

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 20. února 2024 ve věci č. 43868/18 a 25883/21– *Wa Baile proti Švýcarsku*

Senát třetí sekce Soudu jednomyslně rozhodl, že vnitrostátní orgány nepodrobily účinnému přezkumu stěžovatelovo tvrzení ohledně rasového profilování v souvislosti s kontrolou jeho totožnosti, a došlo tak k procesnímu porušení článku 14 ve spojení s článkem 8 Úmluvy. Soud rovněž shledal, že se vláda nepodařilo vyvrátit existující silnou domněnka diskriminačního zacházení se stěžovatelem, a došlo tedy i k hmotněprávnímu porušení článku 14 ve spojení s článkem 8 Úmluvy. Stěžovatel nadto neměl v tomto směru k dispozici ani účinný opravný prostředek; došlo tudíž i k porušení článku 13 Úmluvy.

I. Skutkové okolnosti

Stěžovatel – tmavé pleti – byl v ranních hodinách v únoru 2015 na nádraží při cestě do práce zastaven policisty za účelem kontroly totožnosti. To odmítl. Policisté jej následně odvedli stranou, prohledali mu zavazadlo a kapsy a našli jeho doklad totožnosti. Po jeho kontrole mohl stěžovatel odejít.

Podle policejní zprávy bylo důvodem kontroly chování stěžovatele, který údajně uhýbal pohledem a snažil se policisty obejít. To mělo vyvolat podezření ohledně porušení vnitrostátního cizineckého práva. Stěžovatel naproti tomu tvrdil, že se na policisty podíval, následně odvrátil zrak a pokračoval v cestě. V té chvíli však již policisté byli v jeho blízkosti. Nikdo jiný z osob přítomných na nádraží (téměř všichni bílé pleti) podle něj kontrolován nebyl.

Stěžovatel byl následně v trestním řízení odsouzen za neuposlechnutí policejní výzvy a byla mu uložena pokuta. Opravné prostředky, jimiž se stěžovatel proti tomuto rozhodnutí bránil, nebyly úspěšné. Trestní soudy mimo jiné uvedly, že podle vnitrostátního práva případná nezákonnost policejní výzvy (na rozdíl od její nicotnosti) neznamená, že ji osoba, které je určena, není povinna uposlechnout. Ačkoliv považovaly za sporné, zda skutečnost, že stěžovatel uhýbal pohledem a snažil se policisty obejít, představovala dostatečný důvod pro kontrolu totožnosti, nic nenasvědčovalo tomu, že by rozhodujícím faktorem byla právě stěžovatelova barva pleti. Z průběhu kontroly rovněž nevyplynulo nic, co by naznačovalo její šikanózní či diskriminační povahu. Spolkový soud v postavení poslední instance toliko uvedl, že hodnocení nižších instancí nebylo svévolné.

Ještě v průběhu trestního řízení se stěžovatel domáhal u správních orgánů určení, že kontrola byla nezákonná. Správní orgán prvního stupně nicméně přerušil řízení do doby, než bude skončeno trestní řízení. Na základě závěrů trestního řízení a s odkazem na vázanost jeho závěry správní orgán prvního stupně stěžovatelovu žádost zamítl. Tento závěr potvrdily i nadřízené správní orgány.

Stěžovatel se proto obrátil na správní soud. Ten jeho žalobě vyhověl, napadená rozhodnutí správních orgánů zrušil a určil, že kontrola stěžovatelovy totožnosti v únoru 2015 byla nezákonná. Uvedl, že vzhledem k rozporným výpovědím stěžovatele a policisty, který kontrolu totožnosti prováděl, nebylo možné určit přesný okamžik, kdy stěžovatel uhnul pohledem. To však nebylo pro posouzení věci rozhodující, neboť samotné odvrácení pohledu nebylo možné považovat za dostatečný důvod pro provedení kontroly totožnosti. Již na tomto základě tak bylo možné určit, že kontrola totožnosti byla nezákonná. Otázkou diskriminace na základě barvy pleti se proto správní soud blíže nezabýval. Tento nedostatek nenapravil ani Spolkový soud, který stěžovatelův opravný prostředek považoval za nepřípustný. Stěžovatel měl podle něj v řízení před správním soudem plný úspěch. Nedomáhal se zrušení napadeného rozsudku, nýbrž toliko doplnění jeho odůvodnění. S takovým nárokem však vnitrostátní právo nepočítá.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

