

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 23. července 2020 ve věci č. 40503/17 a 2 dalších – *M. K. a ostatní proti Polsku*

Senát první sekce Soudu jednomyslně rozhodl, že tím, že příslušné orgány neumožnily stěžovatelům na hraničním přechodu požádat o mezinárodní ochranu, a aniž by přihlédly k individuálním okolnostem jejich případů je s odůvodněním, že jsou ekonomičtí migranti, nepustily na území státu a navrátily do Běloruska, kde stěžovatelé neměli přístup k účinnému azylovému řízení, došlo k porušení článku 3 (zákaz mučení) a článku 13 Úmluvy (právo na účinný prostředek nápravy), jakož i článku 4 Protokolu č. 4 (zákaz kolektivního vyhoštění cizinců).

I. Skutkové okolnosti

Stěžovatel ve věci *M. K. proti Polsku* pochází z Čečenska. V období od června 2016 do července 2017 přibližně 35krát přicestoval na hraniční přechod mezi Běloruskem a Polskem. Při každé příležitosti sdělil příslušníkům polské pohraniční stráže, že byl v zemi původu opakovaně vězněn a mučen, že v Bělorusku již nemůže zůstat, jelikož mu vypršela platnost víza a Bělorusko neuděluje ruským občanům azyl, a že si přeje o mezinárodní ochranu požádat v Polsku. Pohraniční stráž vždy vydala rozhodnutí, jímž stěžovateli odmítla vstup na území Polska s tím, že se snaží do země dostat z ekonomických a osobních důvodů. Odvolání proti jednomu z těchto rozhodnutí, které stěžovatel podal, Národní pohraniční stráž odmítla.

V červnu 2017 Soud vydal předběžné opatření, kterým polským orgánům uložil, aby stěžovatele nenavracely do Běloruska. Přesto byl stěžovatel v den vydání předběžného opatření poslán zpět do Běloruska, stejně jako při jeho několika dalších pokusech o vstup na území Polska. Nejméně při jednom takovém pokusu stěžovatel svou žádost o azyl poslal pohraniční stráž i v elektronické podobě a opět upozornil na předběžné opatření Soudu. Přesto byl navrácen zpět do Běloruska. Stěžovatel nakonec kvůli obavám z deportace do Čečenska Bělorusko opustil a v současné době pobývá na Sibiři.

Skutkové okolnosti dalších dvou současně projednávaných stížností jsou v podstatných rysech podobné.

Stěžovateli ve věci *M. A. a ostatní proti Polsku* je rodina s pěti dětmi, kteří byli stěžovateli též ve věci *M. A. a ostatní proti Litvě* (č. 59793/17, rozsudek ze dne 11. prosince 2018). Na hraniční přechod přicestovali dvakrát v průběhu dubna 2017, poté počátkem června 2017 v den, kdy Soud i v jejich věci vydal předběžné opatření, a následně ještě v nejméně pěti dalších případech. Vždy byli stejně jako stěžovatel M. K. vráceni zpět do Běloruska s tím, že jsou ekonomickými migranty a nemají povolení ke vstupu na území Polska. Stěžovatelé poté Bělorusko opustili a odcestovali do Ruské federace, kde byl otec rodiny zatčen, převezen do Čečenska, kde byl uvězněn a podroben mučení. Zbytku rodiny se poté v lednu 2018 podařilo dostat na území Polska a požádat zde o azyl, kde se k nim později připojil i otec.

Stěžovateli ve věci *M. K. a ostatní proti Polsku* je rodina s třemi dětmi pocházející také z Čečenska. V období od září 2016 do září 2017 stěžovatelé celkem 19krát přicestovali na hraniční přechod mezi Běloruskem a Polskem, z toho v osmi případech po vydání předběžného opatření Soudu v jejich věci, kde požádali o azyl z důvodu pronásledování v Čečensku. Pokaždé byli vráceni zpět s tím, že jsou toliko ekonomičtí migranti, kteří neuvedli, že by jim v zemi původu hrozilo nebezpečí. Ani jejich odvolání proti rozhodnutí o odepření vstupu nebylo úspěšné. Řízení před správním soudem dosud neskočilo. V nespecifikovaný den stěžovatelé opustili Bělorusko a v současné době se skrývají na neznámém místě.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

A. K JURISDIKCI ŽALOVANÉHO STÁTU PODLE ČLÁNKU 1 ÚMLUVY

Vláda namítala, že jelikož byli stěžovatelé na území Polska jen velmi krátce a jen na hraničním přechodu, přičemž jim nebylo povoleno vstoupit na území, nespádali ve smyslu článku 1 Úmluvy do polské jurisdikce.

