

# Buscarini a ostatní proti San Marinu, rozsudek velkého senátu ze dne 18. 2. 1999

**Stěžovatel:** Buscarini a ostatní

**Žalovaný stát:** San Marino

**Číslo stížnosti:** 24645/94

**Datum:** 18.02.1999

**Článek Úmluvy:** čl. 9

**Rozhodovací formace:** Velký senát

**Soud:** Evropský soud pro lidská práva

**Hesla:** kritéria přípustnosti, lhůta šesti měsíců, svoboda náboženského vyznání, vyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy

**Významnost:** 1

EVROPSKÝ SOUD PRO LIDSKÁ PRÁVA

18. února 1999

VĚC BUSCARINI A DALŠÍ

(Rozsudek ve věci Buscarini a další versus San Marino)

Evropský soud pro lidská práva, zasedající v souladu s článkem 27 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen Úmluva) ve znění Protokolu č. 11 a v souladu příslušnými ustanoveními Jednacího řádu Soudu jako Velký senát, který tvořili následující soudci: L. Wildhaber, předseda, E. Palmová, L. Ferrari Bravo, L. Carflisch, P. Kuris, J. - P Costa, W. Fuhrmann, K. Jungwiert, M. Fischbach, B. Zupančič, N. Vajicová, W. Thomassenová, M. Tsatsa - Nikolovská, T. Pantiru, E. Levits, K. Traja, S. Boutocharová a dále M. de Boer- Buquicchiová, zástupkyně tajemníka Soudu, po uzavřeném poradě Senátu, která se konala 10. prosince 1998 a 4. února 1999, posledně uvedeného data vynesl následující rozsudek:

POSTUP

1. Případ byl předán Soudu, vytvořenému podle bývalého článku 19 Úmluvy, panem Krištofem Buscarinim 10. března 1998, vládou („dále jen Vláda“) San Marina 16. března 1998 a druhým žadatelem panem Emiliem Della Baldou 3. dubna 1998, pokaždé během tříměsíční lhůty stanovené bývalými články 32 § 1 a 47 Úmluvy. Tomu předcházelo podání stížnosti proti Republice San Marino (č. 24645/94) předložené Evropské komisi pro lidská práva (dále jen „Komise“) třemi sanmarinskými občany, Krištofem Buscarinim, Emiliem Della Baldou a Dariem Manzarolim podle bývalého článku 25 dne 17. listopadu 1993. Žádost Vlády se opírala o bývalé články 44 a 48 Úmluvy a deklaraci, kterou San Marino uznalo obligatorní pravomoc Soudu (bývalý článek 46), podání žadatelů vycházelo z bývalých článků 44 a 48 Úmluvy ve znění

Protokolu 9. který San Marino ratifikovalo. Předmětem uvedeného podání byla žádost o vydání rozhodnutí, zda skutkový děj případu zakládá porušení závazků odpovědného státu podle článku 9 Úmluvy.

2. Dne 12. října 1998 pan Manzaroli prohlásil, že si nepřeje zúčastnit se procesu.
3. Jako předseda senátu, který byl původně jmenován (bývalý článek 43 Úmluvy a bývalé ustanovení 21 Jednacího řádu soudu B) zejména pro projednání procesních otázek, které by mohly vzniknout předtím, než vstoupí v platnost Protokol č. 11, R. Bernhardt, tehdejší předseda Soudu, prostřednictvím tajemníka konzultoval s panem L. L. Danielem, zástupcem Vlády, pány Buscarinim, Della Baldou a zástupcem Komise organizaci písemného postupu. V souladu s následným usnesením tajemník obdržel vyjádření pana Buscariniho 2. září 1998 a vyjádření Vlády 16. října 1998. Dne 16. října prohlásil pan Della Balda, že se odvolává na podání prvního žadatele.
4. Jakmile 1. listopadu 1998 vstoupil v platnost Protokol č. 11 a v souladu s jeho článkem 5 § 5. případ byl předán Velkému senátu. Do Velkého senátu byl z moci úřední jmenován L. Ferrari, zvolený soudce zastupující San Marino (článek 27 § 2 Úmluvy a ustanovení 24 § 4 Jednacího řádu Soudu), L. Wildhaber. předseda Soudu, E. Palmová, místopředsedkyně Soudu. J. - P. Costa a M. Fischbach. místopředsedové sekci (článek 27 § 3 Úmluvy a ustanovení 24 §§ 3 a 5 /a/ Jednacího řádu Soudu). Ostatními členy jmenovanými k doplnění Velkého senátu byli L. Calflisch. P. Kuris. W. Fuhrmann, K. Jungwiert. B. Zupančič, N. Vajicová, W. Thomassenová, M. Tsatsa - Nikolovská, T. Pantiru, E. Levits a K. Traja a S. Boutocharová (ustanovení 24 § 3 a ustanovení 100 § 4).
5. Na výzvu Soudu (ustanovení 99) Komise delegovala jednoho ze svých členů, pana R. Nicoliniho. aby se účastnil projednávání případu Velkým senátem.
6. V souladu s rozhodnutím předsedy se konalo veřejné ústní jednání v paláci lidských práv ve Strasbourgu 10. prosince 1998.