Stěžovatel podal v této věci k Soudu dvě stížnosti – jednu ve vztahu k trestnímu řízení, jednu ve vztahu k řízení správnímu – které Soud spojil ke společnému projednání a rozhodnutí. Ve svých stížnostech

stěžovatel namítal, že sporná kontrola totožnosti a následně uložená pokuta představovaly porušení zákazu diskriminace na základě barvy pleti podle článku 14 ve spojení s článkem 8 a s čl. 6 odst. 2 Úmluvy. Soud však vzhledem ke své nedávné judikatuře týkající se problematiky rasového profilování (*Basu proti Německu*, č. 215/19, rozsudek ze dne 18. října 2022; a *Muhammad proti Španělsku*, č. 34085/17, rozsudek ze dne 18. října 2022) považoval za vhodné věc posoudit pouze podle článku 14 ve spojení s článkem 8 Úmluvy.

A. K PŘIJATELNOSTI

a) Postavení oběti

Nejdříve se Soud na základě námítky vlády vyjádřil k postavení stěžovatele jakožto oběti namítaného porušení práv ve smyslu článku 34 Úmluvy. Konstatoval, že rozhodnutí či opatření ve stěžovatelův prospěch jej zbavují tohoto postavení pouze tehdy, pokud vnitrostátní orgány porušení uznaly a následně napravily (*Dalban proti Rumunsku*, č. 28114/95, rozsudek velkého senátu ze dne 28. září 1999, § 44). To se v případě stěžovatele nestalo. Ačkoliv správní soud určil, že kontrola stěžovatelovy totožnosti byla nezákonná, otázce porušení zákazu diskriminace se vyhnul. Tuto otázku zároveň nevyřešily ani jiné vnitrostátní orgány. Z pohledu Soudu si tak stěžovatel zachoval postavení oběti podle článku 34 Úmluvy.

b) Slučitelnost *ratione materiae*

Soud se rovněž vyjádřil ke slučitelnosti stížnosti s ustanoveními Úmluvy *ratione materiae*. Článek 14 doplňuje ostatní normativní ustanovení Úmluvy a jejích protokolů. Nelze jej aplikovat samostatně, vždy se vztahuje na užívání práv a svobod přiznaných Úmluvou (*Fabián proti Maďarsku*, č. 78117/13, rozsudek velkého senátu ze dne 5. září 2017, § 112). Jeho použití nutně nepředpokládá porušení některého hmotného práva zaručeného Úmluvou. Postačuje, že skutkové okolnosti dané věci spadají do působnosti alespoň jednoho z jejích článků (*Beeler proti Švýcarsku*, č. 78630/12, rozsudek velkého senátu ze dne 11. října 2022, § 48).

Stížnosti týkající se problematiky rasového profilování v souvislosti s diskriminační kontrolou totožnosti mohou spadat do oblasti práva na respektování soukromého života ve smyslu článku 8 Úmluvy. V takovém případě je na místě užití článku 14 ve spojení s článkem 8 Úmluvy (*Basu proti Německu*, cit. výše, § 27; a *Muhammad proti Španělsku*, cit. výše, § 50–51). Aby bylo možné posoudit, zda bylo v konkrétní věc dosaženo požadované úrovně závažnosti, musí dotčená osoba učinit hájitelné tvrzení, že se stala terčem diskriminace na základě svých tělesných či etnických charakteristik. O takové hájitelné tvrzení půjde zejména tehdy, tvrdí-li dotčená osoba, že byla ke kontrole vybrána jako jediná (popřípadě spolu s dalšími osobami, které sdílejí společnou charakteristiku), a nebyla-li kontrola založena na žádných jiných zjevných důvodech, které by ji mohly ospravedlnit, případně vyplývaly z vysvětlení policisty, který kontrolu provedl, že byla založena právě na specifických tělesných či etnických charakteristikách dotčené osoby (*Basu proti Německu*, cit. výše, § 25). Soud navíc ve výše uvedených věcech přikládal jistou váhu tomu, že ke kontrolám totožnosti došlo na veřejném prostranství. To mohlo mít negativní vliv na pověst a sebeúctu dotčených osob.

