

ČLÁNKY

Militantní demokracie a evropské právo lidských práv: k otázce zákazu komunistických stran

Roman Barinka*

1. ÚVOD

Mezi hlavní lekce ústavního vývoje dvacátého století patří zkušenost, že mechanismy demokracie mohou být protidemokratickými silami zneužity k tomu, aby ji zničily. Jednou z otázek, s níž je konfrontována ústavněprávní teorie i praxe, proto je: má demokracie právo bránit se proti silám, jež ji chtějí odstranit a na jejím místě vybudovat nový, domněle spravedlivější řád? Co když se mohou vykázat podporou většiny společnosti? Nebylo by úsilí o zmaření jejich plánů bytostně protidemokratickým podnikem?

Pouze zdánlivě. Jak známo, liberální teorie spravedlnosti uznává právo demokratické společnosti bránit se proti svým nepřátelům, neb „spravedlnost nevyžaduje, aby lidé stáli opodál, zatímco jiní ničí základy jejich bytí.“¹ Podstatně více problémů však působí otázka, za jakých podmínek a do jaké míry může demokratická společnost proti antiliberálním silám zasáhnout. Bude-li příliš shovívavá, hrozí, že v krajním případě zneužije svobodu k tomu, aby demokracii zničily. Naopak, bude-li příliš razantní, může demokracii sama zbavit jejích základních pilířů, spočívajících v politickém pluralismu a toleranci k odlišnému přesvědčení.

Problém, do jaké míry má demokracie tolerovat ty, kdož jsou k ní samé netolerantní, představuje klíčovou otázku militantní demokracie. Právě tato tematika bude předmětem našeho pojednání. V něm se pokusíme demonstrovat, že stanovení mezí demokratické tolerance nebude nikdy výsledkem mechanické aplikace práva, jenž by si mohl činit nárok na objektivní platnost, nýbrž politicky podmíněným rozhodnutím příslušných autorit.

Platnost této teze následně otestujeme na rozhodovací činnosti autority z nejpovolanějších, Evropského soudu pro lidská práva. Svou pozornost zaměříme specificky na případy týkající se zákazů komunistických stran. V rámci jejich analýzy se pokusíme postihnout faktory, jež v průběhu doby ovlivňovaly postoj Soudu ke komunistické ideologii, a zároveň ukázat, že ať již byl jeho přístup jakýkoli, nikdy nepředstavoval objektivní nevyhnutelnost, nýbrž pouze jednu ze dvou stejně legitimních alternativ. V závěru eseje se pak pokusíme zodpovědět otázku, zda ve světle soudobé judikatury Soudu je možné uvažovat o zákazu KSČM, o něž některé občanské kruhy v České republice usilují.²

2. K ZÁKLADNÍM RYSŮM POJMU MILITANTNÍ DEMOKRACIE

2.1 HISTORICKÉ KOŘENY

Pojem militantní demokracie (*militant democracy*), poprvé použitý německým konstitucionalistou Karlem Loewensteinem v roce 1937,³ vyjadřuje koncept státu, který vyvíjí aktivní obranu před útoky radikálních uskupení na svou demokratickou podstatu. Ve svém úsilí se neomezuje pouze na aktéry, již uzurpují veřejnou moc na základě flagrantly popření příslušných ústavněprávních procedur, nýbrž bojuje i proti těm, již tyto procedury formálně respektují, ovšem přesto pro svobodu představují závažnou hrozbu. Daný pojem tak ztělesňuje opozici vůči „demokratickému fundamentalismu a legalistické slepotě“, jež

* Mgr. Roman Barinka, LL.M., Ph.D.; Kancelář vládního zmocněnce pro zastupování ČR před Evropským soudem pro lidská práva, Ministerstvo spravedlnosti. Veškeré úvahy zde prezentované jsou osobními názory autora.

¹ J. RAWLS, *A Theory of Justice*, The Belknap Press of Harvard University Press, Revised Edition, 1999, str. 192. Podle Ústavního soudu ČSFR se jedná dokonce o povinnost demokratického státu. Srov. náleží ÚS ČSFR ze dne 26. listopadu 1992, sp. zn. Pl. ÚS 1/92; viz též náleží ÚS ČR ze dne 5. prosince 2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/01.

² Připomeňme, že tematika eventuálního zákazu KSČM není předmětem pouze neoficiálních diskusí a iniciativ (např. petice *Zrušme komunisty*), nýbrž od zřízení Dočasné komise Senátu pro posouzení ústavnosti KSČM též problematikou oficiální.

³ K. LOEWENSTEIN, *Militant Democracy and Fundamental Rights, I*, *The American Political Science Review*, Vol. 31, No. 3, 1937, str. 417–432 a *Militant Democracy and Fundamental Rights, II*, *The American Political Science Review*, Vol. 31, No. 4, 1937, str. 638–658; otištěno in A. SAJÓ (ed.), *Militant Democracy*, Eleven International Publishing, 2004, str. 231 a násl. Po druhé světové válce se daný pojem ujal zejména ve Spolkové republice Německo, a to pod označením *streitbare Demokratie*, nebo též *wehrhafte Demokratie*.

překážejí v poznání, že mechanismy demokracie mohou být autoritářskými silami zneužity jako „trójský kůň, v němž nepřítel vstupuje do města“.⁴

Jak Loewenstein správně poukázal, hlavním nástrojem prosazování autoritářských režimů není násilí, nýbrž probuzené emoce mas. Emocionalita je nejvýznamnějším zdrojem jejich síly a soudržnosti a v konečném důsledku i tím, co nahrazuje vládu práva. Bohužel, demokracie je zpravidla proti manipulativní politice založené na zneužívání pudů a vášní obyvatelstva bezbranná.⁵ Tuto skutečnost věrně ilustruje zkušenost Výmarské republiky.

Bezprostředně po požáru Říšského sněmu v únoru 1933, vydávaném nacisty umně za počátek komunistického převratu, přiměl Hitler Hindenburga k tomu, aby vydal tzv. nařízení k ochraně národa a státu (*Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat*). Toto opatření pozastavilo platnost vyjmenovaných základních práv, čímž Hitlerovi posloužilo jako vhodný nástroj pro perzekuci politických oponentů, zejména komunistů. Samo sebe charakterizovalo jako „ochranné opatření proti komunistickým aktům násilí ohrožujícím stát“, čímž *de facto* učinilo z komunismu oficiální hrozbu. V milionech občanů se mu podařilo probudit strach, že pokud nebudou v nadcházejících volbách hlasovat pro nacionální socialisty, otevřou bolševikům cestu k moci.⁶ Jelikož se však v březnových volbách NSDAP nepodařilo získat většinu hlasů, musel se Hitler uchýlit k jiné taktice, jež by mu získala neomezený vliv. Svého cíle dosáhl ještě téhož měsíce, kdy se mu podařilo pomocí obratné politiky prosadit tzv. autorizační zákon (*Ermächtigungsgesetz*), jež jeho vládě (prakticky však jemu samotnému) svěřil zákonodárnou pravomoc. Takto přijaté zákony se dokonce mohly odchylovat od Ústavy. Uvedená norma se stala právním základem nacistické diktatury, již obdařila hávem dokonalé formální legality.⁷

Tragický osud Výmarské republiky byl do značné míry důsledkem pojetí suverenity lidu, základního stavebního kamene každého státu.⁸ Tvůrci výmarské ústavy vycházeli z Rousseauovy koncepce demokracie, podle níž suverén, představovaný většinou lidu, je považován za jediný zdroj všeho práva. Jako takový

proto nemůže být proti své vůli omezen individuálními právy jednotlivce ani ničím jiným. Naopak, bude-li si to přát, může dokonce zrušit demokratické instituce i individuální svobody a nastolit diktaturu. Výrazem této koncepce byl článek 76 ústavy, jež umožňoval její změnu cestou zákona (byť pod podmínkou přítomnosti alespoň dvou třetin poslanců a pozitivního hlasu alespoň dvou třetin z přítomných), aniž by však pro ni stanovoval jakákoli materiální omezení. Výmarská ústava tímto způsobem poskytovala nepřátelům demokracie naprosto stejnou možnost jako jejím obhájčům prosazovat v politické aréně své preference. Snahy o odstranění demokratického zřízení tak nemohly být odsouzeny jako protiústavní, nýbrž tvořily legitimní součást politického procesu.⁹