Před Soud předstoupili:

(a) za Vládu úředníci L. L. Daniele a G. Ceccoli.

(b) za Komisi její zástupce R. Nicolini a tajemnice M. - T. Schoepferová.

Soud vyslechl přednesy panů Nicoliniho a Danieleho.

## SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

1. Zvláštní okolnosti případu
2. Žadatelé byli zvoleni ve volbách konaných 30. května 1993 do Generální velké rady (parlamentu Republiky San Marino).
3. Krátce poté požádali Kapitána Regenta, který je v čele vlády v San Marinu, aby mohli přísahat věrnost, jak vyžaduje paragraf 55 Volebního zákona (zákon č. 36 z roku 1958) bez odvolání na jakýkoli náboženský text. Zmíněný zákon se vztahuje k nařízení z. 27. června 1909, které zakotvilo následující text přísahy členů republikového parlamentu: „Ja, ... přísahám na Sváté evangelium být vždy věrný a řídit se Ústavou republiky, všemi silami podporovat a hájit svobodu, vždy dodržovat zákony a nařízení, ať již dávné, moderní a ty, které budou vydány, a dále navrhopvat a volit za soudce nebo státní úředníky pouze ty kandidáty, které považuji za schopné, věrné a připravené sloužit Republice bez toho, abych se nechal zviklat pocity nenávisti nebo lásky nebo jakoukoli jinou úvahou.“
4. Na podporu své žádosti žadatelé uvedli článek 4 Listiny práv z roku 1974, který zaručuje náboženskou svobodu, a článek 9 Úmluvy.
5. Na zasedání Generální velké rady 18. června 1993 žadatelé přísahali věrnost písemně, slovy určenými nařízením z. 27. června 1909 s výjimkou odvolání se na Evangelium, což vynechali.

Současně první žadatel poukázal na závazky Republiky San Marino, které přijala, když přistoupila k Evropské úmluvě o lidských právech.

6. Dne 12. července 1993 na žádost Kapitána Regenta sekretariát Generální velké rady vyslovil názor, že přísaha tak, jak ji vykonali žadatelé, je neplatná, a postoupil záležitost radě.
7. Na svém zasedání 26. července 1993 Generální velká rada přijala usnesení navržené Kapitánem Regentem; které nařizovalo žadatelům, aby pod hrozbou ztráty parlamentních křesel znovu přísahali, tentokrát na Svaté Evangelium.
8. Žadatelé se podrobili příkazu rady a přísahali věrnost na Svaté Evangelium, nicméně si stěžovali na porušení práva na svobodu náboženského vyznání a svědomí.
9. Následně - dříve než se žadatelé obrátili na Komisi - zákon č. 115 z 29. října 1993 zavedl pro nově zvolené členy Generální velké rady možnost volby mezi tradiční přísahou a přísahou, v níž bylo odvolání na Evangelium na hrazeno slovy „na svou čest“. Tradiční znění je doposud povinné pro ostatní funkce, jako Kapitán Regent nebo člen vlády.