V této věci Soud shledal, že je otázka, zda stížnost spadá do působnosti článku 8 Úmluvy, a tedy zda je možné použít článek 14 ve spojení s článkem 8 Úmluvy, neoddělitelně spjata s podstatou věci. Rozhodl se proto spojit otázku slučitelnosti *ratione materiae* s podstatou stížnosti týkající se povinnosti přezkoumat, zda při kontrole stěžovatelovy totožnosti mohly hrát roli diskriminační motivy.

B. K TVRZENÉMU PROCESNÍMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 14 ÚMLUVY VE SPOJENÍ S ČLÁNKEM 8

a) Obecné zásady

Soud úvodem připomněl, že rozdílné zacházení s osobami ve srovnatelné situaci bez objektivního a rozumného odůvodnění představuje diskriminaci (*Timichev proti Rusku*, č. 55762/00 a č. 55974/00, rozsudek ze dne 13. prosince 2005, § 56). Její obzvláště zavrženíhodnou formou je diskriminace rasová, která vzhledem ke svým nebezpečným důsledkům vyžaduje zvláštní obezřetnost a rozhodnou reakci

ze strany vnitrostátních orgánů. Ty musejí využít všech nástrojů, které mají k dispozici, k boji proti rasismu, a posílit tak demokratické pojetí společnosti, v níž není rozmanitost vnímána jako hrozba, nýbrž jako přínos (*Natchova a ostatní proti Bulharsku*, č. 43577/98 a č. 43579/98, rozsudek velkého senátu ze dne 6. července 2005, § 145).

Mají-li vnitrostátní orgány k dispozici hájitelné tvrzení, že se veřejný činitel zaměřil na dotčenou osobu z důvodu její rasy, a spadají-li skutkové okolnosti do působnosti článku 8 Úmluvy, jsou povinny přezkoumat, zda lze prokázat souvislost mezi tvrzeným rasistickým postojem a sporným jednáním. V opačném případě by se totiž ochrana před rasovou diskriminací stala teoretickou a iluzorní, tedy by nebyla zajištěna účinná ochrana před stigmatizací dotčených osob a šířením xenofobních postojů (*Basu proti Německu*, cit. výše, § 35). Dotčená osoba přitom musí mít možnost prokázat, že je sporné jednání excesem či zneužitím pravomoci, aniž by musela čelit nepřekonatelným procesním překážkám (*Gillan a Quinton proti Spojenému království*, č. 4158/05, rozsudek ze dne 12. ledna 2020, § 80).

Soud rovněž poznamenal, že vnitrostátní soudy musí svá rozhodnutí dostatečně podrobně odůvodnit tak, aby je bylo možné následně přezkoumat (*I. M. proti Švýcarsku*, č. 23887/16, rozsudek ze dne 9. dubna 2019, § 72). Nedostatečné odůvodnění bez řádného vyvážení dotčených zájmů je přitom v rozporu s požadavky článku 8 Úmluvy (*Platini proti Švýcarsku*, č. 526/18, rozhodnutí ze dne 11. února 2020, § 61). Tytéž zásady se obdobně vztahují i na článek 14 Úmluvy (*Danilenkov a další proti Rusku*, č. 67336/01, rozsudek ze dne 30. července 2009, § 124).

b) Použití těchto zásad na projednávanou věc

Soud nejprve zdůraznil, že stěžovatel byl odsouzen za neuposlechnutí policejní výzvy, jejíž nezákonnost byla určena až v řízení před správním soudem zahájeném ze stěžovatelovy iniciativy, a to až po skončení trestního řízení. Právě v tom spočíval rozdíl oproti výše zmíněným rozsudkům ve věcech *Basu proti Německu* a *Muhammad proti Španělsku*, kde obě řízení (trestní i správní) iniciovali sami stěžovatelé.

