

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 2. července 2020 ve věci č. 28820/13 a dalších – *N. H. a ostatní proti Francii*

Senát páté sekce Soudu u většiny stěžovatelů jednomyslně rozhodl o porušení článku 3 Úmluvy, jenž obsahuje zákaz ponižujícího zacházení, a to v důsledku životních podmínek, do nichž byli jako osoby usilující o získání azylu uvrženi. Třebaže na svoji situaci příslušné úřady upozorňovali, byli po dlouhé měsíce nuceni žít na ulici bez prostředků, bez přístupu k hygienickému zařízení, bez možnosti zajistit své základní potřeby, v neustálých obavách z napadení a okradení. V jednom případě, kdy byl stěžovatel v této situaci jen zhruba dva měsíce, Soud porušení Úmluvy neshledal.

I. Skutkové okolnosti

Stěžovateli je pět dospělých izolovaných žadatelů o azyl ve Francii pocházejících z různých zemí. Hlavní skutkové události se odehrály v letech 2013–2015.

Stěžovatelé byli nuceni po dlouhé měsíce přežívat na ulici v důsledku naplnění azylového systému, jež se projevilo zdoluhavým přijímáním žádostí o azyl, o něhož však odviselo povolení k pobytu a možnost dosáhnout na stanovenou materiální a finanční podporu. Někteří byli okradeni o své věci.

U soudů se marně domáhali ochrany před nečinností úřadů. Soudy sice připouštěly, že se stěžovatelé nacházeli ve velké nejistotě, avšak konstatovaly, že úřadům s ohledem na počet žadatelů o azyl a prostředky, které mají k dispozici, nezbývá než dávat žadatelům termíny k prvnímu pohovoru až za několik měsíců. S ohledem na svůj věk (20–40 let) a rodinný stav navíc stěžovatelé nepatřili mezi ty, kdo mohli reálně získat ubytování, neboť přednost dostávali žadatelé o azyl ve zvláště zranitelném postavení. Na svoji situaci sice úřady opakovaně upozorňovali, ale nedostalo se jim účinného řešení. Jeden ze stěžovatelů nakonec vzal žádost o azyl zpět a rozhodl se pro dobrovolný návrat do země původu.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

Posledně zmíněný stěžovatel, který se rozhodl pro dobrovolný návrat, ztratil současně spojení se svým právním zástupcem. Soud s odkazem na věc *V. M. a ostatní proti Belgii* (č. 60125/11, rozsudek velkého senátu o vyškrtnutí ze dne 17. listopadu 2016, § 35–36) podtrhl význam spojení právního zástupce a stěžovatele po celou dobu řízení před Soudem pro přezkum skutkových okolností týkajících se individuální situace stěžovatele a potvrzení přetrvávajícího zájmu stěžovatele na dalším projednávání stížnosti a učinil závěr, že tento stěžovatel ve smyslu čl. 37 odst. 1 písm. a) Úmluvy na projednání stížnosti netrvá. Podobné námitky, jaké vznáší on, budou posouzeny v případě ostatních stěžovatelů v projednávané věci, a proto respekt k lidským právům nevyžaduje pokračovat v přezkumu jeho stížnosti.

A. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 3 ÚMLUVY

Ostatní čtyři stěžovatelé, kteří chtěli podat žádost o azyl, poukazovali na to, že se jim v rozporu s článkem 3 Úmluvy nedostalo zákonem stanovených materiálních podmínek přijetí, zejména ubytování nebo finanční podpory, takže museli po několik měsíců žít na ulici. Pod úhlem článku 13 Úmluvy někteří z nich poukazovali rovněž na to, že vnitrostátní soudy systematicky nebraly v úvahu situaci žadatelů o azyl bez prozatímního povolení k pobytu, kteří byli fakticky zbaveni přístupu k opatřením určeným k přijetí žadatelů o azyl. Soud rozhodl o posouzení všech tvrzení pouze na poli článku 3 Úmluvy (*Bouyid proti Belgii*, č. 23380/09, rozsudek velkého senátu ze dne 28. září 2015, § 55) s cílem ověřit, zda žalovaný stát porušil své závazky podle tohoto ustanovení tím, že se o stěžovatele materiálně a finančně nepostaral způsobem stanoveným vnitrostátním právem.

a) Obecné zásady vyplývající z judikatury Soudu

Soud připomněl, že Úmluva ani její protokoly nezakotvují právo na politický azyl a státy mají s výhradou svých smluvních závazků, včetně těch, které vyplývají z Úmluvy, právo rozhodovat o vstupu, pobytu a vyhoštění cizinců (*N. D. a N. T. proti Španělsku*, č. 8675/15 a další, rozsudek velkého senátu ze dne 13. února 2020, § 188 a 167). Státy musí vzít zejména v potaz absolutní zákaz mučení, nelidského a ponižujícího zacházení platný bez ohledu na okolnosti a jednání oběti, obsažený v článku 3 Úmluvy (*Labita proti Itálii*, č. 26772/95, rozsudek velkého senátu ze dne 6. dubna 2000, § 119). Faktory spojené se setrvalým nárůstem počtu migrantů nezbavují státy jejich povinností podle tohoto ustanovení (*M. S. S. proti Belgii a Řecku*, č. 30696/09, rozsudek velkého senátu ze dne 21. ledna 2011, § 223), nicméně Soud nemůže odhlédnout od obecného kontextu, v němž došlo ke skutkovým okolnostem projednávané věci (*Khlaifia a ostatní proti Itálii*, č. 16483/12, rozsudek velkého senátu ze dne 15. prosince 2016, § 184).

