

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 23. dubna 2024 ve věci č. 71008/16 – *M. B. proti Nizozemsku*

Senát třetí sekce Soudu dospěl většinou šesti hlasů proti jednomu k závěru, že zajištění stěžovatele, žadatele o azyl, z důvodu ochrany národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku v bezprostřední návaznosti na ukončení výkonu trestu odnětí svobody, který mu byl uložen za spáchání trestného činu účasti na teroristické skupině, nemělo dostatečně úzkou vazbu na sledovaný cíl v podobě zabránění neoprávněnému vstupu na území. Bylo proto svévolné, a tedy v rozporu s první částí čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy.

I. SKUTKOVÉ OKOLNOSTI

Stěžovatel, občan Sýrie, opustil koncem roku 2013 svou zemi původu. Následně více než rok pobýval v Turecku a v říjnu 2015 vstoupil na území Nizozemska, kde požádal o azyl a byl ubytován v přijímacím středisku. O měsíc později jej zatkla policie na základě informací pocházejících od dvou jiných žadatelů o azyl, kterým měl žalobce údajně sdělit, že byl součástí teroristické organizace v Sýrii a že mimo jiné odpaloval nálože v autech. Stěžovatel byl vzat do vazby. Prvostupňový soud jej následně shledal vinným a za trestný čin účasti na teroristické skupině jej odsoudil k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce deseti měsíců. Státní zástupce nicméně v závěrečné řeči před soudem uvedl, že navzdory existenci důkazů odůvodňujících stěžovatelovo odsouzení nebyl nade vší pochybnost přesvědčen o jeho vině, a žádal, aby byl stěžovatel viny zproštěn. Proti odsuzujícímu rozsudku podal odvolání, stejně jako samotný stěžovatel. V září 2016 byl stěžovatel propuštěn, neboť délka jeho vazby dosáhla výše trestu odnětí svobody. Ihned byl ale vzat do zajištění dle cizineckého práva jako žadatel o azyl. Jeho zajištění bylo odůvodněno jednak účelem získání informací pro posouzení jeho žádosti o azyl a z důvodu obav z jeho útěku, jednak proto, že stěžovatel představoval vzhledem k předchozímu odsouzení hrozbu pro národní bezpečnost. Stěžovatel podal proti rozhodnutí o zajištění žalobu, kterou správní soud zamítl. Ačkoliv podle něj správní orgán nedostatečně odůvodnil riziko stěžovatelova útěku, ztotožnil se s tím, že stěžovatel představuje z důvodu předchozího odsouzení za účast na teroristické skupině hrozbu pro národní bezpečnost, resp. veřejný pořádek. Stěžovatelův další opravný prostředek zamítla Státní rada.

Následně stěžovatel podal stížnost k Soudu. Souběžně se dále domáhal ukončení svého zajištění. To se mu nakonec podařilo. Správní soud určil, že stěžovatelovo zajištění v období od listopadu do prosince 2016 bylo nezákonné, rozhodnutí o zajištění zrušil a stěžovateli ve vztahu k tomuto období přiznal náhradu nemajetkové újmy. Stěžovateli bylo následně uloženo opatření omezující jeho svobodu pohybu, na jehož základě byl povinen se denně hlásit příslušnému úřadu a žádat o povolení opustit obec, v níž se zdržoval.

V prosinci 2017 odvolací trestní soud stěžovatele zprostil obžaloby pro nedostatek důkazů. Jeho rozhodnutí následně potvrdil nejvyšší soud. V lednu 2018 bylo zrušeno i opatření omezující stěžovatelovu svobodu pohybu. V březnu 2018 byl stěžovateli udělen azyl na dobu pěti let se zpětnou účinností ke dni, kdy o něj požádal.

II. ODŮVODNĚNÍ ROZHODNUTÍ SOUDU

K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČL. 5 ODS. 1 PÍSM. F) ÚMLUVY

Stěžovatel namítal, že jeho zajištění jako žadatele o azyl bylo v rozporu s čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy.

a) *Obecné zásady*

Soud úvodem připomněl, že článek 5 zaručuje ochranu jednotlivce před svévolnými zásahy státu do jeho práva na osobní svobodu. Zbavení osobní svobody je možné pouze v případech výjimek uvedených

