

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI

Kancelář vládního zmocněnce pro zastupování České republiky
před Evropským soudem pro lidská práva

Komissarov proti České republice

Podklad k bodu 2-b jednání Kolegia dne 5. září 2023

1. ZÁVĚR SOUDU

V rozsudku ze dne 3. února 2020 ve věci *Komissarov proti České republice* (č. 20611/17) Soud rozhodl, že došlo k porušení práva stěžovatele na svobodu ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. Stěžovatel poté, co byl vzat do vydávací vazby, požádal o mezinárodní ochranu. Realizace jeho vydání byla proto odložena do pravomocného rozhodnutí o jeho žádosti. Jelikož podání žádosti o mezinárodní ochranu nevede k automatickému propuštění z vazby, stěžovatel v ní setrval i nadále, a to až do jejího vyřízení. V důsledku průtahů v azylovém řízení dosáhla celková délka vazby téměř osmnáct měsíců. Soud toto držení stěžovatele ve vydávací vazbě označil za nezákonné ve smyslu Úmluvy, jelikož byly značně překročeny zvláštní lhůty stanovené v zákoně o azylu pro vyřízení žádosti o mezinárodní ochranu. Tyto zvláštní lhůty mají zajistit, aby v případě souběhu extradičního a azylového řízení nebyla celková délka vazby nepřiměřená. Dle Soudu proto představují důležitou záruku proti svévoli. Na jejich překročení ale trestní soudy rozhodující o žádostech stěžovatele o propuštění z vazby nereagovaly.

Anotaci i překlad rozsudku naleznete [zde](#).

2. VÝKON ROZSUDKU

Případ poukazuje na širší problém, ke kterému dochází při souběhu extradičního a azylového řízení, kdy je vydávaná osoba umístěna v předběžné a vydávací vazbě, který vyžaduje přijetí obecných opatření k nápravě. Blíže k podstatě věci viz podklad na minulém jednání Kolegia, dostupný [zde](#).

A. CÍLE OBECNÝCH OPATŘENÍ

Na základě dosavadní analýzy problematiky a jednání s dotčenými orgány byly identifikovány tři hlavní oblasti, ve kterých je potřebné přijmout obecná opatření k výkonu rozsudku dle článku 46 Úmluvy, a to (i) vedení azylového řízení ze strany Ministerstva vnitra; (ii) vedení soudního přezkumu azylových rozhodnutí ze strany správních soudů, a (iii) náležitosti přezkumu žádostí o propuštění z předběžné nebo vydávací vazby ze strany trestních soudů.

Cílem obecných opatření by mělo být dosažení následujícího cílového stavu:

- Ministerstvo vnitra spolu se správními soudy postupují v případech souběžně probíhajících azylových a extradičních řízení urychleně a v souladu se zákonnými lhůtami, které jsou nastaveny realisticky.
- Trestní soudy rozhodující o žádostech o propuštění vydávaných osob z předběžné a vydávací vazby ve svém posouzení zákonnosti dalšího trvání vazby přihlíží ve světle judikatury Soudu k délce a průběhu azylového řízení.

V případě, že v azylovém řízení došlo k překročení lhůt dle zákona o azylu pro vydání rozhodnutí v řízení udělení mezinárodní ochrany, jakož i o případných opravných prostředcích, vyžadají si další informace od Ministerstva vnitra ohledně průběhu řízení a důvodů překročení lhůt.

Posouzení přiměřenosti délky vazby s ohledem na průběh azylového řízení a důvodů překročení zákonných lhůt ze strany soudů je řádně promítnuto do odůvodnění rozhodnutí o žádostech o propuštění.

V případě, že je zjištěno, že v azylovém řízení byly překročeny lhůty pro vydání rozhodnutí a zároveň dochází k dlouhým obdobím nečinnosti, které nelze připsat k tíži žadatele o mezinárodní ochranu, stává se další zbavení svobody nezákonným ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. V takovém případě je nutné zvážit ukončení extradiční vazby.

B. VÝSLEDKY DOSAVADNÍCH JEDNÁNÍ

1. Postup Ministerstva vnitra

Na základě analýzy rozhodovací praxe a jednání s Ministerstvem vnitra bylo dohodnuto prodloužení lhůty v ustanovení § 27 odst. 7 zákona o azylu. Nově, s účinností od 1. července 2023, má Ministerstvo vnitra 90 dní od zahájení řízení (namísto původních 60 dní) na vydání rozhodnutí o mezinárodní ochraně v případech, kdy je souběžně vedeno extradiční řízení. Zároveň se nově do běhu lhůty nepočítá doba, po kterou má žadatel o udělení mezinárodní ochrany stanovenou lhůtu pro doplnění podkladů pro vydání rozhodnutí nebo doba, po kterou je řízení přerušeno podle § 26 odst. 1 písm. b) zákona o azylu, tj. po dobu, kdy se účastník řízení nemůže řízení účastnit ze zdravotních nebo jiných vážných důvodů. Prodloužení lhůty se nezdá být nepřiměřené vzhledem ke složitosti případů a všem správním úkonům, které ve věci musí být ze strany ministerstva provedeny. Do lhůty se nově nepočítají pouze období, která jdou k tíži žadatele o azyl.