Soud konstatoval, že hraniční přechody, na něž stěžovatelé přicestovali, se nacházejí na území Polska a jsou ovládány polskými orgány. Řízení o vstupu na území a přijetí azylových žádostí bylo vedeno výlučně polskými orgány a řídilo se polským a evropským právem. Předmětná rozhodnutí jsou zjevně přičitatelná žalovanému státu, který se nemůže jurisdikce nad stěžovateli ve smyslu článku 1 Úmluvy zbavit toliko s poukazem, že celý proces trval jen několik málo hodin. Soud proto rozhodl, že události, které vyvolaly namítaná porušení Úmluvy, spadaly ve smyslu článku 1 Úmluvy do jurisdikce Polska.

B. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 3 ÚMLUVY

Stěžovatelé v první řadě namítali, že jejich navrácením do Běloruska byli vystaveni skutečnému nebezpečí špatného zacházení v Čečensku.

a) Obecné zásady vyplývající z judikatury Soudu

Soud úvodem připomněl, že je v zásadě na žadateli o azyl, aby vyložil důvody své žádosti a dodal důkazy, které mohou doložit, že existují vážné důvody se domnívat, že v případě návratu do země původu by čelil skutečnému nebezpečí špatného zacházení (*F. G. proti Švédsku*, č. 43611/11, rozsudek velkého senátu ze dne 23. března 2016, § 125). S ohledem na situaci, v níž se žadatelé o azyl nacházejí, je jim nicméně třeba při posuzování věrohodnosti jejich tvrzení a dokumentů přiznat výhodu pochybnosti (*tamtéž*, § 113). Přihlédnout je třeba k předvídatelným důsledkům návratu ve světle obecné situace panující v zemi původu a osobních okolností týkajících se žadatele (*Vilvarajah a ostatní proti Spojenému království*, č. 13163/87 a další, rozsudek ze dne 30. října 1990, § 108).

Pakliže stát zamýšlí žadatele o azyl vydat do třetího státu, ať již jde o členský stát Evropské unie, stranu Úmluvy či jiný stát, aniž by věcně přezkoumal jeho žádost o azyl, musí detailně ověřit, zda existuje skutečné nebezpečí, že v této třetí zemi bude žadateli odepřen přístup k adekvátnímu azylovému řízení, které by mu poskytlo ochranu před *refoulement*. Pakliže jsou záruky takového řízení v této třetí zemi nedostatečné, článek 3 Úmluvy zakazuje žadatele do této země vydat (*Ilias a Ahmed proti Maďarsku*, č. 47287/15, rozsudek velkého senátu ze dne 21. listopadu 2011, § 134).

b) Použití uvedených zásad na projednávanou věc

V projednávané věci, ač vláda tvrdila, že stěžovatelé na hraničním přechodu neformulovali obavy z pronásledování a nemohli být považováni za žadatele o azyl, se Soud přiklonil k verzi událostí, jak ji předestřeli stěžovatelé. Vyzdvihl přitom, že jejich výpovědi se shodují s mnoha svědectvími, která shromáždily vnitrostátní lidskoprávní orgány, zejména dětský ombudsman. Ty zdokumentovaly systematickou praxi zkreslování tvrzení žadatelů o azyl pohraniční stráží, což potvrdil v několika rozsudcích i nejvyšší správní soud. Žádosti o azyl stěžovatelů, které obsahovaly vylíčení jejich obav z pronásledování, byly nadto vnitrostátním orgánům zaslány i Soudem v okamžiku, kdy vydal předběžná opatření v jejich věcech. Vnitrostátní orgány si tedy musely být vědomy, že je stěžovatelé požádali o azyl.