v čl. 5 odst. 1 Úmluvy. Písmeno f) tohoto ustanovení umožňuje omezit osobní svobodu cizinců v imigračním kontextu za účelem zabránění nepovoleného vstupu na území (*Khlaifia a ostatní proti Itálii*, č. 16483/12, rozsudek velkého senátu ze dne 15. prosince 2016, § 88–89). Ve vztahu ke slovnímu spojení „aby se zabránilo [...] nepovolenému vstupu na území“ Soud odkázal na svou předchozí judikaturu (*Saadi proti Spojenému království*, č. 13229/03, rozsudek velkého senátu ze dne 29. ledna 2008). Vyzdvihl, že státy mají s výhradou závazků vyplývajících z Úmluvy právo kontrolovat vstup a pobyt cizinců na svém území. Nezbytnou součástí tohoto práva je možnost zadržet osobu, která požádala o povolení vstoupit na území, ať už v souvislosti s žádostí o azyl či jinou obdobnou žádostí. Tuto možnost přitom nelze omezovat toliko na situace, kdy se dotčená osoba prokazatelně snaží vyhnout omezení vstupu. Jinými slovy, nelze souhlasit s takovým výkladem, podle něhož by za účelem zabránění nepovolenému vstupu na území nebylo možné zajistit žadatele o azyl, který se přihlásil příslušným orgánům (tamtéž, § 64–65). Soud zároveň připomněl, že ustanovení vnitrostátního práva, které umožňuje žadatelům o azyl vstoupit na území či na něm setrvat až do konečného rozhodnutí o jejich žádosti, nutně neznamená, že bylo cizinci formálně povoleno vstoupit na území. Je totiž možné, že takové ustanovení pouze odráží mezinárodní standardy, podle nichž žadatele o azyl nelze v průběhu posuzování jeho žádosti vyhostit (*Suso Musa proti Maltě*, č. 42337/12, rozsudek ze dne 23. července 2013, § 97).

Soud rovněž připomněl, že zbavení osobní svobody nemůže být svévolné. Pojem *svévole* ve smyslu čl. 5 odst. 1 Úmluvy přitom přesahuje otázku zákonnosti. Jinými slovy, zbavení osobní svobody může být z hlediska vnitrostátního práva zákonné, přesto však může být svévolné, a tedy v rozporu s Úmluvou. Zákaz svévole se vztahuje jak na rozhodnutí o zajištění, tak i na jeho výkon. Nese s sebou nejen požadavek na dobrou víru vnitrostátních orgánů, ale i požadavek, aby zajištění skutečně sledovalo tvrzený účel (*Saadi*, cit. výše, § 67) – tedy buď *zabránění nepovolenému vstupu na území*, nebo *vyhoštění*. Nezbytné jsou rovněž vhodné místo a podmínky zajištění. Je přitom třeba mít na paměti, že zajištění se nevztahuje na osoby, které se dopustily trestného činu, ale na cizince, kteří často v obavě o svůj život uprchli ze země svého původu. Délka zajištění nakonec v souladu se zásadou proporcionality nemá přesáhnout dobu přiměřeně nutnou pro dosažení sledovaného účelu (*Saadi*, cit. výše, § 74; a *A. a ostatní proti Spojenému království*, č. 3455/05, rozsudek velkého senátu ze dne 19. února 2009, § 164).

b) Použití těchto zásad na projednávanou věc

Soud se nejprve zabýval otázkou, zda bylo stěžovatelovo zajištění v souladu s vnitrostátním právem. Stěžovatel ve své argumentaci odkazoval mj. na rozsudek velkého senátu Soudního dvora EU ze dne 16. února 2016, *N.*, C-601/15 PPU. Soud v této souvislosti zdůraznil, že v souladu s článkem 19 a čl. 32 odst. 1 Úmluvy není příslušný aplikovat či přezkoumávat tvrzená porušení unijního práva s výjimkou situací, kdy mohla být porušena práva a svobody chráněné Úmluvou (*Jeunesse proti Nizozemsku*, č. 12738/10, rozsudek velkého senátu ze dne 3. října 2014, § 110). Vnitrostátní správní soud přitom s ohledem na obecné podmínky citovaného rozsudku Soudního dvora odmítl, že by aplikované ustanovení vnitrostátního práva neposkytovalo dostatečný právní základ pro zajištění stěžovatele. Jelikož výklad ustanovení vnitrostátního práva, včetně jeho souladu s unijním právem, přísluší v první řadě vnitrostátním orgánům, především soudům, neviděl Soud důvod se od posouzení vnitrostátního soudu odchýlit. Konstatoval tedy, že stěžovatelovo zajištění bylo v tomto ohledu v souladu s vnitrostátním právem.

Následně se Soud vyjádřil k otázce, zda stěžovatelovo zajištění spadalo do působnosti první části čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, která umožňuje zbavení svobody za účelem zabránění nepovolenému vstupu na území. Soud zopakoval, že relevantní je v tomto směru povolení vstupu *de iure*, nikoliv vstup *de facto*. Ačkoliv se tedy cizinec může fyzicky nacházet na území státu, neznamená to, že mu byl povolen vstup, a může proto být zajištěn podle první části čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. Působnost tohoto ustanovení tak není omezena toliko na hraniční řízení. Okamžik, kdy se přestane uplatňovat, závisí do značné míry na vnitrostátním právu (*Suso Musa*, cit. výše, § 97).

