

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 21. března 2023 ve věci č. 66763/17 a další – *Telek a ostatní proti Turecku*

Senát druhé sekce Soudu jednomyslně shledal porušení práva stěžovatelů na respektování soukromého života dle článku 8 Úmluvy, když postup vnitrostátních orgánů při zneplatnění a nevydání cestovních pasů nebyl v souladu se zákonem kvůli nepředvídatelnosti právní úpravy. Šesti hlasy proti jednomu Soud ze stejného důvodu konstatoval u části stěžovatelů i porušení práva na vzdělání dle článku 2 Protokolu č. 1, jelikož bez dokladů nemohli nastoupit k doktorskému studiu v zahraničí.

I. Skutkové okolnosti

Stěžovatelé byli akademičtí pracovníci vysokých škol v oboru mezinárodních vztahů. V roce 2016 podepsali petici kritizující postup ozbrojených sil proti členům v zemi zakázané Strany kurdských pracujících (PKK) a porušování lidských práv. V návaznosti na neúspěšný vojenský puč vnitrostátní orgány vyhlásily výjimečný stav a přijaly mimořádná nařízení omezující práva osob. Později došlo i ke změně zákonné úpravy týkající se cestovních dokladů. Stěžovatelé byli na základě nařízení propuštěni z vysokých škol, jelikož je vnitrostátní orgány považovaly za osoby spojené s teroristickou organizací, resp. podílející se na činnostech poškozujících národní bezpečnost. Následně dvěma stěžovatelům vnitrostátní orgány zneplatnily cestovní pasy po dobu téměř tří let, kvůli čemuž nemohli nastoupit k doktorskému studiu a výzkumnému pobytu na univerzitách v Paříži a Florencii. Třetí stěžovatelce, která se po propuštění přestěhovala do Berlína, kde začala pracovat na vysoké škole, vnitrostátní orgány po dobu téměř čtyř let odmítaly vydat nový cestovní doklad za prošlý. Stěžovatelé proti tomu neúspěšně brojili před vnitrostátními soudy.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 8 ÚMLUVY

Stěžovatelé namítali, že vnitrostátní orgány porušily jejich právo na respektování soukromého života tím, že jim zneplatnily či nevydaly cestovní doklady a oni tak nemohli po dobu několika let studovat a pracovat v zahraničí, resp. jim byl tamější pobyt ztížen.

a) K existenci zásahu

Soud připomněl, že odebrání cestovního dokladu po dobu několika let zbavuje osobu možnosti vrátit se do země, kde dlouhodobě žila, případně kde žije její rodina (*İletmiş proti Turecku*, č. 29871/96, rozsudek ze dne 6. prosince 2005, § 42). Bez cestovního dokladu osoba rovněž nemůže vykonávat profesní činnost a udržovat vztahy se svými známými (*Kotiy proti Ukrajině*, č. 28718/09, rozsudek ze dne 5. března 2015, § 63). Stěžovatelé byli akademickými pracovníky, pro které je zásadní účastnit se mezinárodních setkání, sdílet a diskutovat myšlenky, výzkumy a závěry s kolegy a udržovat nepřetržitý kontakt s akademickou obcí. Případná omezení v této oblasti jim brání v profesní činnosti a rozvoji vztahů v akademické sféře. Stěžovatelé chtěli nastoupit k doktorskému studiu v zahraničí, zapojit se do tamějších akademických aktivit či pracovat. Měli tedy úzké profesní i soukromé vazby na země, kde chtěli pobývat, resp. zde již žili. Opatření spočívající v zneplatnění a nevydání dokladů po dobu několika let jim toto znemožnilo či ztížilo a významně ovlivnilo jejich profesní a soukromý život. Dané opatření proto představovalo zásah do jejich práva na respektování soukromého života.

b) K odůvodněnosti zásahu

V souladu s čl. 8 odst. 2 Úmluvy musí být zásah mimo jiné v souladu se zákonem. V tomto ohledu Soud nejprve uvedl, že vnitrostátní orgány přijaly opatření týkající se cestovních dokladů stěžovatelů v návaznosti na jejich propuštění z vysokých škol. K tomu došlo podle nařízení přijatých během výjimečného stavu, vnitrostátní orgány ale neuvedly žádné informace o teroristické organizaci, s níž

měli být stěžovatelé spojeni, ani o činech, kterých se měli dopustit a poškodit tak národní bezpečnost. Stěžovatelé nebyli obviněni z účasti na pokusu o státní převrat ani ze spojení se skupinami a organizacemi, které tento pokus o převrat zorganizovaly a provedly. Vnitrostátní orgány nepředložily žádné důkazy, které by mohly odůvodnit přijetí opatření vůči stěžovatelům.