K tomu, aby určité zacházení spadalo coby nelidské nebo ponižující pod zákaz obsažený v článku 3 Úmluvy, musí dosáhnout určitého prahu závažnosti, jehož posouzení závisí na souhrnu skutkových okolností, zejména trvání sporného zacházení, jeho fyzických nebo duševních účincích a někdy pohlaví, věku a zdravotním stavu oběti (*M. S. S. proti Belgii a Řecku*, cit. výše, § 219). Zacházení lze považovat za ponižující, pokud ponižuje nebo pokořuje jednotlivce, pokud svědčí o nedostatku úcty k jeho důstojnosti či ji dokonce snižuje nebo pokud u něho vyvolává pocity strachu, úzkosti nebo podřadnosti, které mohou zlomit jeho morální nebo fyzický odpor (*Khlaifia a ostatní proti Itálii*, cit. výše, § 159).

Článek 3 však nelze vykládat jako závazek státu zajistit každému, kdo se nachází v jeho jurisdikci, právo na bydlení (*Chapman proti Spojenému království*, č. 27238/95, rozsudek velkého senátu ze dne 18. ledna 2001, § 99) ani jako obecný závazek poskytnout uprchlíkům finanční podporu, aby si mohli zachovat určitou životní úroveň (*Muslim proti Turecku*, č. 53566/99, rozsudek ze dne 26. dubna 2005, § 85). Soud však již rozhodl, že u stížnosti žadatelů o azyl na jejich nouzi vyplývá povinnost státních orgánů poskytnout ubytování nebo slušné materiální podmínky z vnitrostátní právní úpravy přijaté k provedení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu („přijímací směrnice“) (*M. S. S. proti Belgii a Řecku*, cit. výše, § 250).

Žadatelé o azyl mohou být považováni za zranitelné osoby v důsledku své migrační dráhy a předchozích traumatických zážitků (*Ilias a Ahmed proti Maďarsku*, č. 47287/15, rozsudek velkého senátu ze dne 21. listopadu 2019, § 192), přičemž na potřebě chránit žadatele o azyl panuje shoda na mezinárodní a evropské úrovni (*M. S. S. proti Belgii a Řecku*, cit. výše, § 251). Soud nevyhloučil, že stát může nést odpovědnost podle článku 3 Úmluvy za zacházení, v jehož rámci stěžovatel zcela závislý na veřejné pomoci čelí lhostejnosti úřadů, třebaže se nachází v takové nouzi, jež je neslučitelná s lidskou důstojností (*Budina proti Rusku*, č. 45603/05, rozhodnutí ze dne 18. června 2009). Soud již rozhodl, že závažnost nouze, v níž se žadatel o azyl nacházel, když zůstal řadu měsíců bez možnosti zajistit si nejzákladnější potřeby, jakými jsou obživa, hygiena a ubytování, žil ve stálé obavě z napadení a okradení, zcela bez vyhlídky na zlepšení své situace, v kombinaci s nečinností příslušných úřadů představuje porušení článku 3 Úmluvy (*M. S. S. proti Belgii a Řecku*, cit. výše, § 254, 262–263).

b) Použití uvedených zásad na projednávanou věc

Stěžovatelé napadají, že v důsledku jednání či záměrných opomenutí francouzských úřadů neměli možnost v praxi požívat materiální a finanční podporu stanovenou vnitrostátním právem za účelem zajištění jejich základních potřeb a že úřady projevíly lhostejnost k jejich situaci.

Soud je příslušný posoudit tvrzená porušení unijních pravidel pouze za předpokladu, že, a v rozsahu, v němž by tato porušení mohla představovat porušení práv a svobod chráněných Úmluvou. V projednávané věci musí pouze určit, zda stěžovatelé, jimž bylo v rozhodné době 20, 23, 26 a 40 let a kteří byli svobodní, v dobrém zdravotním stavu a bez závazku pečovat o dítě, čelili natolik extrémní materiální nouzi, jež je problematická z hlediska článku 3 (*M. S. S. proti Belgii a Řecku*, cit. výše, § 252).

Soud předně konstatoval, že stěžovatelé nemohli vyvíjet profesní činnost a nacházeli se v nouzi. Pro účely pokrytí jejich základních potřeb záviseli plně na materiální a finanční podpoře stanovené vnitrostátním právem, jež jim měla být přiznána v období, kdy jako žadatelé o azyl měli povolení k pobytu na francouzském území. Úřady měly lhůtu patnácti dnů k zaregistrování řádné žádosti o azyl; v praxi to však na různých místech trvalo v průměru tři až pět měsíců. Také v případě stěžovatelů byla stanovená lhůta mnohonásobně překročena (tři až čtyři měsíce) a jen jeden z nich obdržel příslušné potvrzení o podání žádosti již 28 dní po svém pohovoru na prefektuře. Soudu nepřísluší hodnotit tyto lhůty, ale posoudit jejich dopad na situaci stěžovatelů s cílem určit, zda byl dosažen práh závažnosti podle článku 3.