Ústavní systém Výmarské republiky představoval díky této své charakteristice dokonalé ztělesnění tzv. procedurální, na rozdíl od tzv. materiální koncepce demokracie.¹⁰ Procedurální pojetí, jak název napovídá, vnímá demokracii čistě jako systém ústavněprávních procedur a mechanismů, jako formálně-právní rámec pro přijímání politických rozhodnutí, k jejichž obsahu však zachovává naprostou netečnost. Tato koncepce má kořeny v osvícenské tradici. Představuje odmítavou reakci vůči státu založenému na náboženské ortodoxii a autoritě jediného, objektivně platného morálního řádu. Zavrhuje myšlenku státu coby neomylného garanta pravdy spoléhá na rozum lidského individua, jež pokládá za hlavní záruku politického pokroku a emancipace. Každému hlasu přitom přikládá stejnou morální hodnotu i právo na jeho vyjádření. Důsledkem těchto výchozích postulátů je, že za vylučný způsob legitimizace politických rozhodnutí považuje je ničím neomezované většinové hlasování.¹¹

Formálně-procedurální pojetí výmarské demokracie bylo obhajováno mnohými právními teoretiky tehdejší doby. Čelní místo mezi nimi zaujímal Gustav Radbruch, podle nějž demokracie musí být připravena přenechat vedení ve státě každému politickému programu, jež je podporován většinou hlasů. Nikoli jeho věcný obsah, nýbrž počet zastánců rozhoduje o tom, kdo bude vládnout a kterým směrem se správa věcí veřejných bude ubírat, neboť „žádný politický názor

⁴ K. LOEWENSTEIN, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, in A. SAJÓ (ed.), *Militant Democracy*, *op. cit.*, str. 237.

⁵ Srov. *ibid.*, str. 232 a 241.

⁶ Srov. W. L. SHIRER, *The Rise and Fall of the Third Reich: A History of Nazi Germany*, London, 1960, str. 194.

⁷ Srov. *ibid.*, str. 198–199.

⁸ Dalším, paralelním důvodem byla demoralizovaná lhostejnost demokratických sil. Oproti všeobecně tradovanému mínění je totiž skutečností, že výmarská ústava obsahovala určité prostředky, jež mohly plnit funkci ochrany stávajícího systému proti nástupu nacismu, které však demokratickými aktéry nebyly v jejich rezignovanosti využity (srov. čl. 48 ústavy). Tato skutečnost je jedním z nejdůležitějších poučení z pádu Výmarské republiky.

⁹ Srov. D. OBERNDÖRFER, *Germany's 'Militant Democracy': An Attempt to Fight Incitement Against Democracy and Freedom of Speech Through Constitutional Provisions: History and Overall Record*, in D. KRETZMER, F. KERSHMAN HAZAN (eds.), *Freedom of Speech and Incitement Against Democracy*, Kluwer Law International, 2000, str. 236.

¹⁰ K této dichotomii viz blíže G. H. FOX, G. NOLTE, *Intolerant Democracies*, Harvard International Law Journal, Vol. 36, No. 1, 1995, str. 14 a násl.

¹¹ Srov. *ibid.*, str. 14–15.

není ani prokazatelný, ani vyvrátitelný.¹² Obdobné stanovisko prosazoval též Hans Kelsen, který tvrdil, že demokratický stát musí „strpět též takovou činnost, jež je zaměřena na zničení demokracie“ a musí jí „jako každému jinému politickému přesvědčení poskytnout rovnou příležitost pro své uplatnění“. Žádný stát podle Kelsena nemůže ve snaze o uchování svého demokratického charakteru popírat vůli většiny, aniž by přestal být demokratickým: „člověk musí zůstat věrný svému praporu, i když se loď potápí.“¹³

Riziko formálně–procesního pojetí demokracie, jež se v průběhu třicátých let zhmotnilo Hitlerovým nástupem k moci, nezůstalo ve Výmarské republice zcela nepovšimnuto. Ještě před tímto osudovým momentem se stalo předmětem zásadního nesouhlasu některých teoretiků, kteří vycházeli nikoli z procedurálního, nýbrž z materiálního pojetí demokracie. To, stručně řečeno, demokracii nevnímá jako pouhý soubor formálních procedur zaměřených na přijímání kolektivních rozhodnutí, nýbrž jako druh vlády, jež se zakládá též na určitých hodnotových volbách a principech (omezení moci zákonodárné ústavou, omezení moci výkonné a soudní ústavou a zákonem, dělba moci, ochrana základních práv, rovnost před zákonem a před soudem, legalita trestního práva, zákaz retroaktivity *etc.*), které musejí veškerá politická a právní rozhodnutí respektovat a které nemohou být z ústavního pořádku odstraněny ani většinovým hlasem lidu.¹⁴

Patrně nejvýraznějším kritikem procedurálního pojetí výmarské demokracie byl Carl Schmitt. Ten již od pozdních dvacátých let brojil proti relativistické koncepci, podle níž má být se všemi politickými názory nakládáno shodně bez ohledu na jejich věcný obsah. Jeho kritika se soustředila zejména na článek 76 výmarské ústavy, jež – jak bylo již výše uvedeno – umožňoval její změnu cestou zákona, aniž by však pro ni stanovoval jakákoli věcná omezení. Jak Schmitt správně poukazyval, jednalo se o proceduru, jež byla neutrální k jakémukoli věcnému obsahu, v důsledku čehož ústavu zbavovala veškeré politické

substance.¹⁵ Ve svém spise *Legalität und Legitimität*, vydaném v roce 1932, Schmitt otevřeně varoval, že hodnotově neutrální výklad ústavy představuje pouze „cestu k odstranění legality samotné“ a jako takový není leč „neutralitou k sebevraždě“. Naposledy zde zároveň rozvinul svou tezi, že každá ústava musí mít určité „základní principy“ (*grundlegende Prinzipien*), jež coby její nezměnitelné jádro nemohou být za žádných okolností odstraněny.¹⁶

Byť se tato teze nedočkala ve Výmarské republice uplatnění, chopili se jí po druhé světové válce tvůrci Základního zákona SRN. Jejím praktickým výrazem se stal článek 79 odst. 3, jež vyjmenovává základní elementy demokratického režimu, jež nemohou být odstraněny ani cestou ústavní změny. Článek 21 pro změnu autorizuje zákaz politických stran, které svými cíli či chováním svých stoupenců usilují o podkopání či odstranění demokratického řádu. Tímto způsobem se Základní zákon snaží zamezit opakování historie, kdy se ústavní cestou dostala k moci strana se zcela jasně protidemokratickým programem. Ústavní rád Německa v tomto smyslu ztělesňuje „negativní revoluci, jež se vzpírá všem utopickým schématům zaměřeným na přestavbu politického uspořádání.“¹⁷ Německá, resp. výmarská zkušenost nezůstala bez odezvy ani v jiných státech: ustanovení zajišťující ochranu demokratické podstaty státu, popř. autorizující zákaz politických stran obsahují ústavy celé řady dalších zemí.¹⁸

2.2 DILEMA POJMU A JEHO POLITICKÝ CHARAKTER

Porovnání procedurálního a materiálního pojetí demokracie nám umožňuje odhalit paradoxy, jimž obě koncepce čelí. Jak bylo výše uvedeno, procesní koncepce bezvýhradně ctí princip politického pluralismu, který nikterak neomezuje. Tento postoj je výrazem dokonalého respektu vůči vůli většiny, jež je jedním ze základních definičních znaků demokratické vlády. Bo-

¹² G. RADBRUCH, *Parteienstaat und Volksgemeinschaft*, 1929, in Gustav Radbruch, Gesamtausgabe, Bd. 12, 1992, str. 97, uvedeno in H.-J. PAPIER, W. DURNER, *Streitbare Demokratie*, Archiv des öffentlichen Rechts, Band 128, 2003, str. 344.

¹³ H. KELSEN, *Verteidigung der Demokratie*, 1932, in *Demokratie und Sozialismus. Ausgewählte Aufsätze*, 1967, str. 68, uvedeno in H.-J. PAPIER, W. DURNER, *Streitbare Demokratie*, *op. cit.*, str. 344.