## JEDNÁNÍ PŘED KOMISÍ

15. Pánové Buscarini, Della Balda a Manzaroli se obrátili na Komisi 17; listopadu 1999. S odvoláním na článek 9 Úmluvy si stěžovali na porušení práva na svobodu náboženského vyznání a svědomí.
16. Dne 7. dubna 1997 Komise prohlásila jejich stížnost (č. 24645/94) za přípustnou. Ve své zprávě z 2. prosince 1997 (bývalý článek 31) došla k jednomyslnému závěru, že byl porušen článek 9.

## KONEČNÉ NÁVRHY PŘEDLOŽENÉ SOUDU

17. Vláda přenesla tři předběžné námitky a požádala Soud, aby prohlásil stížnost za nepřípustnou nebo jí případně zamítl jako neodůvodněnou a bezúčelnou.
18. Pánové Buscarini a Della Balda požádali Soud o zamítnutí předběžných námitek Vlády a o zjištění, že došlo k porušení článku 9 Úmluvy.

## PRAVNÍ ZJIŠTĚNÍ

1. Údajné porušení článku 9 Úmluvy
2. Předběžné námitky Vlády
3. Vláda ve třech odpovědích na žalobu, které pronesla před Komisí, požadovala, aby žaloba nebyla přijata, neboť žádost je zneužitím řízení, byla podána po uplynutí lhůty a nebyly vyčerpány prostředky vnitrostátní úpravy.
4. Zda žádost byla zneužitím řízení
5. Vláda prohlásila, že žadatelé podali žádost nevhodně a z politických důvodů, jak vyplynulo z prohlášení o úmyslu předstoupit před Komisí. Na podporu tohoto tvrzení Vláda citovala mimo jiné úřední záznam ze schůze Generální velké rady z 26. a 27. července 1993 a množství článků, které se po léto události objevily v tisku dokonce i v říjnu 1998.
6. Podobně jako Komise i Soud poznamenává, že dokumenty ve spise ukazují, že po složení přísahy v tradičním znění pánové Buscarini a Della Balda jednoduše oznámili svůj úmysl předložit záležitost „Soudu ve Strasbourgu“. Tento krok nelze považovat za zneužití práva na individuální podání. Proto je nutno tuto námitku zamítnout.
7. Zda byla žádost podána po lhůtě
8. Vláda tvrdila, že žádost byla zaslána Komisi po uplynutí šesti měsíců od konečného vnitrostátního rozhodnutí, což je lhůta stanovená bývalým článkem 26 (nyní článek 35 § 1) Úmluvy. Dále Vláda tvrdila, že vzhledem k tomu, že pan Buscarini nebyl zmocněn panem Della Baldou k jednání a není advokát, nemohl platně jednat v jeho zastoupení v řízení před Komisí. Komise tuto námitku odmítla a zaujala stanovisko, že žadatel splnil šestiměsíční lhůtu stanovenou Úmluvou.