Žádosti o azyl obsahovaly popis individuálních okolností jejich případů a stěžovatelé k nim přiložili i řadu úředních dokumentů či psychologických posudků. Stěžovatelé též uvedli důvody, pro které není možné Bělorusko v jejich případě považovat za bezpečnou zemi, jelikož z oficiálních statistik, které doložili, vyplývalo, že azylové řízení není ve vztahu k ruským občanům účinné.

Stěžovatelé tedy hájitelným způsobem doložili, že neexistují záruky, že jejich azylové žádosti budou v Bělorusku skutečně přezkoumány, a že jim v Čečensku hrozí porušení článku 3 Úmluvy. Tato tvrzení stěžovatelů byly polské orgány povinny přezkoumat. Stejně tak byly povinny stěžovatelům po dobu

přezkoumání jejich tvrzení zajistit bezpečnost, zejména jejich vpuštěním na území. S ohledem na absolutní povahu práv chráněných článkem 3 Úmluvy tuto posledně jmenovanou povinnost polské orgány měly bez ohledu na to, zda měli stěžovatelé platné dokumenty pro překročení hranice či oprávnění k pobytu na území. Soud zdůraznil, že během řízení o žádosti o azyl stát nemůže žadateli, který se dostaví na jeho hranice a tvrdí, že se může stát obětí špatného zacházení, pakliže zůstane na území sousedního státu, odepřít vstup na území, ledaže by přijal adekvátní opatření k odstranění tohoto nebezpečí.

Soud dále konstatoval, že i unijní právo, včetně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany, zakotvuje zásadu *non-refoulement* a vztahuje se i na osoby, které procházejí hraniční kontrolou předtím, než jsou vpuštěny na území státu. Účelem příslušných ustanovení těchto předpisů je zajistit žadatelům o azyl účinný přístup k azylovému řízení a to, že během řízení jim bude umožněno zůstat na území státu.

Soud proto učinil závěr, že stěžovatelé neměli k dispozici účinné záruky, které by je ochránily před skutečným nebezpečím špatného zacházení. Tím, že se stěžovateli nebylo zahájeno azylové řízení, když se dostavili na hraniční přechod a požádali o mezinárodní ochranu, došlo k porušení článku 3 Úmluvy. K porušení tohoto ustanovení došlo i tím, že polské orgány stěžovatelům neumožnily po dobu přezkoumání jejich azylových žádostí vstup a pobyt na území, čímž je vědomě vystavily vážnému riziku řetězového vyhoštění a zacházení zakázanému článkem 3 Úmluvy.

C. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 4 PROTOKOLU Č. 4

Stěžovatelé dále namítali, že byli podrobeni kolektivnímu vyhoštění.

a) *Obecné zásady vyplývající z judikatury Soudu*

Soud uvedl, že vyhoštění ve smyslu článku 4 Protokolu č. 4 pokrývá jakékoli formální rozhodnutí či jiné jednání přičitatelné státu, kterým je cizinec donucen opustit území státu, a to bez ohledu na to, že daný úkon je vnitrostátním právem charakterizován jinými pojmy, např. jako odmítnutí vstupu na území (*N. D. a N. T. proti Španělsku*, č. 8675/15 a 8697/15, rozsudek velkého senátu ze dne 13. února 2020, § 185). Článek 4 Protokolu č. 4 se na rozdíl od článku 1 Protokolu č. 7 zakotvujícího procesní záruky při vyhoštění vztahuje i na nelegálně pobývajících cizince (*Sharifi a ostatní proti Itálii a Řecku*, č. 16643/09, rozsudek ze dne 21. října 2014, § 210–213). Soud ho v minulosti použil např. i na případy osob, které byly při pokusu o vstup na území zadrženy na volném moři (*Hirsi Jamaa a ostatní proti Itálii*, č. 27765/09, rozsudek velkého senátu ze dne 23. února 2012, § 182), či na osoby, které byly zadrženy při pokusu nelegálně překročit pozemní hranici (*N. D. a N. T. proti Španělsku*, cit. výše, § 187).