¹⁴ K základním rysům středoevropského, resp. německého pojetí materiálního právního státu viz V. KLOKOČKA, Ústavní systémy evropských států, Linde Praha a.s., 2. aktualizované a doplněné vydání, 2006, str. 89 a násl.; k významu materiálního právního státu v české ústavněprávní praxi viz J. FILIP, Ústavní právo ČR. 1. díl. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR, 4. opravené a doplněné vydání, MÚ a nakladatelství Doplněk, 2003, str. 218 a násl.

¹⁵ C. SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung*, 1931, str. 113, uvedeno in H.-J. PAPIER, W. DURNER, *Streitbare Demokratie*, *op. cit.*, str. 345.

¹⁶ C. SCHMITT, *Legalität und Legitimität*, 1932, str. 49 a 61, uvedeno *ibid.*

¹⁷ D. P. KOMMERS, *German Constitutionalism: A Prolegomenon*, Emory Law Journal, Vol. 40, 1991, str. 852–853, uvedeno in N. DORSEN, M. ROSENFELD, A. SAJÓ, S. BAER, *Comparative Constitutionalism. Cases and Materials*, West Publishing Company, 2003, str. 1286.

¹⁸ Materiální koncepci demokratického zřízení ČR výslovně stvrdil Ústavní soud ČR ve svém nálezu ze dne 21. prosince 1993 sp. zn. Pl. ÚS 19/93; nepřipustnost změny podstatných náležitostí demokratického právního státu v ČR zakotvuje čl. 9 Ústavy. V mezinárodním srovnání viz např. čl. 16 francouzské ústavy z roku 1958 (ochrana institucí Republiky); čl. 21 německého Základního zákona, čl. 22 španělské ústavy, čl. 49 italské ústavy, čl. 13 polské ústavy, čl. 6 chorvatské ústavy či čl. 37 ukrajinské ústavy (zákaz politických stran sledujících protidemokratické cíle či používajících nedemokratické prostředky).

hužel, jejímu uplatnění neklade do cesty žádné překážky v podobě materiálních omezení. Dovedeno *ad absurdum*, procesní pojetí není s to zabránit přeměně demokracie ani v tu nejhorší formu totalitní diktatury. Jeho nezájem o základní hodnotové volby, jež musejí kolektivní politická rozhodnutí respektovat coby nezbytné minimum, tak činí z demokracie nejlepšího přítele svých úhlavních nepřátel.

Tomuto nebezpečí se snaží čelit materiální koncepce, jež odmítá absolutistické pojetí principu většiny a klade důraz též na další, vyvažující principy, jež musí každá politická většina bezpodmínečně ctít. Ve svém úsilí o zachování demokracie však sklouzává do jiného paradoxu: tím, že z volné soutěže politických stran vylučuje protidemokratické síly, popírá principy tolerance a pluralismu, jež jsou vedle principu většiny dalšími ze stěžejních předpokladů demokratické vlády.

Napětí mezi těmito dvěma paradoxy ztělesňuje ústřední dilema militantní demokracie. Otázka, zdali je v tom kterém případě nutno respektovat vůli většiny a dát přednost principu politického pluralismu, či naopak tento princip v zájmu ochrany demokracie částečně obětovat, bude přitom nejtěžší v případě politických stran, a to z následujících důvodů. Na jedné straně, politické strany představují ve srovnání s jinými subjekty pro demokracii největší riziko. Jsou totiž jedinými aktéry v politické aréně, již dokáží určitou myšlenku nejen legitimizovat, nýbrž též konkretizovat.¹⁹ Pokud jim bude v důsledku příliš benevolentního postoje státních orgánů umožněno, aby se chopily moci, může mít tato okolnost pro demokracii fatální důsledky.

Na druhé straně, přehnaně důrazný přístup vůči politickým stranám může vést k vážnému narušení základních demokratických procesů. Je třeba si uvědomit, že riziko pro demokracii v zásadě nebudou představovat malá uskupení s mizivým procentem voličů, nýbrž strany s masovou podporou, které disponují dostatečným potenciálem pro uchopení moci a uskutečnění svého programu. Zákaz takových stran bude popírat politické preference význačných částí obyvatelstva, a právě v této míře bude narušovat hlavní svobodu, již má militantní demokracie chránit, právo lidu na vlastní politické sebeurčení.²⁰

S ohledem na dilema mezi principy politického pluralismu a tolerance na straně jedné a principem efektivní ochrany demokracie na straně druhé se klade stě-

zejní otázka: existuje mezi těmito konfliktními principy nějaká „předzjednaná hierarchie“? Poskytuje právo příslušným orgánům, v první řadě rozhodujícím soudům, jednoznačnou odpověď na otázku, zda v tom kterém případě je nutno domněle protidemokratickou stranu tolerovat či ji naopak zakázat? Odpovíme si stručně: nikoli. Hledání oné „tenké červené linie“ mezi principem tolerance a principem efektivní ochrany demokracie nebude nikdy záležitostí mechanické aplikace práva s předurčeným výsledkem, nýbrž podnikem s výrazně subjektivním zabarvením. Důvody této skutečnosti jsou v podstatě dva. První z nich se projevuje v rovině faktické, druhý pro změnu v rovině normativní.

První důvod spočívá ve skutečnosti, že volby, jež soudy budou muset mezi oběma principy činit, budou do značné míry závislé na jedinečném kontextu jednotlivých případů a na odhadu a intuici příslušných soudců. Hlavní roli v jejich rozhodování bude hrát vnímání závažnosti protidemokratické hrozby, jakož i jejich důvěra v odolnost demokratického systému. Je zřejmé, že se nejedná o žádné objektivně vyjádřitelné kategorie, nýbrž o kvality, jež mohou být ze strany různých osob posuzovány různě.²¹ V případech, kdy k takovým odlišnostem dojde, však nebude existovat žádný objektivní standard, který by dokázal jedno hodnocení upřednostnit na úkor ostatních.

Druhým, normativním důvodem je nejednoznačnost a vágnost pojmu demokracie, který příslušným orgánům neposkytuje jasná a jednoznačná kritéria pro jejich rozhodování. Patrně nebude přehnané tvrzení, že málokterý pojem znamená tolik věcí, jako právě demokracie. Důsledkem této mnohoznačnosti je, že dané slovo je identifikovatelné prakticky s jakoukoli politickou volbou, která vzbuzuje naše sympatie.²² Tato skutečnost má své zřetelné dopady. V míře, v níž příslušné právo (ať již národní či, a to zejména, mezinárodní) neposkytuje příslušnému tribunálu dostatečně jasné standardy, jež by mu odpověděly na otázku, kde leží hranice demokratické tolerance, mu nezbyvá nic jiného, než se pokusit takové standardy vytvořit sám.

V rámci svých snah o naplnění pojmu demokratické tolerance adekvátním významem budou mít příslušné soudy na výběr z různých argumentačních postupů. Zaměříme-li svou pozornost specificky na evropské právo, jmenovitě na Evropskou úmluvu o lidských právech, jež je pro naše účely stěžejním instrumentem,

¹⁹ Toto libozvučné vyjádření přebírá od Y. MERSELA, *The Dissolution of Political Parties: The Problem of Internal Democracy*, International Journal of Constitutional Law, Vol. 4, No. 1, 2006, str. 91, text doprovázející pozn. pod čarou č. 33.

²⁰ Srov. P. MACKLEM, *Militant Democracy, Legal Pluralism, and the Paradox of Self-Determination*, International Journal of Constitutional Law, Vol. 4, No. 3, 2006, str. 505. Tento paradox není zdaleka pouze teoretický. V případě *Refah Partisi proti Turecku*, jenž je dosud jediný, v němž Evropský soud pro lidská práva akceptoval zákaz politické strany, byla rozpuštěna jedna z největších tureckých stran, jež existovala téměř čtrnáct let, měla přibližně 4,3 mil. členů a v době rozpuštění disponovala 158 (z celkových 450) křesly v parlamentu. Viz rozsudek *Refah Partisi proti Turecku* ze dne 13. února 2003 (velký senát).

²¹ Obdobně E. BREMS, *Freedom of Political Association and the Question of Party Closures*, in W. SADURSKI (ed.), *Political Rights under Stress in 21st Century Europe*, Oxford University Press, 2006, str. 152–3.