9. Soud zdůrazňuje, že první dopis žadatele vymezující předmět žádosti staví běh šestiměsíční lhůty, přičemž podání musí být doplněno krátce poté. Významné je, aby bylo možno jasně určit žadatele před uplynutím této lhůty, a žadatel má předložit alespoň podstatnou část své stížnosti. Dále ani Úmluva, ani ustanovení 36 Jednacího řádu Soudu nevyžaduje, aby žadatel byl zastoupen již v tomto procesním stádiu. V tomto případě první žadatel v dopise Komisi ze 17. listopadu 1993 přesně vymezil předmět žádosti a prohlásil, že jedná jménem svým i ostatních dvou žadatelů. Dva formuláře se žádostí podepsané prvním a druhým žadatelem přijala Komise 1. a 18. července 1994, třetí žadatel se formálně připojil k žádosti 24. srpna 1995. Žádost tedy podali všichni tři žadatelé ve lhůtě stanovené bývalým článkem 26 (nyní článek 35 § 1) Úmluvy a tato byla později patřičně doplněna. Proto tedy i tato námitka musí být zamítnuta.
10. Zda byly vyčerpány vnitrostátní prostředky
11. Vláda zdůraznila, že rozhodnutí Generální velké rady, které vyžaduje přísahu na Evangelium, je politickým aktem. Proto Vláda trvala na tom, že žadatelé měli podat civilní žalobu k nápravě tvrzené újmy předtím, než se obrátili na Komisi v domnění, že záležitost nepatří do pravomoci domácích soudů. Podle Vlády tento prostředek by byl jak dostupný, tak účinný, což prokázaly vnitrostátní rozsudky předložené Komisi.
12. Stejně jako žadatelé, zástupce Komise zdůraznil, že i za předpokladu, že žaloba by byla přeložena civilním soudům, tyto soudy by nebyly měly jinou možnost než „postoupit záležitost Generální velké radě, která by tak byla soudcem ve své vlastní věci“.
13. Soud zdůrazňuje, že ustanovení o vyčerpání vnitrostátních prostředků, které stanoví bývalý článek 26 (nyní článek 35 § 1) Úmluvy, zavazuje ty, kteří chtějí předložit svůj spor se státem mezinárodnímu soudnímu nebo arbitrážnímu orgánu, aby nejprve využily prostředky zajištěné národním právním systémem, a stát se nemusí zodpovídat před mezinárodním orgánem za svá rozhodnutí dříve, než měl možnost napravit záležitost svým vlastním právním systémem. K tomu, aby bylo možno považovat ustanovení za splněné, musí mít žadatel běžně dostupné prostředky dostačující k nápravě tvrzených porušení (viz zejména rozsudek ve věci Assenov a další v. Bulharsko z 28. října 1998, rozsudek Aksoy v. Turecko\*) z 18. prosince 1996. Záznamy o rozsudcích a rozhodnutích 1996 -VI. str. 2275 - 76, §§ 51 - 52).
14. V předloženém případě vnitrostátní rozhodnutí uvedená Vládou k prokázání toho, že by civilní soudy měly pravomoc k projednání věci, jsou irelevantní, neboť se týkají žádostí o občanství Republiky San Marino a o stavební povolení. Civilní soudy sice mají právo rozhodnout, zda byly splněny podmínky pro získání občanství (v prvním stupni) a poskytnout náhradu škody žalobci (v druhém stupni), za žádných okolností nemohou přezkoumávat a rušit politická rozhodnutí Generální velké rady.

Proto má Soud za prokázané, že Vláda nedoložila účinnost posuzovaného prostředku. Proto je nutno tuto námitku zamítnout.

28 Vláda rovněž prohlásila jak při jednání před Komisí, tak ve svém podání Soudu, že žadatelé mohli zahájit správní řízení nebo se obrátit na Sindacato della Reggenza (orgán s pravomocí přezkoumat rozhodnutí Kapitána Regenta). Komise považovala tyto prostředky za neúčinné, neboť první nemůže ze zákona být použit k napadení aktů Generální velké rady a druhý se rovněž nevztahuje na rozhodnutí tohoto orgánu.

Soud se k tomuto závěru připojuje.

1. Přezkoumání článku 9
2. Článek 9 Úmluvy stanoví:

„1. Každý má právo na svobodu myšlení, svědomí a náboženského vyznání, toto právo zahrnuje svobodu změnit své náboženské vyznání nebo přesvědčení, jakož i svobodu projevat své

náboženské vyznání nebo přesvědčení sám nebo společně s jinými, ať veřejně nebo soukromě, bohoslužbou, vyučováním, prováděním náboženských úkonů a zachováváním obřadů.

2. Svoboda projevat náboženské vyznání a přesvědčení může podléhat jen omezením, která jsou stanovena zákony a která jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu veřejné bezpečnosti, ochrany veřejného pořádku, zdraví nebo morálky nebo ochrany práva svobod jiných.“
3. Pánové Buscarini a Della Balda tvrdili, že požadavek Generální velké rady z 26. července 1993 dokládá, že v Republice San Marino byl v rozhodné době výkon základních politických práv, jako je převzít křeslo v parlamentu, spojen s povinností veřejně vyznat určitou víru, což je porušením článku 9.
4. Komise s touto analýzou souhlasila, Vláda ji zpochybnila.
5. Vláda zdůraznila, že znění zkoumané přísahy není náboženského charakteru, ale má spíše historický a společenský význam a je založeno tradicí. Republika San Marino byla skutečně založena knězem, avšak je světským státem, ve kterém je náboženská svoboda výslovně stanovena zákonem (článek 4 Deklarace práv z roku 1974). Sporné znění ztratilo svůj původní náboženský charakter stejně jako určité náboženské svátky, které stát znal jako státní svátky.

