

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 14. září 2022 ve věci č. 24384/19 a 44234/20 – *H. F. a ostatní proti Francii*

Velký senát Soudu rozhodl jednomyslně, že dcery a vnoučata stěžovatelů držení v uprchlických táborech na severovýchodě Sýrie nespádají do jurisdikce žalovaného státu ve smyslu článku 1 Úmluvy, pokud jde o špatné zacházení, jemuž jsou v táborech vystaveni. Většinou hlasů však konstatoval, že jurisdikce žalovaného státu je dána pro účely práva vstupu těchto osob na území vlastního státu dle čl. 3 odst. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě. Čtrnácti hlasy proti třem pak dospěl k závěru, že odmítnutím repatriovat vlastní občany došlo k porušení uvedeného ustanovení, neboť toto rozhodnutí nebylo doprovázeno odpovídajícími zárukami proti svévoli.

I. Skutkové okolnosti

TZV. ISLÁMSKÝ STÁT A SITUACE V SEVEROVÝCHODNÍ SÝRII

Dcery stěžovatelů vycestovaly v letech 2014–2016 dobrovolně se svými tehdejšími partnery do Sýrie, aby se, podobně jako řada občanů několika dalších evropských států, připojily k tzv. Islámskému státu ("ISIS"). Vojenská ofenziva spojeneckých sil a syrských demokratických sil ("SDF") přinutila v následujících letech desítky tisíc mužů, žen a dětí k útěku. Většinu z nich, včetně dcer stěžovatelů, měly SDF zadržet během posledních bitev či brzy po nich, a přemístit je počátkem roku 2019 do uprchlického tábora al-Hol. O poslední významná území ISIS přišel na jaře 2019, od té doby je severovýchodní Sýrie, kde se uprchlické tábory nachází, pod kontrolou SDF a kurdské autonomní správy ("AANES").

Situace v uprchlických táborech je podle humanitárních organizací zoufalá, podmínky nelidské, ponižující nebo takové, které by mohly být klasifikovány jako mučení. Tábory jsou výrazně přeplněné, obyvatelé trpí podvýživou, dehydratací, čelí extrémním klimatickým podmínkám a neustálému riziku fyzického či sexuálního násilí. Většinu obyvatel tvoří ženy a děti syrské a irácké státní příslušnosti. Občané "třetích zemí", bojovníci ISIS a jejich rodinní příslušníci, jsou drženi mimo hlavní tábor v části zvané "Annex", v níž je bezpečnostní situace tak kritická, že v ní humanitární organizace i SDF značně omezily své působení. Lidé jsou v táborech drženi na dobu neurčitou, v mnoha případech bez možnosti jakékoli komunikace s okolním světem či dobrovolného odchodu. Řada dětí osiřela či byla oddělena od své rodiny.

AANES opakovaně apelovala na státy, aby převzaly své státní příslušníky, kteří se v táborech nachází, neboť není schopna se o ně postarat, ani je postavit před soud. Francie přistoupila k repatriaci několika desítek osiřelých dětí, k návratu dospělých se však staví odmítavě. Teprve v červenci 2022 repatriovala vedle 35 dětí též 16 matek. K repatriaci Francie přistupuje na základě individuálního posouzení každého případu.

OKOLNOSTI TÝKAJÍCÍ SE DCER STĚŽOVATELŮ

Dcery stěžovatelů se od roku 2019 společně se svými dětmi nacházely v táborech al-Hol, později byly převezeny jinam a stěžovatelé o nich mají jen mizivé či žádné informace. O místě jejich pobytu nemá informace ani žalovaná vláda. Proti dcerám stěžovatelů bylo na území Francie vedeno trestní řízení, na jednu z nich je vydán zatykač. V jedné z obdržených zpráv dcery vyjádřily přání vrátit se do vlasti a udělily souhlas se svým zastupováním před příslušnými orgány za tímto účelem. O jejich repatriaci žádala právní zástupkyně stěžovatelů opakovaně prezidenta republiky i ministerstvo zahraniční věci. Obdržela však pouze obecný politický dokument vysvětlující postoj vlády k žádostem o repatriaci, nikoli individuální správní rozhodnutí. K vnitrostátním soudům podala naléhavé žádosti o repatriaci a návrhy na zrušení rozhodnutí o zamítnutí repatriace, které byly mlčky přijaty vrcholnými státními orgány. Soudy se návrhy odmítly zabývat, neboť dospěly k závěru, že není v jejich pravomoci o nich rozhodnout.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

