozsudek č. 186 v čísle 6/2000.

domnívá, že Soud již v podobné věci uznal, že ve vnitrostátním právu existuje dostatečný a přístupný právní základ pro namítaný zásah, tj. čl. 18 dekretu z roku 1946. Co se týká charakteru a podmínek předvídatelnosti zákona, vláda uvádí, že veškeré italské právní normy, tj. příslušná ustanovení Ústavy, čl. 18 dekretu z roku 1946 i obě nařízení Nejvyšší soudní rady, tvoří jasný a předvídatelný normativní rámec, zejména díky vymezení osob, kterým je adresován, a oblasti aplikace.

2. Posouzení Soudem

Soud poznamenává, že se již vyslovil k otázce, zda je disciplinární sankce uložená soudci na základě čl. 18 dekretu z roku 1946 z důvodu jeho příslušnosti ke svobodným zednářům v souladu s čl. 11 Úmluvy (viz výše cit. N. F. proti Itálii). V tomto rozsudku dospěl Soud k závěru, že disciplinární sankce měla oporu ve vnitrostátním právu a že příslušný "zákon" byl přístupný domníval se však, že nebyla splněna podmínka předvídatelnosti.

Soud připomíná, že slova "stanovený zákonem" vyskytující se v čl. 8 až 11 Úmluvy vyjadřují nejen požadavek, aby měl inkriminovaný zásah oporu ve vnitrostátním právu, ale vztahují se i ke kvalitě příslušného zákona: vyžadují jeho přístupnost ve vztahu k dotčeným osobám a dostatečně přesnou formulaci, která těmto osobám umožní v daných okolnostech rozumně předvídat důsledky, které by pro ně mohly vyplynout z určitého jednání [Sunday Times proti Spojenému království (č. 1), 1979, Larissis a další proti Řecku, 1998 21), Hashman a Harrupová proti Spojenému

21) Rozsudek č. 6 v čísle 2/1998.

království, 1999 22), Metropolitní církev Besarábie a další proti

22) Rozsudek č. 106 v čísle 1/2000.

Moldávii, 2001].

Ke splnění těchto požadavků musí vnitrostátní právo poskytovat určitou ochranu proti svévolným zásahům veřejné moci do práv zaručených Úmluvou. Jde-li o otázky týkající se základních práv, byl by zákon v rozporu s demokratickou zásadou nadvlády práva, pokud by míra uvážení svěřená výkonné moci nebyla nijak ohraničena. Proto musí zákon dostatečně přesně určovat rozsah a způsob výkonu takového práva (viz Hassan a Tchaouch proti Bulharsku, 2000, výše cit. N. F. proti Itálii). Stupeň přesnosti vnitrostátní právní úpravy (jenž nemůže vždy předvídat všechny hypotézy) závisí ve velké míře na obsahu dotčeného aktu, na oblasti, kterou má pokrývat, a na počtu a statutu těch, kterým je adresován (viz výše cit. Hashman a Harrup proti Spojenému království).

V projednávaném případě má Soud za to, že čl. 18 dekretu z roku 1946, interpretovaný ve světle zákona č. 17 z roku 1982 a nařízení z roku 1990, je právním ustanovením, na kterém byla založena sankce uložená stěžovateli. Disciplinární opatření tedy mělo oporu ve vnitrostátním právu.

Soud se musí nyní ve světle konkrétních okolností případu zabývat otázkou, zda byly respektovány požadavky kladené na kvalitu zákona, tzn. zda byl příslušný zákon přístupný a předvídatelný.

Pokud jde o přístupnost, Soud konstatuje, že zmíněný čl. 18 tomuto kritériu odpovídal, neboť byl veřejný a stěžovateli (s ohledem na jeho funkci) snadno přístupný. Nelze vyvozovat žádné důsledky z toho, že se disciplinární sekce v odůvodnění svého rozhodnutí odvolala na nařízení z roku 1993, které bylo vydáno ex post čl. 18 a první nařízení Nejvyšší soudní rady totiž samy o sobě splňovaly podmínku přístupnosti (viz, mutatis mutandis, Autronic AG proti Švýcarsku, 1990).