Úkon, na který je podána stížnost, proto nesměřoval k omezení náboženské svobody žadatelů.

33. Žadatelé a Komise odmítli toto ujištění.
34. Soud připomíná, že „jak je zakotveno v článku 9, svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání je jedním ze základů „demokratické společnosti“ ve smyslu Úmluvy. Ve svých náboženských rozměrech je jedním z nejdůležitějších prvků, které vytvářejí osobnost věřících a jejich pojetí života, ale také je velkým majetkem ateistů, agnostiků, skeptiků a osob bez vyznání. Pluralismus, neoddelitelný od demokratické společnosti a draze získaný v průběhu století, je na ní závislý“ (viz rozsudek ve věci Kokkinakis v Řecko\*) z 25. května 1993. řada A. č. 20 - A. str. 17, § 31). Tato svoboda zahrnuje mimo jiné i svobodu mít či nemít náboženské vyznání a praktikovat nebo nepraktikovat náboženství.

V tomto případě požadavek, aby pánové Buscarini a Della Balda přísahali na Evangelium, skutečně byl omezením ve smyslu druhého odstavce článku 9. neboť měli přísahat oddanost určitému náboženství pod hrozbou ztráty svých parlamentních křesel. Takové omezení odporuje článku 9. pokud není „stanoveno zákonem“ z důvodu jednoho nebo více legitimních důvodů uvedených v odstavci 2 a „nezbytné v demokratické společnosti“.

1. „Stanoveno zákonem“
2. Jak Komise poznamenala ve své zprávě (odstavec 38), „zkoumaná překážka se zakládá na paragrafu 55 zákona o volbách, zákon č. 36 z roku 1958. který se odvolává na nařízení z 27. června 1909. které zakotvuje znění přísahy pro členy Parlamentu ...“ Proto to bylo předepsáno zákonem ve smyslu druhého odstavce článku 9 Úmluvy. Tento bod nebyl zpochybněn.
3. Zákonný účel a zda to bylo „nezbytné v demokratické společnosti“
4. Vláda zdůraznila, jaký význam má v každé demokratické společnosti přísaha zvolených zástupců lidu, která podle jejího názoru je zárukou věrnosti demokratickým hodnotám. S přihlédnutím ke specifickému charakteru San Marina, který vychází z jeho historie, tradic a sociálního složení, v zájmu zachování veřejného pořádku je nezbytné vykonáním přísahy znovu potvrdil tradiční hodnoty.

Historie a tradice San Marina byly spojeny s křesťanstvím, neboť stát byl založen světcem, v současnosti však náboženský význam přísahy byl nahrazen „nutností zachovat veřejný pořádek ve formě společenské soudržnosti a víry občanů ve své tradiční instituce“.

Bylo by proto nevhodné, aby Soud kritizoval význam, který San Marino této věci přikládá.

V každém případě Vláda tvrdila, že žadatelé neměli od okamžiku, kdy vstoupil v platnost zákon č. 115 z 29. října 1993 (zákon č. 115/1993), který neukládá osobám zvoleným do Generální velké rady přísahu na Evangelium, žádný právní zájem na procesu ve Strasbourgu.