Stěžovatelé namítali, že odmítnutí repatriovat jejich dcery a vnoučata, kteří jsou drženi v táborech v severovýchodní Sýrii, vystavilo tyto osoby nelidskému a ponižujícímu zacházení zakázanému článkem 3 Úmluvy, porušilo jejich právo na vstup na území státu, jehož jsou státními příslušníky, zaručené čl. 3 odst. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě, a zasáhlo do jejich práva na respektování rodinného života podle článku 8 Úmluvy. Ve spojení s článkem 13 Úmluvy pak namítali, že neměli k dispozici žádný účinný vnitrostátní prostředek nápravy, jímž by se mohli proti rozhodnutí o neprovedení repatriace bránit.

Soud se rozhodl stížnost posoudit výhradně pod úhlem článku 3 Úmluvy a čl. 3 odst. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě.

K AKTIVNÍ LEGITIMACI STĚŽOVATELŮ

Soud již v minulosti připustil, že v případech namítaného porušení článků 2, 3 a 8 Úmluvy ze strany státních orgánů mohou být stížnosti podané jejich jménem prohlášeny za přijatelné, i když nebyla předložena platná forma zmocnění. V takových případech je třeba přihlédnout ke zranitelnosti dané oběti, která jí znemožňuje podat stížnost, i vztahu mezi obětí a osobou podávající stížnost (*Lambert a ostatní proti Francii*, č. 46043/14, rozsudek velkého senátu ze dne 5. června 2015, § 91 a 92; *Centre for Legal Resources jménem Valentina Câmppeana proti Rumunsku*, č. 47848/08, rozsudek velkého senátu ze dne 17. července 2014, § 102 a 103). V projednávané věci dle Soudu tyto podmínky splněny byly. Potomci stěžovatelů v současné době nemohou sami podat stížnost k Soudu, přičemž hrozí, že budou zbaveni účinné ochrany svých práv. Stěžovatelé a jejich dcery a vnoučata nejsou ve střetu zájmů, naopak, sledují stejný cíl – repatriaci do Francie. Aktivní legitimace stěžovatelů též nebyla nikdy rozporována ani vnitrostátními soudy (viz *mutatis mutandis Centre for Legal Resources jménem Valentina Câmppeana proti Rumunsku*, cit. výše, § 110; *Association Innocence en Danger and Association Enfance et Parege proti Francii*, č. 15343/15 a 16806/15, rozsudek ze dne 4. června 2020, § 130). Dcery stěžovatelů navíc v rámci možností vyjádřily přání vrátit se do vlasti se svými dětmi a souhlas s tím, aby stěžovatelé jednali jejich jménem.

K OTÁZCE JURISDIKCE DLE ČLÁNKU 1 ÚMLUVY

a) Obecné zásady vyplývající z judikatury Soudu

Soud úvodem zopakoval, že výkon jurisdikce ve smyslu článku 1 Úmluvy je nezbytnou podmínkou k tomu, aby stát, který je stranou Úmluvy, mohl být považován za odpovědného za namítaná porušení práv a svobod uvedených v Úmluvě (*Catan a ostatní proti Moldavsku a Rusku*, č. 43370/04, rozsudek velkého senátu ze dne 19. října 2012, § 103). Přestože je jurisdikce státu primárně teritoriální povahy, Soud z této zásady již v minulosti připustil několik výjimek, pakliže s ohledem na okolnosti věci existovaly výjimečné okolnosti zakládající extrateritoriální jurisdikci státu [*M.N. a ostatní proti Belgii*, č. 3599/18, rozhodnutí velkého senátu ze dne 5. března 2020, § 98–99; *Gruzie proti Rusku (II)*, č. 38263/08, rozsudek velkého senátu (meritum) ze dne 21. ledna 2021, § 82]. Bylo tomu tak například v souvislosti s úkony státu provedenými nebo majícími účinky mimo jeho území (tamtéž) či výkonem účinné kontroly nad územím situovaným mimo teritorium předmětného státu [*Gruzie proti Rusku (II)*, cit. výše, § 116]. Konečně, použití Úmluvy ve vztahu k událostem nastalým mimo území státu mohou odůvodnit též specifické okolnosti procesní povahy (*M. N. a ostatní proti Belgii*, cit. výše, § 107), byť pouhé podání žaloby ve státě, s nímž nemá stěžovatel žádnou vazbu, nemůže k založení jurisdikce daného státu vůči němu stačit (tamtéž, § 123).