²² B. R. ROTH, *Democratic Intolerance: Observations on Fox and Nolte*, Harvard International Law Journal, Vol. 37, No. 1, 1996, str. 236.

pak v procesu jejího výkladu budou mít příslušné orgány na výběr v zásadě ze dvou typů argumentů. Argumenty prvního typu můžeme označit za progresivní, argumenty typu druhého pak za konzervativní.²³ Progresivní argumenty budou klást hlavní důraz na striktní ochranu lidských práv prosazovanou jednotně vůči všem smluvním stranám. Díky nim se bude výrazně zmenšovat prostor reziduální suverenity států a jejich volnost při omezování práv v Úmluvě zaručených. Argumenty konzervativní budou klást o mnoho větší důraz na suverenitu státu, jeho legitimní zájmy a co nejméně omezenou volnost při aplikaci Úmluvy. V jejich důsledku se naopak suverénní potenciál států pro omezování zaručených práv bude podstatně zvětšovat. Stručně řečeno, zatímco progresivní argumentace bude směřovat k potvrzení daného práva (v našem případě práva na sdružování v politických stranách), konzervativní argumentace bude směřovat k potvrzení výjimky v podobě jeho omezení (v našem případě zákazu politické strany).²⁴

Přestože oba typy argumentů jsou v jistém smyslu zcela protikladné, nelze mezi nimi stanovit žádnou pevnou hierarchii. Konzervativní argumentace bude zpochybnitelná z progresivních pozic, a to pro průměrnou důrazu kladeného na zájmy státu a nedostatečný ohled na požadavek efektivní ochrany základních práv. Progresivní argumentace bude naopak kritizovatelná z konzervativních pozic, a to pro přehlížení legitimních zájmů států a pro svou snahu podříditi národní demokratický proces subjektivním představám jednotlivých soudců o obsahu a mezích lidských práv.²⁵ Otázka, které řešení bude nakonec upřednostněno, bude v posledku otázkou subjektivní volby, jež bude založena na přijetí nevyřčených morálních či politických hodnot ukrytých pod povrchem té které argumentační strategie.²⁶

Z ambivalentní struktury mezinárodněprávní argumentace tudíž vyplývá, že význam pojmů jako je např. demokratická tolerance či lidská práva není žádnou apriorní daností, čekající na své vysvobození z temnot neznáma za mřížovím normativního textu. Jedná se o materii aktivně utvářenou, a to institucionální politikou autorit nadaných pravomocí závazného výkladu příslušných instrumentů.²⁷ V dalším výkladu zaměříme svou pozornost na institucionální politiku autority z nejpovolanějších, Evropského soudu pro lidská práva. Předmětem našeho zájmu bude specificky problematika zákazů komunistických stran. Uvidíme, že ať již se Soud v průběhu doby stavěl k jejich zákazům jakkoli, jeho postoj nebyl nikdy objektivní nevyhnutelností, nýbrž subjektivní volbou podmíněnou politickými ohledy. V závěru našeho pojednání pak využijeme získaných poznatků k tomu, abychom podali odpověď na otázku, zda je možno na pozadí současné judikatury Soudu uvažovat o zákazu KSČM, o němž některé občanské kruhy v České republice usilují.

3. ZÁKAZ KOMUNISTICKÝCH STRAN A EVROPSKÁ ÚMLUVA O LIDSKÝCH PRÁVECH²⁸

Evropská úmluva o lidských právech byla přijata v reakci na hrůzy druhé světové války s cílem zamezit jejich opakování. Stěžejním účelem tohoto instrumentu je zaručit jednotlivcům nacházejícím se v jurisdikci smluvních stran katalog základních občanských a politických práv. S ohledem na jejich podstatu je zřejmé, že tato práva mohou být požívána pouze v demokratické společnosti. Proto již v rámci přípravných prací bylo jasně deklarováno, že Úmluva musí „dovolit členským státům zabránit – dřív než bude pozdě – ... zno-

²³ K tomuto dělení viz blíže R. BARINKA, *Evropská úmluva o lidských právech a doktrína margin of appreciation : teoretické dimenze problému*, Právník, 10/2005, str. 1078 a násl. Rozlišování argumentů na progresivní a konzervativní zhruba odpovídá dichotomii prosazované Koskenniemi, jenž rozlišuje argumentační strategie sestupné (*descending*) a vstoupné (*ascending*). Viz blíže M. KOSKENNIEMI, *From Apology to Utopia. The Structure of International Legal Argument*, Cambridge University Press, 2005, Reissue with a new Epilogue, str. 59–60.

²⁴ To ovšem neznámá, že progresivní argumentace bude vždy způsobila dané právo přesvědčivě potvrdit, resp. že konzervativní argumentace bude vždy způsobila přesvědčivě potvrdit výjimku z něj. Dovedeno *ad absurdum*, bude-li rozpuštěna strana, která má většinu ve vládě i v parlamentu, která otevřeně hlásá vyvraždění etnika X a která začíná za tímto účelem podnikat praktické kroky, její zákaz prostě *nebude* moci být kritizován jako nepřiměřený. Zde bude progresivní argumentace, jakkoli zdůrazňující požadavek efektivní ochrany lidských práv, příliš nepřesvědčivá na to, aby právo takovéto strany na existenci odůvodnila. Naopak, bude-li jinak perfektně demokratická strana rozpuštěna proto, že chce zakázat řečneme červené pastelky, takový zákaz bude jasně nepřiměřený. Konzervativní argumentace, zdůrazňující legitimní zájmy států, bude příliš slabá na to, aby odůvodnila tvrzení, že existuje veřejný zájem na zákazu červených pastelek, který je natolik závažný, že převažuje nad principem politického pluralismu. Jak je tedy vidno, nestavíme se za tezi, že v mezinárodním právu je možno vyargumentovat přesvědčivě jakoukoli pozici. Nicméně zároveň zastáváme názor, že to, že některé argumenty budou více a některé zase méně přesvědčivé, není ani tak záležitostí jejich formálně-logické konzistence, jako spíše přijatelnosti hodnot, na nichž se tyto argumenty zakládají a jež se příslušné autority rozhodnou preferovat.

²⁵ Zde platí *mutatis mutandis* to, co bylo řečeno v předchozí poznámce. Netvrdíme, že každá konzervativní pozice bude vždy kritizovatelná pomocí progresivních argumentů, stejně jako ani to, že každá progresivní pozice bude kritizovatelná pomocí konzervativních argumentů. Srov. výše uvedené příklady. Nicméně mnohdy tomu tak bude, což bude demonstrováno v další části našeho eseje.

²⁶ Srov. D. KENNEDY, *Theses about International Law Discourse*, German Yearbook of International Law, Vol. 23, 1980, str. 357. Vnitřní rozpornost mezinárodněprávní argumentace je dnes již familiární téma. K jeho zpracování viz Kennedyho *Theses* a dále zejm. Koskenniemiho *From Apology to Utopia*.

²⁷ Srov. J. PETMAN, *Human Rights, Democracy and the Left*, Unbound: Harvard Journal of the Legal Left, Vol. 2, 2006, str. 70, popř. 90.

vuzrození totalitarismu²⁹ a zajistit, že smluvní státy, strany Úmluvy, „jsou demokratické a zůstanou demokratické.“³⁰ Otcové Úmluvy si byli jasně vědomi toho, že „lidská svoboda, právě proto, že je posvátná, se nesmí stát arzenálem, v němž mohou nepřátelé svobody nalézt zbraně, jež mohou později nikým nezadržováni použít [k jejímu zničení].“³¹

Praktickým výrazem těchto obav se stal článek 17 Úmluvy, který z její ochrany vyjímá všechny aktivity, jež jsou zaměřeny na „zničení kteréhokoli ze zde přiznaných práv a svobod nebo na omezování těchto práv a svobod ve větším rozsahu, než to Úmluva stanoví.“ Účelem tohoto ustanovení je zabránit jednotlivcům a jejich skupinám využívat práv zaručených v Úmluvě k podpoře myšlenek, jež jsou v rozporu s jejím textem a duchem.³² Článek 17 tak odůvodňuje (ba vyžaduje) odnětí ochrany aktivitám, jejichž cílem je šíření násilí či nenávisti, popř. podněcování k užití protiprávního násilí, aktivitám, jejichž cílem je podkopání demokratického a pluralistického politického systému země, aktivitám využívajícím protiprávních či protidemokratických metod, jakož i aktivitám sledujícím cíle rasistické povahy či cíle, jež mohou zničit práva a svobody jiných.³³

Během studené války byl článek 17 využíván coby nástroj pro odmítání stížností akterů pocházejících jak z pravého okraje politického spektra, tak z okraje levého. Rasistické, potažmo neonacistické, stejně jako komunistické aktivity byly považovány za neslučitelné s Úmluvou, jejíž ochrana jim byla rezolutně upírána. Po pádu železné opony se situace částečně proměnila. Zatímco krajně pravicové aktivity jsou z ochrany Úmluvy z moci článku 17 i nadále vyňaty, k existenci komunistických stran se Soud staví výrazně benevolentněji. Podívejme se na tento vývoj blíže.