Dále Soud shledal, že zákonná úprava navazující na nařízení umožňovala vnitrostátním orgánům odmítnout vydat cestovní doklad osobě, jejíž odjezd ze země byl považován za „nevhodný“, ale neupřesňovala, co se tím rozumí a neuváděla rozsah a způsob uvážení úřadů (*mutatis mutandis Tan proti Turecku*, č. 9460/03, rozsudek ze dne 3. července 2007, § 22–24). Současně úprava neupřesňovala způsob a dobu trvání opatření, kterým se ruší platnost dokladu, ani podmínky, které musely být splněny, aby mohlo být ukončeno. Nadto Ústavní soud později zrušil část zákona, dávající úřadům určitou volnost při vydávání dokladů, a to i v situacích, kdy osoby splňovaly příslušné podmínky; Ústava totiž vyžadovala, aby takové opatření bylo přijato soudem na základě konkrétních důvodů.

Stran soudního přezkumu Soud konstatoval, že vnitrostátní soudy zamítly žaloby stěžovatelů, aniž by ve vztahu k nim přezkoumaly dotčené opatření a jeho dopady na soukromý život. I v situaci, kdy je v sázce národní bezpečnost v kontextu výjimečného stavu, platí, že každé opatření, které se dotýká základních práv osob, musí být podrobeno určité formě kontradiktorního řízení před nezávislým orgánem, který je příslušný k přezkoumání důvodů rozhodnutí a předmětných důkazů. Tím se má zabránit, aby státní orgány svévolně zasahovaly do práv zaručených Úmluvou [*Liou proti Rusku* (č. 2), č. 29157/09, rozsudek ze dne 26. července 2011, § 85–87]. V dané věci však vnitrostátní soudy nedostály povinnosti ověřit, zda existovaly konkrétní důvody uplatnění opatření proti stěžovatelům. Soudní přezkum nebyl přiměřený ani účinný.

Soud proto shledal, že správní uvážení úřadů týkající se uvedeného opatření podle vnitrostátní úpravy nebylo omezeno žádnými podmínkami, nebyl vymezen rozsah pravomoci a způsob výkonu a nebyly stanoveny žádné další konkrétní záruky. Za okolností dané věci bylo přijetí opatření vůči stěžovatelům akty výkonné moci v rámci výjimečného stavu otevřené svévoli a nenaplňovalo požadavek zákonnosti (*Vig proti Maďarsku*, č. 59648/13, rozsudek ze dne 14. ledna 2021, § 62). Zásah tedy nebyl v souladu se zákonem. Současně dané opatření nesplňovalo požadavek striktní přiměřenosti, který vyžadují zvláštní okolnosti výjimečného stavu.

Dle Soudu proto došlo k porušení článku 8 Úmluvy.

K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 2 PROTOKOLU č. 1 ÚMLUVY

Dva ze stěžovatelů dále namítali, že vnitrostátní orgány porušily jejich právo na vzdělání tím, že jim zneplatnily cestovní doklady, kvůli čemuž nemohli nastoupit k doktorskému studiu v zahraničí.

1. K přijatelnosti

Byť článek 2 Protokolu č. 1 neupřesňuje rozsah daného práva, z judikatury Soudu vyplývá, že zahrnuje i vysokoškolské vzdělávání (*Leyla Şahin proti Turecku*, č. 44774/98, rozsudek velkého senátu ze dne 10. listopadu 2005, § 134–142). Přístup k vysokoškolské instituci existující v daném čase je tak nedílnou součástí práva stanoveného v první větě článku 2 Protokolu č. 1. Soud neshledal důvod, proč by daný článek nebylo možné vztáhnout na doktorské studium uskutečňované na vysokoškolských institucích. Připomněl, že obsah práva na vzdělání se v důsledku ekonomických a sociálních okolností liší v místě a čase a odvíjí se zejména od potřeb a prostředků společnosti. V demokratické společnosti dané právo, které je nepostradatelné pro rozvoj lidských práv, zaujímá natolik zásadní postavení, že restriktivní výklad první věty článku 2 Protokolu č. 1 by nebyl v souladu s cílem a účelem tohoto ustanovení (tamtéž, § 136–137). Doktorské studium přitom dnes hraje zásadní roli při uskutečňování a rozvoji vědeckého výzkumu ve všech oblastech, jedná se o specializované pokročilé studium, a je tedy nedílnou součástí práva na vzdělání.