b) K výkonu účinné kontroly nad daným územím

Soud se nejprve zabýval první z možností založení jurisdikce, přičemž konstatoval, že Francie nevykonává účinnou kontrolu nad územím severovýchodní Sýrie ani nevykonává pravomoc či kontrolu nad příbuznými stěžovatelů (srov. *Al-Saadoon a Mufdhi proti Spojenému království*, č. 61498/08, rozhodnutí ze dne 30. června 2009, § 88; či *Hassan a ostatní proti Francii*, č. 46695/10 a 54588/10, rozsudek ze dne 4. prosince 2014, § 39). Její jurisdikce tak z tohoto důvodu není dána.

c) *K existenci jurisdikčního spojení z důvodu zahájení vnitrostátních řízení*

Podle Soudu nemohla být jurisdikce Francie založena ani vedením trestních řízení proti dcerám stěžovatelů v žalovaném státě, neboť se netýkají tvrzených porušení Úmluvy v nyní projednávané věci, a nemají tak žádný vliv na to, zda skutečnosti napadené stížností spadají do jurisdikce Francie.

d) *K existenci spojení s žalovaným státem*

Soud konečně posuzoval, zda zvláštní okolnosti vyplývající ze státoobčanského svazku mezi rodinnými příslušníky stěžovatelů a žalovaným státem či z diplomatické pravomoci, kterou by měl tento stát vykonávat za účelem jejich ochrany před špatným zacházením v uprchlických táborech v Sýrii, zakládají jeho jurisdikci *ratione loci*.

i. Článek 3 Úmluvy

Pokud jde o špatné zacházení, kterému jsou potomci stěžovatelů vystaveni v syrských uprchlických táborech pod kontrolou SDF, Soud měl za to, že pouhé rozhodnutí francouzských orgánů nerepatriovat jejich rodinné příslušníky nemůže jurisdikci Francie založit. Takové rozšiřování působnosti Úmluvy nemá v judikatuře Soudu oporu (*Abdul Wahab Khan proti Spojenému království*, č. 11987/11, rozhodnutí ze dne 28. ledna 2014, § 27). Povinnost státu repatriovat své příslušníky neukládá vnitrostátní ani mezinárodní právo. Ostatně právo na diplomatickou či konzulární ochranu nezaručuje ani Úmluva samotná (*M. a ostatní proti Itálii a Bulharsku*, č. 40020/03, rozsudek ze dne 31. července 2012, § 127).

ii. Čl. 3 odst. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě

Co se týče práva vstoupit na území Francie, Soud poznamenal, že nevyhovění žádostem stěžovatelů o repatriaci formálně nezbavilo jejich potomky tohoto práva, ani jim ve výkonu tohoto práva nebránilo (srov. *N.D. a N.T. proti Španělsku*, č. 8675/15 a 8697/15, rozsudek velkého senátu ze dne 13. února 2020, § 109). Vláda uvedla, že v případě, kdy by se dcery a vnoučata stěžovatelů objevily na státní hranici, vstup na území Francie by jim byl umožněn.