3.1 OBDOBÍ STUDENÉ VÁLKY

Prvním rozhodnutím na poli zákazu komunistické strany bylo rozhodnutí (bývalé) Evropské komise pro lidská práva z roku 1957 přezkoumávající verdikt federálního ústavního soudu tehdejší Spolkové republiky Německo, jímž byla rozpuštěna Komunistická strana Německa (KDP).³⁴ Komise vzala v potaz zejména cíl vyhlášený v programu strany, jmenovitě nastolení diktatury proletariátu, který shledala za neslučitelný s Úmluvou. Poznámala dále, že fakt, že daná strana hodlala dle svých proklamací usilovat o politickou moc ústavními prostředky, ještě sám o sobě neznamenal, že se tohoto cíle zřekla. Z těchto důvodů dospěla k závěru, že ochrana Úmluvy se na KDP z moci článku 17 nevztahuje, a napadené opatření Spolkového ústavního soudu potvrdila.³⁵

Pohled na toto rozhodnutí Komise odhaluje, že v řízení před ní nebylo po německém státu vyžadováno, aby svůj zásah v podobě rozpuštění strany ospravedlnil poukazem na konkrétní nebezpečí pro ústavní pořádek země. Komise se spokojila pouze s tím, že daný zásah byl zaměřen proti subjektu, který ve svém programu deklaroval cíle neslučitelné s Úmluvou.³⁶ To, že dosažení těchto cílů bylo z praktického hlediska v nedohlednu (v parlamentních volbách v r. 1949 strana získala 6%, v r. 1953 disponovala již pouhými 2,2% hlasů s prakticky nulovým koaličním potenciálem), nehrálo v jejím rozhodování žádnou roli.

Tato skutečnost odhaluje skrytý politický charakter daného rozhodnutí. Vzhledem k víceméně nulové schopnosti KDP prosadit cokoli ze svého programu v praxi mohla Komise zaujmout aktivistický postoj a rozhodnutí Spolkového ústavního soudu zpochybnit z progresivní pozice (viz výše). Přínejmenším teore-

²⁹ Council of Europe, Collected Edition of the 'Travaux Préparatoires' of the European Convention on Human Rights, Vol. 1, str. 192 (Teitgen).

³⁰ Travaux Préparatoires, Vol. 2, str. 60 (Ungoed-Thomas).

³¹ Travaux Préparatoires, Vol. 1, str. 108 (Maccas).

³² Rozhodnutí ESLP ze dne 13. prosince 2005 o přijatelnosti stížnosti č. 7485/03 – *Witzsch proti Německu*.

³³ Rozsudek ESLP *Lehideux a Isorni proti Francii* ze dne 23. září 1998, souhlasné stanovisko soudce Jambreka, § 2.

³⁴ Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 17. srpna 1956, BVerfGE 5, 85. Anglický překlad jeho nejdůležitějších částí je v editované podobě dostupný in W. F. MURPHY, J. TANENHAUS, Comparative Constitutional Law. Cases and Commentaries, St. Martin's Press, 1977, str. 621 a násl.

³⁵ Rozhodnutí Komise o přijatelnosti stížnosti č. 250/57 – *Kommunistische Partei Deutschland proti Spolkové republice Německo*, Yearbook of the European Convention on Human Rights (1957), str. 222 a násl., uvedeno in P. HARVEY, *Militant Democracy and the European Convention on Human Rights*, European Law Review, June 2004, str. 414.

³⁶ *Ibid.*, str. 414.

ticky totiž mohla využít tzv. testu „reálné hrozby“, který občas využívá ve své dnešní judikatuře Soud, a konstatovat, že jelikož KDP nepředstavovala pro západoněmeckou demokracii žádné skutečné riziko, její zákaz nebyl „nezbytný v demokratické společnosti“.³⁷ Vzhledem k tomu, že hlavní podmínkou pro omezení práva na svobodu sdružování podle článku 11 Evropské úmluvy o lidských právech je skutečnost, že toto omezení je „nezbytné v demokratické společnosti“, mohla Komise na základě této argumentace napadené rozhodnutí legitimně označit za porušení Úmluvy.

Přes logickou konzistenci tohoto postupu Komise nastíněnou možnost nevyužila a postavila se na stranu Spolkového ústavního soudu. Tento konzervativní přístup nebyl ani tak výrazem horentní snahy o záchranu západoněmecké demokracie před akutním ohrožením ze strany KDP (to totiž, jak jsme výše uvedli, v dané době neexistovalo), nýbrž ostentativním politickým gestem. Komise byla s daným případem konfrontována v období zuřící studené války, ani ne dekádu po komunistických převratech ve státech střední a východní Evropy. Východní Německo bylo pohlceno hydrou komunismu a po celé střední a východní Evropě padaly komunistické totalitě za oběť bezpočty popravených, vězněných a pronásledovaných jedinců. Tvrdit v oné době, že zákaz komunistické strany, jakkoli neškodné, by byl v rozporu s Evropskou úmluvou o lidských právech, bylo z politického hlediska zcela nemyslitelné.

Rozhodnutí Komise ve věci KDP bylo nadlouho jediným precedentem na poli zákazu komunistických stran. K prohloubení judikatury v této oblasti došlo až v devadesátých letech v rozhodovací činnosti Evropského soudu pro lidská práva. Jak známo, tato doba byla významným milníkem ve světových dějinách. Komunistické režimy ve státech střední a východní Evropy byly svrženy a tyto země se začaly vesměs úspěšně demokratizovat. Jak se po pádu komunistické totality mohl Soud k zákazům komunistických stran postavit? Jednou z možností bylo zvolit konzervativní přístup beroucí ohled na legitimní zájmy žalovaných států. V jeho duchu mohl Soud zaujmout represivní postoj v duchu hesla „kdo není schopen poučit se z vlastní minulosti, je nucen prožívat ji znovu a znovu“ a argumentovat, že stejně jako by byla absurdní pokračující existence nacistické strany v poválečném Německu, byla by absurdní i další existence komunistických stran v postkomunistické Evropě. Vzhledem k tomu, že to

byla právě komunistická ideologie, jež uvrhla značnou část evropského kontinentu (a nejen jeho) do područí brutální totality, mohl být represivní přístup ke komunistickým stranám spravedlivě považován za legitimní prostředek ochrany evropské demokracie (nemluvě o jeho retribuční funkci). Soud ovšem tento přístup nezvolil. Naopak, navzdory tragické minulosti se k existenci komunistických stran po pádu železné opony staví dosti vstřícným způsobem. Namísto represivní strategie zaujal liberální postoj, jehož hlavním pilířem je víra v politický pluralismus coby nejdůležitější záruku stabilní demokracie a konečků i víra v poučenost samotných komunistických stran. Dle soudobé judikatury Soudu je zákaz komunistické strany opatřením stíženým silnou presumpcí protiprávnosti, která může být vyvrácena jen velmi pádnými důvody. Dokladem tohoto přístupu Soudu je pohled na jeho recentní judikaturu.

3.2 OBDOBÍ PO PÁDU ŽELEZNÉ OPONY

Judikatura Soudu týkající se otázky zákazu komunistických stran je co do kvantitativního rozměru poměrně omezená. Obsahuje pouze tři případy, přičemž ani v jednom z nich se nejednalo o rozpuštění strany, jež by byla po řadu let součástí politického systému žalovaného státu. V případě *Spojená komunistická strana Turecka*³⁸ bylo napadeným opatřením rozpuštění strany, jež bylo nařízeno krátce po její registraci, takže ani neměla reálnou možnost začít fungovat. V případech *Partidul Comunistilor*³⁹ a *Tsonev*⁴⁰ pak bylo předmětem stížnosti přímo odmítnutí registrace. Nicméně všechny uvedené rozsudky obsahují jasně artikulované principy, jež je možno (ba nutno) aplikovat i na případy komunistických stran, které jsou již v politickém systému země etablovány.