Co se týká předvídatelnosti, musí Soud ověřit, zda vnitrostátní právní úprava dostatečně jasně vymezovala podmínky, za jakých se měl soudce vyvarovat příslušnosti ke svobodným zednářům v této souvislosti je nutné vzít v úvahu i zvláštní požadavky obsažené v disciplinárním právu.

Soud nejprve vyzdvihuje, že čl. 18 dekretu z roku 1946 nedefinuje, zda a jakým způsobem může soudce vykonávat své právo na sdružování. Podle Soudu je nutné v případě stěžovatele odlišit dvě fáze: období jeho příslušnosti ke svobodnému zednářství, tj. od roku 1981 do 22. 3. 1990 (datum vydání prvního nařízení Nejvyšší soudní rady), a období plynoucí od tohoto data do března 1993, kdy stěžovatel svobodné zednářství opustil. Nařízení Nejvyšší soudní rady z roku 1990 totiž upřesnilo, že příslušnost

soudců k legálním sdružením, která jsou ovládána jistými pravidly chování, jako např. svobodné zednářství, může soudcům působit problémy.

Pokud jde o první vymezené období, Soud se domnívá, že samotný čl. 18 dostatečně neodpovídal podmínce předvídatelnosti. Skutečnost, že Itálie přijala v roce 1982 zákon o sdružovacím právu, který nařizoval rovněž rozpuštění okultní lóže P2 a zakazoval účast v tajných sdruženích, neumožňovala stěžovateli předvídat, že příslušnost soudce k legální zednářské lóži může být z disciplinárního hlediska problematická.

Co se týká druhého období, Soud musí zkoumat, zda čl. 18 v kombinaci s nařízením z roku 1990 umožňuje konstatovat, že sporná sankce byla předvídatelná. V této souvislosti poznamenává, že zmíněné nařízení bylo přijato v rámci řešení specifické otázky, kterou je právě příslušnost soudců ke svobodnému zednářství příslušný spis nesl mj. označení "o neslučitelnosti výkonu soudcovské funkce a příslušnosti soudce k zednářství". Debata, která dne 22. 3. 1999 proběhla před Nejvyšší soudní radou, však problém sice pojmenovala, ale nevyřešila. Soud poukazuje na to, že nařízení bylo vydáno po velké diskusi, která v Itálii proběhla na téma nezákonnosti tajné lóže P2, a výslovně zakazovalo účast soudců v zakázaných sdruženích. Pokud jde o jiná sdružení, nařízení stanovilo následující: "Nejvyšší soudní rada je nucena upozornit ministra spravedlnosti, že je namístě zabývat se otázkou, zda by bylo vhodné navrhnout případná omezení sdružovacího práva soudců, která by se vztahovala na všechna sdružení, která svou organizací či svým cílem implikují zvláště zavazující vztahy hierarchie a solidarity mezi svými členy". Z celkového posouzení diskuse před Nejvyšší soudní radou vyplývá, že tato se zabývala otázkou vhodnosti příslušnosti soudce k zednářství z této debaty ovšem nevyšlo najevo, že by příslušnost k tomuto sdružení byla v každém případě kázeňskou chybou.

V důsledku toho nejsou ustanovení nařízení ze dne 22. 3. 1990 natolik jasná, aby umožnila stěžovateli (přestože byl díky své funkci osobou znalou práva) uvědomit si, že jeho příslušnost k zednářské lóži ho vystavovala nebezpečí sankce. To je dle Soudu potvrzeno i skutečností, že Nejvyšší soudní rada považovala za nutné se k této otázce dne 14. 7. 1993 vrátit a jasně stanovit neslučitelnost výkonu soudcovské funkce s příslušností ke svobodnému zednářství.

Za těchto okolností je Soud toho názoru, že podmínka předvídatelnosti nebyla splněna ani v období následujícím po březnu 1990, a že tedy zásah do stěžovatelova práva nebyl stanoven zákonem. Došlo proto k porušení čl. 11 Úmluvy.

C. Dodržení ostatních podmínek uvedených v odst. 2

Vzhledem k závěru, že zásah nebyl stanoven zákonem, nepovažuje Soud za nutné ověřit, zda ostatní podmínky vyžadované odst. 2 čl. 11, tj. existence legitimního cíle a v demokratické společnosti nezbytný charakter zásahu, byly v projednávaném případě dodrženy.