Soud v této souvislosti podotknul, že stěžovatelův případ se skutkově lišil od případu, kterým se zabýval v rozsudku ve věci *Saadi* (cit. výše), a to z hlediska počtu dnů, kdy stěžovatel pobýval na území bez omezení osobní svobody, a podmínek, které se na něj vztahovaly. Podobnost mezi uvedenými případy naopak Soud spatřoval v tom, že u obou stěžovatelů v době jejich zajištění dosud příslušné vnitrostátní orgány nerozhodly o jejich žádosti o azyl. Oprávněnost stěžovatelova pobytu na území v této věci totiž vyplývala z vnitrostátního práva, které ve světle čl. 9 odst. 1 procedurální směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU žadateli o azyl zaručuje právo zůstat na území do doby, než bude rozhodnuto o jeho žádosti o azyl. To však neodpovídá formálnímu povolení vstupu na území. Soud proto uzavřel, že stěžovatelovo zajištění spadalo do působnosti první části čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy.

Nakonec se Soud zaměřil na zodpovězení otázky, zda stěžovatelovo zajištění nebylo svévolné. Konkrétně zkoumal, zda mezi ním a sledovaným účelem spočívajícím v zabránění nepovoleného vstupu na území existovala dostatečně úzká souvislost. Soud zdůraznil, že vnitrostátní ustanovení, na jehož základě byl stěžovatel zajištěn, bylo transpozicí čl. 8 odst. 3 přijímací směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU, podle něhož je možné žadatele zajistit právě tehdy, vyžaduje-li to ochrana národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku. Uvedené však dle Soudu nemá žádný vztah ke skutečnosti, že čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy umožňuje zajištění pouze za účelem zabránění neoprávněnému vstupu nebo vyhoštění. Soud v této souvislosti poukázal na svou předchozí judikaturu, podle níž zajištění za účelem vyhoštění, které bylo odůvodněno ochranou veřejného pořádku, zatímco řízení o vyhoštění aktivně neprobíhalo, bylo svévolné [*Al Husin proti Bosně a Hercegovině* (č. 2), č. 10112/16, rozsudek ze dne 25. června 2019, § 104–107]. Rovněž podotknul, že ačkoliv se Pokyny UNHCR k zajištění žadatelů o azyl zmiňují o veřejném pořádku, jeho ochrana dle bodu 4.1.1 není spojena s předchozím odsouzením. Třebaže Soud vyjádřil pochopení pro obavy plynoucí z propuštění žadatele o azyl odsouzeného za účast na teroristické skupině, konstatoval, že ani ty nemohou vést k „preventivnímu“ zajištění. V době, kdy byl stěžovatel ve vazbě a následně ve výkonu trestu, navíc vnitrostátní orgány nepodnikly žádné kroky směřující k posouzení jeho žádosti o azyl, ačkoliv tak učinit mohly. Zajištění se proto Soudu jevilo jako nepřiměřené, ba dokonce zbytečné. I když plynutí času není rozhodující pro posouzení, zda zajištění spadá do působnosti první části čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, zůstává relevantním pro určení, zda mezi zajištěním a sledovaným účelem v podobě zabránění neoprávněnému vstupu na území existovala dostatečně úzká souvislost. Důvod zajištění v podobě ochrany veřejného pořádku tak, jak byl uplatněn ve stěžovatelově případě, by přitom podle Soudu mohl být použit k ospravedlnění nepřiměřeného zajišťování následujícího po omezení osobní svobody dle trestního práva, zatímco o žádosti o azyl nebylo rozhodnuto. To by znamenalo rozšíření důvodů pro zbavení osobní svobody cizinců, které Úmluva nestanoví.

Soud uzavřel, že jelikož stěžovatel nebyl zajištěn, když prvně vstoupil na území a požádal o azyl, a jelikož jeho zajištění nebylo možné považovat za nezbytné pro posouzení jeho azylové žádosti, ohledně které vnitrostátní orgány během předchozích deseti měsíců omezení stěžovatelovy osobní svobody v rámci trestního řízení nepodnikly žádné odpovídající kroky, neexistovala dostatečně úzká souvislost mezi zajištěním stěžovatele a sledovaným cílem zajištění za účelem zabránění neoprávněnému vstupu na území. Zajištění stěžovatele proto bylo svévolné, a tudíž v rozporu s čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy.