I když se v uvedených kauzách jednalo primárně o právo na svobodu sdružování, zaručené v článku 11 Úmluvy, Soud je interpretoval též ve světle článku 10, zaručujícího svobodu projevu. Tomu je tak proto, že svoboda nerušeně vyjadřovat názory je jedním z účelů svobody sdružování a shromažďování.⁴¹ To platí obzvláště ve vztahu k politickým stranám, jejichž role pro náležité fungování demokracie je – jak Soud zdůrazňuje – „esenciální“.⁴²

Jak Soud konstantně připomíná, svoboda projevu je jednou ze základních podmínek demokracie. Ta

³⁷ Komise mohla využít též obdobu Brandenburgova testu, používaného Nejvyšším soudem USA na poli svobody projevu. Jedná se o velmi liberální test, podle něž je možné projev (včetně projevu podvrátného) omezit pouze tehdy, je-li „namířen k podněcování či vyvolání bezprostředního protiprávního činu a je pravděpodobné, že takový čin též podnikne či vyprodukuje“ („... where such advocacy is directed to inciting or producing imminent lawless action and is likely to incite or produce such action.“). Viz *Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444, 447 (1969). (Kurzíva doplněna.)

³⁸ Rozsudek *Spojená komunistická strana Turecka a další proti Turecku* ze dne 30. ledna 1998 (velký senát).

³⁹ Rozsudek *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) a Ungureanu proti Rumunsku* ze dne 3. února 2005.

⁴⁰ Rozsudek *Tsonev proti Bulharsku* ze dne 13. dubna 2006.

⁴¹ Rozsudek *Spojená komunistická strana Turecka a další proti Turecku*, § 42.

⁴² *Ibid.*, § 43.

však nemůže existovat bez pluralismu: politický pluralismus je její nedílnou součástí a tam, kde chybí, nelze o demokracii mluvit. Z tohoto důvodu jsou politické strany (stejně jako kdokoli jiný) oprávněny hlásat nejen ideje, jež jsou přijímány příznivě či netečně, ale též myšlenky, jež „urážejí, šokují či znepokojují“.⁴³ Jejich přítomnost ve veřejném prostoru musí být společností v zásadě tolerována, chce-li se i nadále nazývat společností demokratickou.

Svoboda politických stran hlásat myšlenky a názory, ať již všeobecně akceptované či naopak menšinové, není samozřejmě samoúčelná. Jednou z jejích nejdůležitějších funkcí je, že umožňuje kritiku aktuálního společenského uspořádání, což je podmínka jeho legitimacy *sine qua non*. Jakákoli kritika je ovšem planá, nenabízí-li pozitivní alternativy. Ustálená judikatura Soudu proto potvrzuje, že politické strany se mohou zasazovat o změny v právním řádu, a to jak v rovině obyčejných zákonů, tak v rovině ústavních struktur. Každá aktivita zaměřená na změnu právního rámce země je však vázána na dvě základní podmínky: zaprvé, prostředky zvolené k tomuto účelu musí být v každém ohledu legální a demokratické; zadruhé, navrhovaná změna musí být sama o sobě slučitelná se základními demokratickými principy. Z toho nutně vyplývá, že politická strana, jejíž představitelé zastávají politiku, která nevyhovuje jednomu či několika pravidlům demokracie nebo která směřuje ke zničení demokracie či k porušování základních práv a svobod, nemůže uplatňovat nárok na ochranu Úmluvy.⁴⁴ S ohledem na velmi úzkou vazbu mezi Úmluvou a demokracií platí, že politické strany se nemohou spoléhat na ustanovení Úmluvy k tomu účelu, aby oslabily či odstranily ideály a hodnoty demokratické společnosti.⁴⁵

Judikatura Soudu tak stvrzuje, že požadavky většinového demokratického procesu nelze interpretovat jako „sebevražedný pakt“, jenž by přikazoval umožnit podíl na moci, odpovídající volebním výsledkům, též uskupením s protidemokratickými tendencemi. Smluvní státy požívají právo bránit se proti všem programům či aktivitám, jež jsou flagrantně zaměřeny na zničení jejich demokratického charakteru. V judikatuře Soudu se odráží jasné přesvědčení, že „i když je tolerance základním principem jakékoli demokratické vlády, ... tam, kde je ohrožováno další trvání samotné demokracie, má její záchrana před principem tolerance přednost.“⁴⁶

Jakkoli je tato maxima sama o sobě nezpochybnitelná, ze statistického hlediska budou případy, kdy Soud bude ochoten tolerovat zákaz politické strany, velmi výjimečné. Soud poskytuje politickým stra-

nám (včetně stran komunistických) co nejširší možnou ochranu slučitelnou s doslovným a účelovým výkladem článku 11. Veškerá citelnější omezení považuje *prima facie* za krajně podezřelá a podrobuje je extrémně přísnému přezkumu.

V rámci přezkumné činnosti Soudu hraje roli několik principů. Nejdůležitějším z nich je ten, jenž stanoví, že zásah do práva na svobodu sdružování je možný jedině tehdy, je-li „nezbytný v demokratické společnosti“. Podle ustálené judikatury Soudu tato fráze znamená, že omezující opatření musí odpovídat „naléhavé společenské potřebě“. Otázka, zda zákaz politické strany takovéto potřebě odpovídá, bude vždy závislá na následujících předpokladech: zaprvé, musí existovat „plausibilní důkaz“, že riziko pro demokracii je „dostatečně blízké“; zadruhé, jednání a projevy představitelů strany mohou být přičítány této straně jako takové; zatřetí, tyto projevy a jednání musí vytvářet celek, jenž podává jasný obraz modelu společnosti vytvořeného a obhajovaného danou stranou, jenž je neslučitelný s pojmem demokratické společnosti.⁴⁷

V kontextu práva na sdružování v politických stranách Soud rovněž pravidelně připomíná, že výjimky z něj musí být vykládány zužujícím způsobem. Zásah do tohoto práva musí být na každý pád ospravedlněn důvody, jež jsou „přesvědčivé a neúprosné“ (*convincing and compelling*). Při svém přezkumu přitom Soud nehodnotí pouze to, zda orgány žalovaného státu použily své pravomoci rozumně, v dobré víře a pečlivě; sporný zásah posuzuje v kontextu celého případu jako celku s cílem určit, zda byl „přiměřený sledovanému legitimnímu cíli“ a zda důvody uváděné vnitrostátními orgány na jeho podporu byly „relevantní a dostatečné“. Přitom se ujišťuje, že národní orgány použily právní standardy, jež jsou v souladu se zásadami zakotvenými v článku 11 Úmluvy, a že tak navíc učinily na základě posouzení relevantních skutečností.⁴⁸

Jak patrně, uvedené principy jsou velmi přísné a ponechávají smluvním státům jen omezený prostor pro vlastní posouzení nezbytnosti zásahu (*a limited margin of appreciation*). Intenzita (přísnost) přezkumné činnosti Soudu v těchto případech dosahuje svého maxima. Nepřekvapí tudíž, že ve všech třech případech týkajících se odůvodněnosti zákazu komunistických stran, s nimiž byl Soud dosud konfrontován, shledal postup vnitrostátních orgánů žalovaných států za protiprávní.

V případě *Spojené komunistické strany Turecka* byl jedním ze dvou důvodů jejího rozpuštění fakt, že její název v rozporu s vnitrostátním právem obsahoval slovo „komunistická“. Soud tento striktní postup tu-

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Rozsudek *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) a Ungureanu proti Rumunsku*, § 46.

⁴⁵ Rozsudek *Refah Partisi proti Turecku* (velký senát) ze dne 13. února 2003, § 99.

⁴⁶ G. H. FOX, G. NOLTE, *Intolerant Democracies*, op. cit., str. 8.

⁴⁷ Rozsudek *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) a Ungureanu proti Rumunsku*, § 48.