Vnitrostátní orgány byly v případě stěžovatele povinny přezkoumat, zda kontrola jeho totožnosti a následná prohlídka nebyly rasově motivovány. Soud přitom nepovažoval za nezbytné zabývat se skutkovými otázkami a souvisejícím dokazováním. Zaměřil se naopak na to, zda vnitrostátní orgány řádně přezkoumaly stěžovatelovo tvrzení stran rasového profilování a zda svá rozhodnutí v tomto směru dostatečně odůvodnily (*Muhammad proti Španělsku*, cit. výše, § 75).

Ve vztahu k trestnímu řízení Soud poznamenal, že vnitrostátní právní úprava umožňuje neuposlechnout policejní výzvu pouze v případě její nicotnosti, tedy trpí-li taková výzva závažnou, zjevnou či alespoň snadno rozpoznatelnou vadou. Jedná se přitom zejména o vady procesní, respektive formální povahy. Obsahové nedostatky vedou k nicotnosti výzvy pouze výjimečně. Je-li tedy výzva v rozporu s požadavky Úmluvy, nelze takový rozpor obecně považovat za důvod způsobující její nicotnost. Otázka, zda byla kontrola stěžovatelovy totožnosti založena na diskriminačním důvodu, respektive zda byla rasově motivována, tak byla v konečném důsledku vyloučena ze soudního přezkumu. Závěry Spolkového soudu jakožto poslední instance, že stěžovatelovo tvrzení o rasovém profilování a diskriminační motivaci kontroly jeho totožnosti vychází k odlišného skutkového stavu, než byl v přechozím řízení shledán, považoval Soud za příliš formalistický. Krom toho připomněl, že nižší instance se tvrzením o rasové diskriminaci, byť velmi stručně, zabývala.

Ani správní orgány, respektive správní soudy se otázkou rasové motivace kontroly stěžovatelovy totožnosti nezabývaly. Tuto otázku ponechaly otevřenou a nezákonnost kontroly určily na základě odlišných skutečností.

Soud uzavřel, že s ohledem na konkrétní okolnosti věci bylo dosaženo úrovně závažnosti vyžadované pro to, aby věc spadala do působnosti článku 8 Úmluvy, a že stěžovatel vnesl hájitelné tvrzení ohledně diskriminace z důvodu barvy pleti. Na věc se proto vztahuje článek 14 ve spojení s článkem 8 Úmluvy. Stěžovatelovo hájitelné tvrzení nebylo podrobeno účinnému přezkumu ze strany vnitrostátních soudů. Došlo tudíž k procesnímu porušení článku 14 ve spojení s článkem 8 Úmluvy.

C. K TVRZENÉMU HMOTNĚPRÁVNÍMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 14 ÚMLUVY VE SPOJENÍ S ČLÁNKEM 8

Soud na úvod zdůraznil, že státy mají pozitivní závazek zajistit účinné užívání práv a svobod zaručených Úmluvou. Tento závazek nabývá zvláštní důležitosti, jedná-li se o osoby, které náleží k určité menšině. Ty jsou totiž více vystavovány útlaku (*Beizaras a Levickas proti Litvě*, č. 41288/15, rozsudek ze dne 14. ledna 2020, § 108). To je tím významnější, jedná-li se o kontext zákazu diskriminace podle článku 14 Úmluvy.

Soud již dříve konstatoval, že vnitrostátní právo upravující činnost policie musí obsahovat systém přiměřených a účinných záruk proti svévoli a zneužití síly, či dokonce proti nehodám, kterým lze předejít (*Natchova a další*, cit. výše, § 97). Státy jsou povinny přijmout odpovídající právní a správní rámec, který vymezuje, kdy mohou policisté použít sílu a střelné zbraně (*Makaratzis proti Řecku*, č. 50385/99, rozsudek velkého senátu ze dne 20. prosince 2004, § 58–59).