Soud nicméně poukázal na to, že od přijetí Protokolu č. 4 k Úmluvě uplynula dlouhá doba. Rostoucí globalizace přinesla nové výzvy, mj. v oblasti bezpečnosti, obrany a boje proti terorismu. Výklad čl. 3 odst. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě proto musí zohlednit tento nový kontext. Pokud by se dané ustanovení mělo uplatnit pouze na státní příslušníky, kteří přicestují na hranici nebo kteří nemají cestovní doklady, pozbyl by své praktické účinnosti. Dle Soudu tak nelze vyloučit, že určité okolnosti týkající se jednotlivců, kteří si přejí vstoupit na území svého státu a opírají se přitom o práva, která jim vyplývají z čl. 3 odst. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě, mohou vést ke vzniku jurisdikčního spojení s tímto státem pro účely článku 1 Úmluvy. Posouzení bude nutně záviset na specifických okolnostech každého případu a může se v jednotlivých případech značně lišit.

V projednávané věci vzal Soud v úvahu jak právní pouto existující mezi státem a jeho občany, tak zvláštní okolnosti vyplývající ze situace panující v syrských uprchlických táborech. Stěžovatelé o repatriaci žádali opakovaně a vyzývali žalovaný stát, aby umožnil jejich dcerám a vnoučatům výkon práva podle čl. 3 odst. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě. Poukazovali přitom jednak na skutečné a bezprostřední ohrožení života a fyzického zdraví jejich příbuzných (viz *Khan proti Francii*, č. 12267/16, rozsudek ze dne 28. února 2019, § 74; *X a další proti Bulharsku*, č. 22457/16, rozsudek velkého senátu ze dne 2. února 2021, § 197), tak na faktickou nemožnost opuštění tábora a příjezdu na francouzskou či jinou státní hranici bez pomoci francouzských orgánů. Nadto sama kurdská správa projevila ochotu předat držené francouzské ženy a děti orgánům žalovaného státu.

Soud proto uzavřel, že v tomto případě existují zvláštní okolnosti, které umožňují založení jurisdikce žalovaného státu ve smyslu článku 1 Úmluvy, pokud jde o námitky vznesené na poli čl. 3 odst. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě.

a) Výklad čl. 3 odst. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě

V kontextu tohoto případu považoval Soud za nezbytné objasnit význam, který je třeba přikládat čl. 3 odst. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě (*Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku*, č. 18030/11, rozsudek velkého senátu ze dne 8. listopadu 2016, § 118–125).

Soud nejprve připomněl, že stejně jako je právo zaručené tímto ustanovením přiznáno pouze občanům dotčeného státu (*Nada proti Švýcarsku*, č. 10593/08, rozsudek velkého senátu ze dne 12. září 2012, § 164), odpovídající povinnost toto právo respektovat a naplňovat nese pouze stát, jehož je daná osoba občanem.

Nadpis článku 3 Protokolu č. 4 naznačuje, že by působnost tohoto ustanovení, včetně jeho druhého odstavce, měla být omezena pouze na případy, kdy se občan nachází mimo území svého státu v důsledku vyhoštění, a nemělo by jej být užito v situaci, kdy občan hodlá do země vstoupit úplně poprvé (např. protože se narodil v zahraničí) či poté, co ze země vycestoval dobrovolně. Takové omezení však nemá ve znění druhého odstavce oporu. Právo na vstup na území vlastního státu dle čl. 3 odst. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě je, na rozdíl od znění čl. 12 odst. 4 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, uznáno za podmínku, které nepřipouští žádnou výjimku. Absolutní povaha tohoto práva plyne z historické zkušenosti a odráží úmysl zakázat nucení vlastních státních příslušníků k opuštění vlasti (*Slivenko a ostatní proti Lotyšsku*, č. 48321/99, rozhodnutí velkého senátu ze dne 9. října 2003, § 77). Práva vstupu na vlastní území však nelze užít ke zrušení účinků extradice. Jelikož navíc čl. 3 odst. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě toto právo nijak nedefinuje, Soud připustil, že jej lze za výjimečných okolností dočasně omezit (*mutatis mutandis Mathieu-Mohin a Clerfayt proti Belgii*, č. 9267/81, rozsudek pléna ze dne 2. března 1987, § 52; či situace nastalá v souvislosti s pandemií Covid-19).