⁴⁸ Rozsudek *Spojená komunistická strana Turecka a další proti Turecku*, §§ 46 a 47.

reckých orgánů jednoznačně odmítl. Daná strana totiž neusilovala o zavedení nadvlády jedné společenské třídy a naopak respektovala požadavky demokracie, jmenovitě politický pluralismus, všeobecné volební právo a svobodu účastnit se politického života. Vzhledem k absenci „konkrétních důkazů“, jež by demonstrovaly, že politika dotčené strany představuje pro tureckou demokracii „reálnou hrozbu“, bylo její rozpuštění shledáno Soudem za nepřiměřené, a tudíž nikoli nezbytné v demokratické společnosti.⁴⁹

Obdobnou argumentaci použil Soud též v rozsudku *Partidul Comunistilor*. Důvodem odmítnutí registrace byla skutečnost, že daná strana, jež otevřeně deklarovala svou přichylnost ke komunistickému učení, ve svém programu ostře odsuzovala společenské změny po r. '89 jako „antisociální“, „protidělnické“ a postihující „pouze to, co bylo dobré“. Označivši sebe samu za „revoluční politické uskupení“, vytkla si jako svůj hlavní cíl „vymýtit následky kontrarevoluce a obnovit budování nehumánnější a nejdemokratičtější společnosti, jakou svět kdy poznal, socialismu.“⁵⁰ Soud konstatoval, že hlavní dokumenty strany kladou důraz na zachování národní suverenity i územní celistvosti země, na její právní a ústavní řád i na principy demokracie a naopak neobsahují nic, co by bylo možno považovat za výzvu k použití protiprávního násilí, povstání či k diktatuře proletariátu. Nadto, jak Soud připomněl, strany vycházející z marxistické ideologie existují v celé řadě smluvních stran Úmluvy. Rozpuštění strany pouze z toho důvodu, že její program vychází z marxistického učení, tedy rozhodně neodpovídá „naléhavé společenské potřebě“. Přestože nelze – zejména ve světle nedávné historické zkušenosti – podceňovat nebezpečí levicového totalitarismu, je nutno čekat na to, až se protidemokratická kvalita strany zhmotní v jejich konkrétních činech či postojích jejich představitelů.⁵¹

Obdobně nekompromisní přístup vykazuje konečně i rozsudek *Tsonev*. Jedním z důvodů odmítnutí registrace komunistické strany byl fakt, že její stanovy za hlavní politický cíl vyhlášovaly „revoluční změnu bulharské společnosti“ a podporu myšlenky revolučního společenského řádu.⁵² Soud toto odůvodnění odmítl s tím, že neexistoval žádný důkaz, že by daná strana usilovala o nadvládu jedné společenské třídy nad ostatními. Stejně tak nic nenásvědčovalo tomu, že použitím slova „revoluční“ ve svých stanovách se přihlásila k politice, jež by představovala „reálnou hrozbu“ pro bulharskou společnost či stát. Ani jiné pasáže základního dokumentu strany nezavdávaly příčinu k domněnce, že její cíle byly protidemokratické nebo že se za účelem je-

chů jejich uskutečnění hodlala uchýlovat k násilí.⁵³ Konečně, jak Soud poznamenal, v případě, že by se strana přeci jen po své registraci uchýlila k protidemokratickému jednání, by národní orgány nezůstaly bezmocné. Bulharský právní řád obsahoval ustanovení, jež příslušnému soudu umožňovala rozpustit politickou stranu, jejíž činnost by byla v rozporu s ústavou či zákony.⁵⁴ S ohledem na tyto okolnosti Soud uzavřel, že odmítnutí registrace dotčené strany představovalo nepřiměřené opatření, jež nebylo v demokratické společnosti nezbytné.

3.3 OTÁZKA ZÁKAZU KSČM

Jak je z uvedeného pohledu na příslušnou judikaturu patrné, soudobý přístup Soudu k existenci komunistických stran je velmi tolerantní. Tuto benevolenci lze vysvětlit v prvé řadě již zmíněnou změnou v geopolitickém kontextu: rozdělení světa na tzv. socialistický a kapitalistický blok je minulostí. Země střední a východní Evropy, jež byly donedávna členy prvního bloku, jsou demokratickými státy s ústavními zárukami politického pluralismu a vlády práva. Komunistické strany v nich přišly o svou výlučnou roli a jsou vystaveny nejen konkurenční soutěži politických protivníků (a nepřímě i kontrole veřejnosti), nýbrž též kontrole demokratických institucí na čele s nezávislými soudy. Nadto, tato uskupení neproklamují ryzí komunistické cíle, jako např. nelítostný třídní boj, diktaturu proletariátu či vládu jedné strany. Přirozeně: fakt, že komunistické strany otevřeně nepropagují protidemokratické cíle, ještě sám o sobě neznamená, že o ně nemohou skrytě usilovat. Nicméně stejně tak tato skutečnost může znamenat i to, že se opravdově začlenily do demokratického systému a že z něj ani svými cíli ani metodami nijak nevybočují – a vybočovat ani nehodlají.

Právě zde leží odůvodnění konstantní judikatury Soudu, podle níž zákaz komunistické strany nelze ospravedlnit pouze tím, že tato ve své činnosti vychází z marxistické ideologie, popř. má ve svém názvu slovo „komunistická“. Na základě Marxova učení je totiž možno kromě tezí o diktatuře proletariátu a vládě jedné strany rozvíjet též celou řadu myšlenek, které představují legitimní součást politické diskuse. Kdo by si chtěl osobovat právo zakazovat debatu např. o tom, zda ideologie lidských práv ve svých nechtěných důsledcích nevytváří z jedince „egoistického člověka“, odcizeného svému sociálnímu okolí, který v ostatních vidí nikoli možnost pro realizaci své svobody, nýbrž překáž-

⁴⁹ Viz blíže rozsudek *Spojená komunistická strana Turecka a další proti Turecku*, §§ 54 a 61 *in fine*.

⁵⁰ Viz blíže rozsudek *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) a Ungureanu proti Rumunsku*, § 11.

⁵¹ Viz blíže *ibid.*, §§ 54, 56 a 58.

⁵² Rozsudek *Tsonev proti Bulharsku*, § 24 *in fine*.

⁵³ *Ibid.*, § 59.

⁵⁴ *Ibid.*, § 61.

ku pro ni? Kdy by chtěl trestat za názor, že hlavními silami, které kapitalismus uznává, jsou „touha po zisku a válka mezi těmi, kdož o něj usilují“ (Marx)? Kdo by chtěl zakazovat politickou stranu za to, že hodlá „zvyšovat standard sociálních jistot“ či usilovat o „spravedlivější ocenění lidské práce, ochranu zájmů sociálně slabých a ohrožených skupin obyvatel“ (program KSČM)?

Samozřejmě, za tyto a řadu obdobných tezí nelze v demokratické společnosti nikoho spravedlivě postihovat, byť s nimi můžeme rezolutně nesouhlasit. Avšak právě proto, že komunistické strany mohou v praxi obhajovat nejen myšlenky s demokracií neslučitelné, nýbrž též myšlenky, jež ji nijak neohrožují a představují legitimní součást veřejné debaty, je nutno jejich existenci v zásadě tolerovat. Zde dochází svého uplatnění princip, že omezení práva na svobodu projevu i práva na svobodu sdružování musí být podle Úmluvy nikoli „nezbytné“, nýbrž „nezbytné v demokratické společnosti“.⁵⁵ Tato nuance je velmi důležitá. Diametrálně odlišné jsou totiž požadavky „nezbytnosti“ ve společnosti nedemokratické a ve společnosti demokratické. Zatímco v prvním případě je nezbytným spíše potlačování práva na svobodu politického projevu a na svobodné sdružování v politických stranách, pro řádné fungování demokracie je důrazná ochrana těchto svobod klíčovou podmínkou. Je-li něco základním předpokladem liberální demokracie, je to v první řadě volná soutěž politických sil v pluralitním systému. Jen ona činí smysluplnými svobodné volby a jen ty zajišťují prvotní podmínku demokracie, souhlas ovládaných s politikou vládnoucích. Jakékoli omezování volné soutěže politických sil – zejména v tak drastické formě jakou je zákaz strany – je naopak odklonem od demokratického ideálu a v demokratické společnosti přichází do úvahy jen v těch nejzávažnějších případech.