37. Podle pánů Buscariniho a Della Baldy rozhodnutí, které požadovalo, aby vykonali spornou přísahu, bylo svou podstatou „úmyslným donucovacím aktem“ namířeným proti jejich svobodě svědomí a náboženství. Měl za cíl pokořit je jako osoby, které se ihned po svém zvolení domáhaly, aby znění přísahy bylo změněno tak, aby bylo, mimo jiné, v souladu s článkem 9 Úmluvy.
38. Soud má za to, že není nutno v předloženém případě stanovit, zda účel, na který se Vláda odvolává, je zákonný dle druhého odstavce článku 9, neboť posuzované omezení je v každém případě v jiných ohledech neslučitelné s uvedeným ustanovením.
39. Soud poznamenává, že najednání 10. prosince 1998 se Vláda snažila prokázat, že Republika San Marino zaručuje náboženskou svobodu. Na podporu tohoto tvrzení citovala zákony o založení z roku 1600. Deklaraci práv z roku 1974, ratifikaci Evropské konvence v roce 1989 a celou řadu ustanovení trestního, rodinného, pracovního a školského práva, která zakazují jakoukoli diskriminaci na základě náboženství. Je nepochybné, že všeobecně právní řád v San Marinu zaručuje svobodu svědomí a náboženství. V tomto případě však požadavek, aby žadatelé přísahali na Evangelium, se rovnal požadavku, aby dva zvolení představitelé lidu přísahali věrnost určitému náboženství, což je požadavek neslučitelný s článkem 9.

Jak správně uvedla Komise ve své zprávě, bylo by kontradiktorní podrobovat výkon mandátu, který má v Parlamentu zastupovat různé názory ve společnosti, předchozímu přihlášení se k určité víře.

40. Proto nemůže být napadené omezení považováno za „nezbytné v demokratické společnosti“. Pokud jde o argument Vlády, že žádost přestala být důvodnou poté, co byl přijat zákon č. 115/1993, Soud poznamenává, že napadená přísaha se konala před vydáním tohoto zákona.
41. Na základě výše uvedeného tedy došlo k porušení článku 9 Úmluvy.
42. Aplikace článku 41 Úmluvy
43. Článek 41 Úmluvy stanoví:

„Jestliže Soud zjistí, že došlo k porušení Úmluvy nebo Protokolů k ní, a jestliže vnitrostátní právo dotčené Vysoké smluvní strany umožňuje pouze částečnou nápravu, přiznává Soud v případě potřeby poškozené straně spravedlivé zadostiučinění.“

1. Peněžitá škoda
2. Pánové Buscarini a Della Balda žádali pouze jednu italskou liru (ITL) za škodu, kterou utrpěli v důsledku požadavku přísahat na Evangelium.
3. Vláda se k této věci nevyjádřila.
4. Ačkoli žadatelé toto výslovně neprohlásili, jejich nárok se zjevně týká nepeněžité újmy. Podobně jako zástupce Komise i Soud shledává, že s ohledem na okolnosti případu je nález o porušení článku 41 Úmluvy dostatečným spravedlivým zadostiučiněním dle článku 41.
5. Náklady a výdaje
6. Žadatelé rovněž požadovali náhradu nákladů a výdajů, ale částku nespecifikovali.
7. Vláda v této věci neučinila žádné podání. Zástupce Komise ponechal záležitost na rozhodnutí Soudu.
8. Dle ustanovení 60 § 2 jednacího řádu Soudu B jednotlivé položky nárokované dle článku 41 Úmluvy musí být vyčísleny a doloženy příslušnými dokumenty nebo potvrzeními, „v opačném případě Senát může odmítnout celý nárok nebo jeho část“. Protože žadatelé nevyčíslili svůj požadavek, Soud jej zamítá.

## Z TĚCHTO DŮVODŮ SOUD JEDNOMYSLNĚ

1. Zamítá předběžné námitky Vlády,
2. Potvrzuje, že článek 9 Úmluvy byl porušen.
3. Potvrzuje, že tento rozsudek je dostatečným spravedlivým zadostiučiněním za utrpěnou nepeněžitou škodu,
4. Zamítá zbylý nárok na spravedlivé zadostiučinění.

Vyhotoveno v anglickém a francouzském jazyce a vyhlášeno na veřejném zasedání v Paláci lidských práv ve Strasbourgu 18. února 1999.

Maud DE BOER - BUQUICCHIO

zástupkyně tajemníka

Luzius WILDHABER

předseda

\*) Viz Výběr z rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve Strasbourgu - přílohový sešit XIII/98. Rozsudek Evropského soudu o stížnosti č. 21987/93, str. 24.

\*) Viz. Výběr z rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve Strasbourgu - přílohový sešit 1/95, Rozsudek Evropského soudu o stížnosti č. 14307/88. str. 53.