Účelem článku 4 Protokolu č. 4 je zamezit státu v tom, aby vyhostil určitý počet cizinců, aniž by přezkoumal individuální okolnosti jejich věci a umožnil jim uplatnit argumenty proti vyhoštění (*Hirsi Jamaa a ostatní proti Itálii*, cit. výše, § 177). Pakliže byly individuální okolnosti případu každého cizince přezkoumány, samotná skutečnost, že obdobné rozhodnutí bylo adresováno více cizincům, neznamená, že šlo o kolektivní vyhoštění (*M. A. proti Kypru*, č. 41872/10, rozsudek ze dne 23. července 2013, § 246 a 254).

b) *Použití uvedených zásad na projednávanou věc*

V projednávané věci Soud konstatoval, že se stěžovatelé nacházeli na území žalovaného státu, byť jen krátce, a spadali do jeho jurisdikce. Výsledkem jejich hraniční kontroly bylo, že jim nebylo vydáno povolení ke vstupu na území a byli posláni zpět do Běloruska. Dle Soudu tedy byli vyhoštěni ve smyslu článku 4 Protokolu č. 4.

Ačkoli stěžovatelé vždy obdrželi jim adresované rozhodnutí o nepovolení vstupu na území, jejich žádosti o mezinárodní ochranu byly ignorovány a rozhodnutí neodrážela důvody, které stěžovatelé uváděli na podporu svých obav z pronásledování. Stěžovatelům též nebylo umožněno se poradit s

advokáty, a to ani tehdy, kdy tito byli přítomni na hraničním přechodu a žádali o možnost se stěžovateli mluvit.

Soud dále zdůraznil, že na rozdíl od stěžovatelů ve věci *N. D. a N. T. proti Španělsku* (cit. výše) se stěžovatelé pokoušeli využít prostředek k získání mezinárodní ochrany, který jim na základě vnitrostátní právní úpravy měl být k dispozici. Snažili se překročit hranice legálním způsobem na hraničním přechodu za podstoupení hraniční kontroly.

Nadto, jak dokládají nezávislé zprávy, případy stěžovatelů byly příkladem obecné politiky žalovaného státu spočívající v neumožňování vstupu do země cizincům přicházejícím z Běloruska bez ohledu na to, zda jde o ekonomické migranty či osoby mající obavy z pronásledování v zemi původu. Tyto zprávy dokládají praxi velmi krátkých rozhovorů, přehlížení obav z pronásledování, kladení důrazu na aspekty, které by mohly umožnit osobu označit za ekonomického migranta, a překrucování jejich výpovědí. Skutečnost, že šlo o širší státní politiku, dokládají i prohlášení polského ministra vnitra do médií, v nichž jasně vyjádřil nesouhlas s přijímáním osob pocházejících z Čečenska.

Soud proto dospěl k závěru, že rozhodnutí o nevpuštění stěžovatelů na území žalovaného státu nezohlednila řádně individuální okolnosti jejich případů a tvořila součást širší státní politiky spočívající v nepřijímání žádosti o mezinárodní ochranu od osob přijíždějících z Běloruska a jejich posílání zpět. Rozhodnutí tedy představovala kolektivní vyhoštění porušující článek 4 Protokolu č. 4.

D. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 13 ÚMLUVY

Stěžovatelé také namítali, že neměli k dispozici účinný prostředek nápravy, jímž se mohli bránit namítaným porušením článku 3 Úmluvy a článku 4 Protokolu č. 4.

Soud konstatoval, že ani odvolání proti rozhodnutí o nepovolení vstupu na území, ani následná správní žaloba neměly automatický odkladný účinek vyžadovaný v těchto případech judikaturou Soudu (ve vztahu k článku 3 Úmluvy: *M. S. S. proti Belgii a Řecku*, č. 30696/09, rozsudek velkého senátu ze dne 21. ledna 2011, § 293; ve vztahu k článku 4 Protokolu č. 4: *Čonka proti Belgii*, č. 51564/99, rozsudek ze dne 5. února 2002, § 79). Došlo proto k porušení článku 13 Úmluvy.

E. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 34 ÚMLUVY

Stěžovatelé konečně namítali, že tím, že žalovaný stát nerespektoval předběžná opatření Soudu, došlo k porušení článku 34 Úmluvy zakotvujícího právo individuální stížnosti.

a) Obecné zásady vyplývající z judikatury Soudu

Z ustálené judikatury vyplývá, že jelikož jsou předběžná opatření vydaná Soudem na základě článku 39 jednacího řádu Soudu určena pro zajištění účinného výkonu práva individuální stížnosti, nenaplnění předběžného opatření ze strany státu představuje porušení tohoto práva (*Mamatkulov a Askarov proti Turecku*, č. 46827/99 a 46951/99, rozsudek velkého senátu ze dne 4. února 2005, § 125). Soud podotkl, že předběžná opatření jsou vydávána jen ve výjimečných případech, kdy stěžovatelé čelí skutečné hrozbě pro jejich zdraví či život, a proto jejich nedodržení oslabuje ochranu těch nejzákladnějších práv chráněných Úmluvou a je neslučitelné s jejími hodnotami a duchem (*Soering proti Spojenému království*, č. 14038/88, rozsudek pléna ze dne 7. července 1989, § 88).

Státům nepřísluší v okamžiku, kdy je předběžné opatření vydáno, nahrazovat vlastním úsudkem posouzení Soudu, zda stěžovatelé čelí skutečnému nebezpečí okamžité a nevratné újmy. Pakliže se stát domnívá, že má dokumenty, které mohou přesvědčit Soud, aby zrušil předběžné opatření, má Soud o nich informovat (*Paladi proti Moldavsku*, č. 39806/05, rozsudek velkého senátu ze dne 10. března 2009, § 90). Stát má též možnost kdykoli Soud požádat o zrušení předběžného opatření.

Při přezkumu, zda stát splnil předběžné opatření, Soud zkoumá, zda respektoval znění a ducha předběžného opatření. K porušení článku 34 Úmluvy dojde, pakliže stát nepřijme veškerá opatření, která mohla být rozumně přijata k naplnění předběžného opatření. Že taková opatření přijal, musí stát Soudu doložit, případně prokázat, že existovaly objektivní překážky ke splnění předběžného opatření

a stát přijal všechna rozumná opatření, aby překážky odstranil a Soud o situaci zpravil (*Paladi proti Moldavsku*, cit. výše, § 91–92).

b) Použití uvedených zásad na projednávanou věc

V projednávané věci předběžná opatření Soudu žalovanému státu ukládala zdržet se navrácení stěžovatelů zpět do Běloruska. U první a druhé projednávané stížnosti Soud dále specifikoval, že pohraniční stráž má přijmout azylové žádosti stěžovatelů a předat je k vyřízení příslušným orgánům. Stěžovatelé však byli navráceni do Běloruska zpět nejen v den vydání předběžných opatření, ale v několika případech také později, a to i když stěžovatelé na hraničním přechodu pohraniční stráž předběžná opatření předali a jejich právní zástupci jí je zaslali elektronicky.

Žalovaná vláda setrvale toliko uváděla, že jelikož stěžovatelé nebyli vpuštěni na území státu, nemohou být ani vyhoštěni, a zpochybňovala, že existuje dostatečný skutkový základ pro vydání předběžných opatření. Tuto argumentaci opakovala i poté, kdy byla Soudem odmítnuta. V případě první a třetí stížnosti nebylo předběžným opatřením vyhověno nikdy. V případě druhé stížnosti sice nakonec stěžovatelé byli vpuštěni na území státu, avšak s velkým zpožděním, kterým byli vystaveni nebezpečí špatného zacházení, které se ostatně u pana M. A. zmotnilo.

Soud proto rozhodl, že žalovaný stát porušil své závazky plynoucí z článku 34 Úmluvy.

III. Oddělené stanovisko

Soudce Eicke k rozsudku připojil nesouhlasné stanovisko směřující proti výši náhrady nemajetkové újmy, kterou Soud stěžovatelům přiznal. Konstatoval, že přiznání stejné částky jak jednotlivému stěžovateli ve věci první stížnosti, tak početným rodinám ve věci druhé a třetí stížnosti je ve zřejmém rozporu se zásadou spravedlnosti a s přístupem k otázce spravedlivého zadostiučinění zaměřeným na oběť.