Toto jsou tedy v zásadě důvody, pro něž soudobá judikatura Soudu velí umožnit politickým stranám vycházejícím z marxistického učení, aby se začlenily do demokratického systému dané země a staly se jeho integrální součástí (samozřejmě v závislosti na voličské „poptávce“). Zákaz takové strany bude opatřením, jež bude stíženo velmi silnou presumpcí protiprávnosti. Zasáhnout proti straně založené na komunistické ideologii lze dle judikatury Soudu až v případě, kdy existují *konkrétní důkazy, že tato strana představuje reálné riziko závažné újmy pro pluralitní demokratický systém založený na otevřené debatě a odmítnutí politicky motivovaného násilí*. Pokud však respektuje volnou soutěž politických sil a svobodné volby a pokud nepodněcuje k užití síly ani nehlásá třídní boj, diktaturu proletariátu či vládu jedné strany, její zákaz bude s Úmluvou neslučitelný.

K jakému výsledku bychom dospěli, pokud bychom tyto podmínky aplikovali v rámci debaty o eventuelním zákazu KSČM? Dle našeho názoru lze mít jen stěží pochyby o tom, že zákaz této strany by byl z pohledu Evropské úmluvy o lidských právech protiprávní. Ať již si o této straně myslíme cokoli, zdá se, že pro demokratický systém ČR nepředstavuje žádné závažné a bezprostřední riziko. Předně, jedná se o stranu, jejímž cílem je „demokratická společnost svobodných, rovnoprávných občanů, společnost politicky a hospodářsky pluralitní“, o stranu, která „respektuje otevřený a rovnoprávný dialog a demokratickou pluralitu“⁵⁶ a „odmítá takovou praxi, která připouští nebo ospravedlňuje omezování demokracie, diskriminaci nebo represí za názory.“⁵⁷ Krom toho, ani projevy jejich představitelů ani její praktické kroky v Parlamentu v zásadě nezavdávají příčinu k domněnce, že používá protidemokratické metody nebo že usiluje o protidemokratické cíle.

Na tom dle našeho názoru nic nemění ani slova předsedy Filipa pronesená 24. února 2007 na zasedání ústředního výboru: „Pokusme se vrátit k Leninovi. Jestliže komunisté měli být z pohledu leninské teorie třikrát nej – tedy nejrevolučnější, nejpokrokovější a nejmasovější, tak měli být také internacionální ... A je KSČM připravena ideově, teoreticky, ale zejména politicky a věcně vyvolat a postavit se do čela eventuelních revolučních procesů – ano či ne?“ Nepochybuje o tom, že toto prohlášení je z hlediska politické morálky krajně problematické. V zemi, jež má za sebou čtyřicetiletou zkušenost s komunistickou totalitou, by měla být slova o „revolučních procesech“ s komunistickou stranou v čele naprostým tabu. Nicméně z pohledu vlády práva je nutno konstatovat, že uvedený projev nelze kvalifikovat jako protiprávní. Připustit, že představují – řečeno slovy Soudu – „reálnou hrozbu“ pro demokracii, by bylo zjevně nepodložené. Navíc, takový závěr by představoval výsměch nejen demokratickým institucím státu, ale v konečném důsledku též demokratickému sebevědomí národa jako takového.

I přes morálně nepřijatelnou povahu inkriminovaného projevu tedy lze mít celkově za to, že eventuelní rozpuštění KSČM by bylo opatřením nepřiměřeným, a proto s Evropskou úmluvou o lidských právech neslučitelným. Je třeba vzít v potaz, že KSČM je stranou, jež je bezmála dvacet let součástí demokratického systému, který prozatím její přítomností neutrpěl žádnou kvalitativní újmu. Vzhledem k její voličské podpoře, jež se na celostátní úrovni trvale pohybuje kolem 15%, je zřejmé, že nemá v dohledné době reálnou šanci chopit se sama moci. Pokud by se stala součástí vícebarevné vlády, její návrhy by podléhaly

⁵⁵ K pojmu „demokratická společnost“ ve smyslu Evropské úmluvy o lidských právech srov. S. MARKS, *The European Convention on Human Rights and Its 'Democratic Society'*, The British Year Book of International Law, Vol. 66, Oxford, Clarendon Press, 1996, str. 209 a násl.

⁵⁶ Stanovy Komunistické strany Čech a Moravy, §§ 4 a 73.

⁵⁷ Program Komunistické strany Čech a Moravy „Naděje pro Českou republiku“, Úvod, *in fine*.

přímé korekci koaličních partnerů a nepřímo též kontrole parlamentní opozice (argument, že vládní strany by mohly mít i většinu v Poslanecké sněmovně, takže poslanecká opozice by byla „bezzubá“, lze vyvrátit poukazem na existenci Senátu s odlišným způsobem volby jeho členů). Nejzazší záruku chráničů základní elementy demokratického uspořádání by i nadále představoval Ústavní soud. Konečně nelze zapomínat ani na fakt, že komunistické strany existují v řadě jiných zemí Evropy a jejich členové jsou přítomni též v Evropském parlamentu, aniž by tato skutečnost měla pro demokracii negativní důsledky.

Všechny uvedené okolnosti vedou dle našeho mínění k závěru, že neoficiální i oficiální diskuse o eventuelním zákazu KSČM jsou přinejmenším předčasné, neboť tato strana za současných okolností nepředstavuje pro demokratický systém České republiky konkrétní a reálnou hrozbu. Její rozpuštění by bylo v manifestním rozporu s evropským řádem lidských práv, neboť by představovalo nepřiměřené opatření, jež není v demokratické společnosti nezbytné.

4. ZÁVĚR

V úvodu naší studie jsme odhalili, že charakter soudního rozhodování na poli militantní demokracie má bytostně politický charakter. Příslušní soudci nemohou spoléhat na dostatečně jasné standardy, jež by jim dávaly jednoznačnou odpověď na otázku po mezích demokratické tolerance. V důsledku toho jim nezbyvá nic jiného, než aby si tyto standardy vytvořili sami. V tomto bodě se význam pojmů jako demokracie, tolerance či lidská práva přestává jevit jako neměnná danost a stává se materií aktivně utvářenou institucionální politikou příslušných autorit.

Tyto teoretické konstrukce byly v další části našeho pojednání potvrzeny rozbořením institucionální politiky vrcholné evropské autority na daném poli, Evropského soudu pro lidská práva. Zjistili jsme, že Soud – na rozdíl od doby předchozí – od pádu železné opony nespatřuje v existenci komunistických stran akutní ohrožení demokracie a že jeho soudobý přístup k nim je výrazně liberální.⁵⁸ Přestože komunistická totalita byla jednou ze dvou největších tragédií minulého století, Soud existenci komunistických stran toleruje a trvá na tom, že jim musí být poskytnuta stejně jako všem ostatním stranám rovná příležitost k tomu, aby se začlenily do demokratického politického systému a prokázaly, že poučeny z minulosti z něj nehodlají nijak vybočovat.

Závěrem budiž zdůrazněno následující: bylo by mylné se domnívat, že uvedený postoj Soudu je nutně výrazem skrytých sympatií jeho členů ke komunistické ideologii. Tento přístup je primárně výrazem liberální filosofie, podle níž je ve svobodné společnosti možno k zákazu politických stran přistupovat jen v těch vskutku nejzávažnějších případech. Jak připomíná John Rawls, potlačování svobodného politického projevu, včítajíc v to i obhajobu podvatných myšlenek, vždy obnáší přinejmenším částečné „pozastavení demokracie“ (*suspension of democracy*). Požadavky demokracie proto velí v co nejširší možné míře tolerovat i propagaci těch myšlenek, jež jsou s ní samou neslučitelné. Bude-li loajalita občanů vůči státu zredukována na povinnost slepé poslušnosti politickému systému, začne takový režim zásadně tratit na své legitimitě. Ptát se, komu bude tento vývoj nejvíce vyhovovat, jistě není třeba.

⁵⁸ Jako mnohem akutnější hrozbu pro demokracii dnes Soud vnímá islamistický fundamentalismus – viz rozsudek *Refah Partisi proti Turecku* (velký senát) ze dne 13. února 2003. Byl rozsudek velkého senátu, jde o poměrně kontroverzní rozhodnutí. Pro kritiku viz např. K. Boyle, *Human Rights, Religion and Democracy: The Refah Party Case*, Essex Human Rights Review, Vol. 1, No. 1, 2004, str. 1 a násl., P. MACKLEM, *Militant Democracy, Legal Pluralism, and the Paradox of Self-Determination*, op. cit., str. 513 a násl. či E. BREMS, *Freedom of Political Association and the Question of Party Closures*, op. cit., str. 156 a násl.