Spravedlivé zadostiučinění

Stěžovatel vyzval Soud, aby uložil vládě povinnost přijmout na vnitrostátní úrovni opatření, která by vedla k ukončení konstatovaných porušení. Žádá rovněž o obnovu disciplinárního řízení, s tím, že rozsudek Evropského soudu pro lidská práva je třeba považovat za "novou skutečnost".

Během ústního jednání požádal stěžovatel na základě čl. 41 Úmluvy rovněž o odškodnění nemateriální újmy. Upřesnil však, že mu nejde o finanční zisk, ale spíše o morální vítězství, které by mu umožnilo vyvrátit tvrzení o jeho nepovolené příslušnosti ke svobodným zednářům. Výši odškodnění ponechává na uvážení Soudu.

Vláda se domnívá, že konstatování porušení by bylo dostatečným spravedlivým zadostiučiněním z titulu morální újmy stěžovatel kromě toho neprokázal existenci této újmy.

Soud připomíná, že v rámci výkonu rozsudku ve smyslu čl. 46 Úmluvy vyvolává rozsudek o porušení pro žalovaný stát právní povinnost ukončit toto porušení a zahladit jeho následky, aby tak byla v rámci možností obnovena situace existující před porušením práva. Žalovaný stát, který byl uznán odpovědným za porušení Úmluvy, je tedy povinen nejen vyplatit stěžovateli částku přiznanou z titulu spravedlivého zadostiučinění, ale také zvolit - pod kontrolou Výboru ministrů - obecná či individuální opatření, která povedou ke zmíněnému cíli (viz Scozzari a Giunta proti Itálii, 2000 23), Pisano proti Itálii, 2002).

23) Rozsudek č. 148 v čísle 1/2001.

Kromě toho z Úmluvy a zejména z jejího čl. 1 vyplývá, že při ratifikaci Úmluvy se smluvní strany zavázaly uvést jejich vnitrostátní právo do souladu s Úmluvou. Je tedy na žalovaném státu, aby ve svém právním řádu odstranil veškeré překážky, které brání adekvátní nápravě stěžovatelovy situace. V projednávaném případě je úkolem italské vlády, aby sáhla k opatřením, která povedou k odstranění následků újmy vztahující se ke stěžovatelově kariéře či vyplývající z disciplinární sankce, která mu byla

uložena a kterou Soud shledal za odporující Úmluvě.

Pokud jde o morální újmu, má Soud za to, že stěžovatel byl v souvislosti s přijetím a aplikací disciplinárního opatření nutně vystaven psychickému a morálnímu utrpení. Podle zásad ekvity mu z tohoto titulu přiznává částku 10 000 EUR.

Co se týká náhrady nákladů řízení, požaduje stěžovatel 8 500 EUR za náklady disciplinárního řízení a 12 000 EUR za náklady vynaložené na řízení před Soudem. Soud má za to, že řízení před vnitrostátními soudy bylo vedeno za účelem nápravy námítky, která vedla ke konstatování porušení podle čl. 41 proto přiznává stěžovateli částku 4 000 EUR, která se blíží částce přiznané příslušným rozsudkem panu N. F. Ve vztahu k řízení před Soudem považuje za rozumné přiznat stěžovateli částku 10 000 EUR.

Výrok rozsudku

Soud rozhodl :

1. jedenácti hlasy proti šesti, že byl porušen čl. 11 Úmluvy
2. jedenácti hlasy proti šesti, že žalovaný stát musí do tří měsíců ode dne, kdy se rozsudek stane konečným podle čl. 44 odst. 2 Úmluvy, vyplatit stěžovateli 10 000 EUR z titulu morální újmy a 14 000 EUR za náklady řízení tyto částky budou navýšeny o prostý úrok rovnající se marginální úrokové sazbě Evropské centrální banky zvýšené o tři procentní body, za období od vypršení uvedené lhůty do vyplacení
3. jednomyslně, že žádost o spravedlivé zadostiučinění se v dalším zamítá.

K rozsudku bylo připojeno společné nesouhlasné stanovisko soudců Bonella, Strážnické, Birsana, Jungwierta a Del Tufo a zároveň nesouhlasné stanovisko soudce Loucaidese, ke kterému se připojil soudce Birsan.