S ohledem na okolnosti dané věci se Soud dále zabýval tím, zda článek 2 Protokolu č. 1 ukládá státům povinnost nebránit přístupu k doktorskému studiu nabízenému vysokoškolskými institucemi v jiném státě. V tomto ohledu je důležité, aby Úmluva, která je živým nástrojem, byla vykládána a používána s

ohledem na aktuální podmínky, a aby záruky byly praktické a účinné, nikoli teoretické a iluzorní (tamtéž, § 136). Soud zdůraznil ústřední roli spolupráce a výměny mezi zeměmi v oblasti vzdělávání a výzkumu, zejména v podobě mobility studentů a akademických pracovníků, jakožto zásadní součásti vysokoškolského vzdělávání a akademického výzkumu v rámci Rady Evropy. Odkázal také na tzv. Lisabonskou úmluvu, kterou Turecko ratifikovalo a která se týká uznávání studia, osvědčení, diplomů a titulů získaných v jiné zemi v evropském regionu smluvními státy. Tato úmluva stanovuje zásadu uznávání vysokoškolské kvalifikace udělené jinou smluvní stranou, která vede k přístupu k dalšímu vysokoškolskému studiu a přípravě na získání doktorátu. Dle Soudu proto první věta článku 2 Protokolu č. 1 ukládá státům povinnost nebránit bezdůvodně výkonu práva na vzdělání ve formě vysokoškolského studia na zahraničních vysokých školách. Tato povinnost je odlišná od povinnosti zajistit bezpodmínečný přístup k takovým institucím. V důsledku zneplatnění cestovních dokladů na značnou dobu byli nicméně stěžovatelé zbaveni možnosti vycestovat, aby mohli v rámci výkonu svého práva na vzdělání pokračovat v doktorském studiu na zahraničních vysokých školách, ke kterému byli přijati.

Soud proto prohlásil stížnost za přijatelnou.

2. K odůvodněnosti

Soud uvedl, že opatření, kvůli kterému stěžovatelé nemohli nastoupit k doktorskému studiu na zahraničních univerzitách, představovalo omezení jejich práva na vzdělání, a to bez ohledu na možnost studovat na tureckých univerzitách, které nabízely obdobné doktorské studium, resp. bez ohledu na dobu trvání opatření.

Stran posouzení, zda opatření nezkrátilo dotčené právo stěžovatelů v takové míře, že by zasáhlo jeho podstatu a zbavilo ho jeho účinnosti, se Soud zabýval tím, zda omezení bylo pro osoby předvídatelné a sledovalo legitimní cíl. Kromě toho je omezení slučitelné s článkem 2 Protokolu č. 1 pouze tehdy, pokud existuje rozumný vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovaným cílem (tamtéž, § 154). U článku 8 Úmluvy Soud výše dospěl k závěru, že přijetí opatření týkajících se cestovních dokladů stěžovatelů na základě nařízení vydaných v rámci výjimečného stavu podléhalo svévoli a bylo neslučitelné s požadavkem zákonnosti. Úvahy uvedené v tomto ohledu platí i ve vztahu k článku 2 Protokolu č. 1 (*Enver Şahin proti Turecku*, č. 23065/12, rozsudek ze dne 30. ledna 2018, § 59). Jelikož omezení práva stěžovatelů bylo nepředvídatelné, Soud již neověřoval, zda dané omezení splňovalo další požadavky.

Dle Soudu proto došlo k porušení článku 2 Protokolu č. 1 Úmluvy.

III. Oddělená stanoviska

Soudkyně Yüksel se ve svém částečně nesouhlasném stanovisku ztotožnila s porušením článku 8 Úmluvy. Nesouhlasila však se zahrnutím doktorského studia a výzkumu v zahraničí a zahraničních studijních pobytů pod článek 2 Protokolu č. 1. Domnívala se, že Soud své závěry dostatečně nevysvětlil.