Znění čl. 3 odst. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě se omezuje na negativní závazek státu, který se má zdržet odpírání práva svých státních příslušníků na vstup na své území. Splnění závazků plynoucích z Úmluvy nicméně mnohdy vyžaduje, aby stát přijal určité pozitivní kroky či operativní opatření (*Kurt proti Rakousku*, č. 62903/15, rozsudek velkého senátu ze dne 15. června 2021, § 157 a násl.). Stát v takovém případě nemůže zůstat jednoduše pasivní (*Airey proti Irsku*, č. 6289/73, rozsudek ze dne 9. října 1979, § 32). Určité pozitivní závazky plynoucí z tohoto ustanovení, např. vydávání cestovních dokladů, jsou ostatně státům ukládány dlouhodobě (*Marangos proti Kypru*, č. 31106/96, rozhodnutí Komise ze dne 20. května 1997; a *Momcilovic proti Chorvatsku*, č. 59138/00, rozhodnutí ze dne 29. srpna 2000). Rozsah pozitivních závazků se však bude lišit v závislosti na specifické situaci ve státě. Nelze je vykládat tak, aby na stát kladly nemožnou či nepřiměřenou zátěž [*mutatis mutandis Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) proti Švýcarsku* (č. 2), č. 32772/02, rozsudek velkého senátu ze dne 30. června 2009, § 81]. Volba prostředků ke splnění konkrétních praktických opatření spadá v zásadě do prostoru pro uvážení daného státu, přičemž práva vyplývající z Úmluvy lze zajistit různými způsoby. Pokud stát nepřijal jedno konkrétní opatření, splnění pozitivního závazku pořád může zajistit jiným způsobem (*Budayeva a další proti Rusku*, č. 15339/02 a čtyři další, rozsudek ze dne 20. března 2008, § 134–2–135).

b) K existenci práva být repatriován

Právo státních příslušníků, kteří se v zahraničí ocitli v nesnázích nebo byli zadrženi, na konzulární ochranu dle Vídeňské úmluvy o konzulárních stycích, je závazné pouze pro přijímající stát. Poskytovaná ochrana vyplývá z dialogu mezi tímto státem a konzulárními úřady přítomnými v dané oblasti. Osoby držené v táborech kontrolovaných nestátní ozbrojenou skupinou na území, kde stát, jehož jsou státními příslušníky, nemá konzulární zastoupení, tak v zásadě nejsou oprávněny konzulární pomoc vyžadovat. Je sice pravda, že SDF vyzvaly dotčené státy k repatriaci svých občanů a poskytly spolupráci při řadě repatriací prováděných zejména Francií, z toho nicméně dle Soudu nelze vyvozovat existenci obecného práva na repatriaci za účelem vstupu na území svého státu. Takový závěr ostatně nevyplývá ani ze současného mezinárodního práva, ani v tomto ohledu neexistuje shoda na evropské úrovni.

Ustanovení čl. 3 odst. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě proto dle Soudu nezaručuje obecné právo občanů, kteří se nacházejí mimo území svého státu, na repatriaci.

c) K existenci jiných povinností vyplývajících z čl. 3 odst. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě

Historickým důvodem přijetí Protokolu č. 4 k Úmluvě byl zákaz nucení vlastních občanů k opuštění vlasti. Soud proto konstatoval, že čl. 3 odst. 2 Protokolu č. 4 může státu ukládat pozitivní závazek, pokud by odmítnutí státu přijmout jakékoli opatření ponechalo v okolnostech daného případu dotčeného státního příslušníka v situaci fakticky srovnatelné s exilem. Takový požadavek však musí být vykládán úzce a bude pro státy závazný pouze za výjimečných okolností, přičemž přezkum ze strany Soudu se omezuje na zajištění účinné ochrany proti svévoli při plnění pozitivního závazku státu podle tohoto ustanovení.