Výbor OSN pro odstranění rasové diskriminace ve svém [obecném doporučení](#) č. 36 ze dne 17. prosince 2020 uvedl, že vnitrostátní právní řády smluvních států musejí obsahovat mimo jiné vhodné a účinné mechanismy pro oznamování rasového profilování a směřující k ukončení této praxe. Příslušníci bezpečnostních složek musejí být o svých povinnostech řádně informováni, aby věděli, jak se rasovému profilování vyhnout. Tuto povinnost plní Švýcarsko nedostatečně. K obdobnému závěru dospěla i Evropská komise proti rasismu a nesnášenlivosti (ECRI) ve své zprávě o Švýcarsku přijaté 10. prosince 2019.

Soud připomněl, že pokud stěžovatel prokáže existenci rozdílného zacházení, je na žalovaném státu, aby prokázal, že toto rozdílné zacházení bylo odůvodněné (*D. H. a ostatní proti České republice*, č. 57325/00, rozsudek velkého senátu ze dne 13. listopadu 2007, § 177). Důkazy prokazující rozdílné zacházení mohou plynout ze souboru ukazatelů či nevyvrácených domněnek, které jsou dostatečně závažné, určité a vzájemně souladné. Může se jednat i o statistické údaje (tamtéž, § 180) či zprávy nezávislých vnitrostátních i mezinárodních kontrolních orgánů (tamtéž, § 191).

Při neexistenci dostatečného důvodu je dána silná domněnka ve prospěch závěru, že provedená kontrola totožnosti mohla být motivována některým diskriminačním důvodem. Tak tomu bylo i v této věci. Správní soud shledal, že samotné odvrácení pohledu nebylo možné považovat za dostatečný důvod pro provedení kontroly totožnosti. Švýcarská vláda zároveň nepředložila žádné důkazy, které by tuto domněnku mohly vyvrátit. O případech rasového profilování ze strany švýcarské policie se přitom zmiňují i některé zprávy mezinárodních orgánů pro lidská práva (mimo výše uvedené i např. Amnesty International).

S ohledem na výše uvedené Soud dospěl k závěru, že v daném případě existovala domněnka diskriminačního zacházení se stěžovatelem a že se vládě nepodařilo ji vyvrátit. Došlo tedy k hmotněprávnímu porušení článku 14 Úmluvy ve spojení s článkem 8.

D. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 13 ÚMLUVY

Stěžovatel nakonec ve vztahu k správnímu řízení namítal, že neměl k dispozici účinný prostředek nápravy, jehož prostřednictvím by mohl vznést námitku na poli článku 14 Úmluvy ve spojení s článkem 8.

Soud na úvod připomněl, že článek 13 zaručuje ve vnitrostátním právu existenci prostředku nápravy umožňujícího účinně namítnout porušení práv a svobod zaručených Úmluvou. Státy mají v tomto směru určitý prostor pro uvážení (*Nicolae Virgiliu Tănase proti Rumunsku*, č. 41720/13, rozsudek velkého senátu ze dne 25. června 2019, § 217). Závěry Soudu o porušení článku 14 ve spojení s článkem 8 Úmluvy znamenají, že stěžovatel má i na poli článku 13 „hájitelné tvrzení“ (*Bati a ostatní proti Turecku*, č. 33097/96 a č. 57834/00, rozsudek ze dne 3. června 2004, § 138).

Soud zdůraznil, že správní soud navzdory tomu, že rozhodl o nezákonnosti kontroly stěžovatelovy totožnosti, ponechal otázku, zda byla stěžovatelova barva pleti rozhodujícím faktorem, na jehož základě policisté ke kontrole přistoupili, otevřenou. Spolkový soud následně odmítl, že by stěžovatel

mohl mít na zrušení či změně napadeného rozsudku z tohoto důvodu dostatečný právní zájem. Stěžovatel tak neměl k dispozici účinný opravný prostředek, jehož prostřednictvím by se mohl domoci přezkumu svého tvrzení, že byl vystaven diskriminačnímu zacházení. Soud proto v podstatě na základě týchž důvodů, pro které rozhodl o procesním porušení článku 14 ve spojení s článkem 8 Úmluvy, dospěl k závěru o porušení článku 13 Úmluvy, a to ve vztahu ke stěžovatelově stížnosti ohledně správního řízení.