III. ODDĚLENÁ STANOVISKA

Soudce Serghides ve svém souhlasném stanovisku zdůraznil význam zásady účinné ochrany lidských práv ve vztahu k čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. Tato zásada vyžaduje, aby omezení lidských práv byla vykládána úzce (*Khlaifia*, cit. výše, § 88). To vnitrostátní orgány ve věci stěžovatele neučinily. Naopak, svým postupem rozšířily působnost uvedeného ustanovení Úmluvy tak, že jej použily tam, kde neexistovala dostatečně úzká souvislost mezi zajištěním a jeho sledovaným cílem v podobě zabránění neoprávněnému vstupu na území na základě tvrzeného ohrožení veřejného pořádku. Stěžovatelovo zajištění tak bylo svévolné, a tudíž v rozporu s čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. V této souvislosti nelze opomenout ani požadavek na respektování lidské důstojnosti, který je nedílnou součástí zásady účinnosti, a to jak v podobě normy mezinárodního práva, tak i v podobě metody výkladu. Ochrana práv

cizinců a uprchlíků není pouze otázkou plnění mezinárodních závazků. Jedná se o významný morální imperativ, který hluboce rezonuje s naší společnou lidskostí.

Soudce Zünd ve svém souhlasném stanovisku toliko stručně shrnul důvody porušení čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy v této věci. Poukázal na to, že zajištění sleduje cíl v podobě zabránění neoprávněnému vstupu na území, umožňuje-li vnitrostátním orgánům rychle objasnit, zda jsou podmínky vstupu splněny, případně zjistit totožnost cizince. Obavy o bezpečnost jako takové však s uvedeným nesouvisí, a tedy k zajištění podle uvedeného ustanovení Úmluvy nepostačují. Vnitrostátní orgány navíc v průběhu omezení stěžovatelovy svobody v trestním řízení zůstaly nečinné. Následné zajištění tak nebylo nezbytné a neexistovala úzká souvislost ve vztahu k tvrzenému cíli v podobě zabránění neoprávněnému vstupu na území.

Soudkyně Schukking ve svém nesouhlasném stanovisku oponovala závěru většiny stran svévolnosti stěžovatelova zajištění. Její odůvodnění označila za nesrozumitelné a nejasné, a to jednak ve vymezení vztahu mezi zajištěním z důvodu ochrany národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku ve smyslu unijního práva a zajištění ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, tak i v použití testu přiměřenosti a klíčové zásady dostatečně úzké vazby zajištění a sledovaného účelu. Test proporcionality se má v kontextu uvedeného ustanovení Úmluvy omezovat toliko na posouzení, zda doba zajištění nebyla nepřiměřená sledovanému účelu. Délka zajištění navíc v této věci nebyla sporná. Soud se dle jejího názoru rovněž odchýlil od své tradičně užívané metodiky, kdy *in concreto* zkoumá, zda aplikace obecných zásad na konkrétní skutkové okolnosti vede k porušení Úmluvy. Zavádí zde totiž abstraktní hypotetickou situaci, kdy by zajištění navazující na trestněprávní omezení osobní svobody mohlo trvat nepřiměřeně dlouho, jelikož o žádosti o azyl dosud nebylo rozhodnuto. Nezkoumá, zda uvedená situace v této věci nastala, přičemž ve skutečnosti dle soudkyně Schukking nenastala. Obdobnou úvahu o „náležité péči“ v souvislosti s nečinností v průběhu trestněprávního omezení stěžovatelovy svobody lze jen obtížně vztáhnout ke klíčovému aspektu, o který se zde jednalo – totiž zda zajištění stěžovatele z důvodu ohrožení národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku podle čl. 8 odst. 3 písm. e) přijímací směrnice úzce souviselo s cílem v podobě zabránění jeho neoprávněnému vstupu na území. Podle soudkyně Schukking byla odpověď na tuto otázku kladná. Pokud by stěžovatel nebyl v srpnu 2016 odsouzen za trestný čin účasti na teroristické skupině, nebylo by pravděpodobně o měsíc později rozhodnuto o jeho zajištění z důvodu ochrany národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku. Stěžovatelovo odsouzení navíc vyvolalo v azylovém kontextu otázku možného vyloučení stěžovatele z mezinárodní ochrany na základě čl. 1F Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Existovala tedy úzká souvislost mezi důvodem zajištění v podobě ochrany národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku a cílem v podobě zabránění stěžovatelovu neoprávněnému vstupu na území. Jeho zajištění tudíž nebylo svévolné, a proto bylo slučitelné s první částí čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. Soudkyně Schukking závěrem vyzdvihla, že v době, kdy bylo rozhodnuto o stěžovatelově zajištění, v žádném případě nebylo zjevné, že stěžovatel hrozbu nepředstavuje. Vnitrostátní správní soud správně uzavřel, že závěr ohledně trestní odpovědnosti stěžovatele přísluší trestnímu soudu a že jeho odsouzení bylo pro příslušný správní orgán východiskem při rozhodování o nutnosti jeho zajištění.