i. Existence výjimečných okolností

S přihlédnutím k podmínkám panujícím v uprchlických táborech, které jsou v rozporu s příslušnými ustanoveními mezinárodního humanitárního práva i lidskou důstojností, k okolnosti, že doposud nebyl ustaven žádný mezinárodní soud, který by se situací žen držených v táborech mohl zabývat, a výzvám SDF, OSN, Rady Evropy i EU k repatriaci občanů dotčených států, Soud neměl pochybnosti o existenci výjimečných okolností extrateritoriální povahy, které přispívají k ohrožení života a blahobytu dcer, a zejména vnoučat, stěžovatelů.

ii. Záruky proti svévoli

Soud se proto dále zabýval otázkou, zda bylo rozhodnutí francouzských orgánů ohledně repatriace příbuzných stěžovatelů doprovázeno vhodnými zárukami proti svévoli (*Ghoumid a ostatní proti Francii*, č. 52273/16 a čtyři další, rozsudek ze dne 25. června 2020, § 44 a 47). Soud si je velmi dobře vědom obtíží, kterým státy čelí při ochraně svých obyvatel před terorismem, zejména ve světle teroristických útoků, které se odehrály v posledních letech. Ty však nezbavují státy povinnosti zajistit, aby výkon práv zaručených Úmluvou nebyl pouze iluzorní. I v případech, kdy je v sázce národní bezpečnost, vyžadují zásady zákonnosti a právního státu, aby opatření dotýkající se lidských práv podléhala nějaké formě kontradiktorního řízení před nezávislým orgánem, který přezkoumá důvody rozhodnutí a příslušné důkazy, v případě potřeby s vhodnými procesními omezeními použití utajovaných informací (*Al-Nashif proti Bulharsku*, č. 50963/99, rozsudek ze dne 20. června 2002, § 123). V tomto konkrétním případě Soud považoval za důležité, aby zamítnutí žádosti o repatriaci bylo přezkoumatelné nezávislým orgánem co do zákonnosti daného rozhodnutí, jakož i procesu vedoucího k jeho přijetí, a aby žadatel o repatriaci byl seznámen s důvody přijatého rozhodnutí (*Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, č. 80982/12, rozsudek velkého senátu ze dne 15. října 2020, § 196 a 198).

Jelikož stěžovatelé neobdrželi žádné formální rozhodnutí, jímž by byly jejich žádosti o repatriaci dcer a vnoučat zamítnuty, přičemž skutkové okolnosti nenasvědčují tomu, že by tyto žádosti nemohly být řešeny individuálním rozhodnutím s posouzením konkrétních okolností, a vnitrostátní soudy v řízeních zahájených stěžovateli vnesly námitku jurisdikční imunity zbavující je pravomoci o takových žádostech rozhodnout, Soud uzavřel, že přezkum žádostí podaných stěžovateli nebyl doprovázen dostatečnými zárukami proti svévoli, když tito neměli možnost účinně zpochybnit důvody zamítavých rozhodnutí.

K porušení čl. 3 odst. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě tedy došlo. V návaznosti na tento závěr Soud uvedl, že francouzské orgány se musí žádostmi o repatriaci znovu zabývat, a to neprodleně a se zajištěním přiměřených záruk proti svévoli.

III. Oddělená stanoviska

Soudce Pavli a soudkyně Schembri Orland se ve svém odděleném stanovisku ztotožnili se závěrem o porušení čl. 3 odst. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě. Soudu však vytykali, že svůj přezkum omezil na procesní složku pozitivního závazku plynoucího z tohoto ustanovení, konkrétně zjištění, zda byl rozhodovací proces doprovázen vhodnými zárukami proti svévoli, aniž by se zároveň vyslovil k substantivní povaze a rozsahu tohoto pozitivního závazku.

Soudkyně Yudkivska a soudci Wojtyczek a Roosma měli za to, že žádost stěžovatelů o repatriaci jejich rodinných příslušníků nespadá do oblasti působnosti čl. 3 odst. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě. Námitka vznesená na poli tohoto článku je tudíž neslučitelná s Úmluvou *ratione materiae*.

Soudci Ktistakis a Pavli nepovažovali konstatování porušení za dostatečné spravedlivé zadostiučinění za utrpěnou nemajetkovou újmu.