Poté, co získali postavení žadatelů o azyl, se jejich situace poněkud zlepšila, neboť získali nárok na podporu určenou k jejich přijetí na území. Přesto vláda nezpochybňuje, že po celou dobu azylového řízení stěžovatelé žili pod pařížskými mosty nebo v zapůjčeném stanu na břehu řeky v jižní Francii, a to po čtyři až devět měsíců. Soud nemá důvod nevěřit jejich tvrzení, že by při jejich věku a rodinném stavu bylo pro ně marné častěji telefonovat na kontaktní číslo pro účely ubytování; to v praxi přednostně dostávali zvláště zranitelní žadatelé o azyl.

Žalovaná vláda tvrdí, že se počet žadatelů o azyl v letech 2007–2014 zvyšoval a úřady, na rozdíl od věci *M. S. S. proti Belgii a Řecku*, nezůstaly nečinné. Stěžovatelé měli vyhlídku na zlepšení své situace od okamžiku, kdy jejich žádosti začaly být vyřizovány. Podle Soudu sice došlo k naplnění kapacit azylového systému, nicméně bylo tomu tak v důsledku postupného nárůstu počtu migrantů, nikoli naléhavé migrační krize, kterou by bylo možno označit za výjimečnou a která by vyvolala významné objektivní potíže organizační, logistické a strukturální povahy (*Khlaifia a ostatní proti Itálii*, cit. výše, § 178–185). Soud konstatuje úsilí francouzských úřadů směrem k vytvoření dodatečných ubytovacích kapacit a zkrácení lhůt přezkumu žádostí o azyl, ale tyto okolnosti nevylučují možnou problematičnost situace žadatelů o azyl z hlediska článku 3 Úmluvy.

Soud u tří stěžovatelů podotkl, že francouzské úřady nesplnily své povinnosti vyplývající z vnitrostátního práva. Musí tedy být činěny odpovědnými za podmínky, v nichž tito jednotlivci po dlouhé měsíce žili na ulici, bez přístupu k hygienickému zařízení, bez prostředků k zajištění svých základních potřeb a v neustálých obavách z napadení a okradení. Stali se proto obětí ponižujícího zacházení, jež svědčilo o nedostatku úcty k jejich důstojnosti. Tato situace u nich bezpochyby vyvolala pocity strachu, obav nebo pokoření, které mohly vést k beznaději. Tyto životní podmínky spolu s nedostatkem odpovědi ze strany úřadů, které byly mnohokrát uvědomeny o tom, že stěžovatelé nemohou v praxi požívat svých práv a zajistit své základní potřeby, v kombinaci s tím, že vnitrostátní soudy systematicky argumentovaly nedostatkem prostředků na straně příslušných orgánů a postavením stěžovatelů coby osamocených relativně mladých dospělých osob těšících se dobrému zdraví a bez rodinných závazků, dosáhly prahu závažnosti stanoveného článkem 3, který byl porušen.

U čtvrtého ze stěžovatelů, jehož azylová žádost byla zaregistrována po 28 dnech po pohovoru na prefektuře a který, ač žil také ve stanu, začal po 63 dnech po pohovoru pobírat finanční podporu, Soud konstatoval, že sice rovněž zažil obtížné období, avšak poměrně záhy získal prostředky, které mu umožňovaly zajistit si své základní potřeby. V jeho případě práh závažnosti proto dosažen nebyl a nebyl ani porušen článek 3 Úmluvy.

B. K POUŽITÍ ČLÁNKU 46 ÚMLUVY

Stěžovatelé navrhovali, aby bylo vedeno pilotní řízení nebo alespoň aby francouzské orgány přijaly všechna nezbytná opatření s ohledem na počet žadatelů o azyl, již byli vystaveni potížím při požívání minimálních materiálních podmínek stanovených přijímací směrnici.

Soud připomenul deklaratorní povahu svých rozsudků s tím, že obecně přísluší dotčenému státu, aby pod dohledem Výboru ministrů zvolil prostředky, jimiž ve svém právním řádu splní svoje povinnosti podle článku 46 Úmluvy (*Scozzari a Giunta proti Itálii*, č. 39221/98 a 41663/98, rozsudek velkého senátu ze dne 13. července 2000, § 249), a zajistí tak dodržování zaručených práv a svobod.

V některých výjimečných situacích je sice namístě uvést potřebná pozitivní opatření podle článku 46 Úmluvy, avšak podle Soudu tomu tak v projednávané věci není (*a contrario*, *Gluhaković proti Chorvatsku*, č. 21188/09, rozsudek ze dne 12. dubna 2011, § 88–89); od podání projednávaných stížností totiž ve Francii došlo k řadě legislativních změn. Návrh stěžovatelů založený na článku 46 Úmluvy proto Soud zamítl.