Ministerstvo vnitra zároveň přislíbilo, že vnitřní procesy budou nastaveny tak, aby se nově nastavená lhůta dodržovala a nedocházelo k nedůvodným obdobím nečinnosti, které jsou přičitatelné státu. Jak je nová lhůta v praxi ze strany Ministerstva vnitra dodržována, bude pro účely řízení před Výborem ministrů Rady Evropy v následujících měsících monitorováno. Dle informací poskytnutých Ministerstvem vnitra v srpnu 2023 jsou aktuálně vedena pouze dvě azylová řízení, která běží souběžně s extradičním řízením. V obou těchto řízeních je zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí dodržována.

Jak bylo doplněno i do důvodové zprávy k novele ustanovení § 27 odst. 7 zákona o azylu, Ministerstvo vnitra je zároveň připraveno poskytnout součinnost trestním soudcům, kteří rozhodují o žádosti o propuštění z předběžné nebo vydávací vazby a na žádost jim poskytnout informace o průběhu azylového řízení.

2. Postup správních soudů v rámci přezkumu azylového řízení

Na základě jednání se zástupci úseků správních soudů bylo za jednu z hlavních překážek pro splnění 60ti denní lhůty plynoucí z § 32 odst. 4 zákona o azylu označena včasná identifikace, že se jedná o případ, na které se toto ustanovení vztahuje. Informace, že je s žadatelem o mezinárodní ochranu paralelně vedeno extradiční řízení a že je zbaven svobody, nemusí z žaloby či kasační stížnosti na první pohled vyplývat. Tato informace může být patrná až po bližším prostudování spisu nebo až z vyžádaného správního či soudního spisu, příp. repliky k žalobě nebo kasační stížnosti. Tento problém se týká jak krajských soudů, tak Nejvyššího správního soudu

Za účelem snadnější identifikace takových případů zavedlo od 1. února 2023 Ministerstvo vnitra v případech azylových řízení běžících souběžně s řízením o extradici novou spisovou značku, resp. číslo jednací, s kódem „EX“. Nová podoba spisové značky je následující: OAM-X/Y-Z-Z-EX-RRRR, kde EX je kód označující souběh azylového a extradičního řízení. Tímto kódem budou označena všechna rozhodnutí o žádostech o mezinárodní ochraně, u kterých bylo zahájeno extradiční řízení před jejich vydáním. O zavedení nové spisové značky kancelář vládního zmocněnce informovala dopisem všechny

správní soudy. Zda zavedení spisové značky plní v praxi svůj účel, bude zjišťováno v rámci další komunikace se zástupci správních soudů.

3. Postup trestních soudů rozhodujících o dalším trvání předběžné nebo vydávací vazby

Třetím pilířem výkonu rozsudku *Komissarov* je postup trestních soudů rozhodujících o žádostech o propuštění vydávaných osob z předběžné nebo vydávací vazby, příp. o jejich nahrazení některou z alternativ. Trestní soudy mají v souladu s rozsudkem *Komissarov* a další relevantní judikaturou Soudu v rámci posuzování zákonnosti dalšího trvání vazby přihlížet k délce a průběhu azylového řízení a promítnout do svého rozhodnutí posouzení, zda je další trvání vazby v souladu s čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy.

V červnu 2023 proběhlo jednání se zástupci krajských a vrchních soudů trestních úseků, Nejvyššího státního zastupitelství, Ústavního soudu a mezinárodního odboru trestního Ministerstva spravedlnosti. Závěry jednání lze shrnout následovně:

- za primární problém při souběhu extradičního a azylového řízení byla označena délka azylového řízení, která má přímý vliv i na délku vazby; trestní soudy rozhodující o žádostech o propuštění z předběžné nebo vydávací vazby nicméně poskytují důležitou pojistku, když posuzují, zda další trvání vazby je slučitelné s čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy;
- pro naplnění požadavků plynoucích z Úmluvy je nutné, aby trestní soudy zahrnovaly do odůvodnění svých rozhodnutí o dalším trvání extradiční vazby posouzení, zda byly v azylovém řízení dodrženy lhůty dle azylového zákona; v případě jejich překročení si vyžádají další informace od Ministerstva vnitra, příp. i správních soudů a posoudí, zda v azylovém řízení dochází k dlouhým a neodůvodněným obdobím nečinnosti, které nelze připsat k tíži žadatele o mezinárodní ochranu; toto posouzení promítnou do odůvodnění svého rozhodnutí;
- pro zajištění výše uvedeného není v tuto chvíli nutné měnit zákon o mezinárodní justiční spolupráci; o extradiční vazbě rozhodují specializovaní soudci na krajských soudech – jedná se tedy o menší počet soudců, které lze o rozsudku *Komissarov* a závazků z něj plynoucích cíleně informovat např. v rámci semináře organizovaného Justiční akademii;
- pro výše uvedené posouzení je nutné, aby trestní soudy obdržely na žádost podrobné a chronologicky seřazené informace o průběhu azylového řízení ze strany Ministerstva vnitra, příp. i správních soudů, a to včas; s tím ale dle přítomných zástupců soudů bývá v praxi problém, kdy MV buď nereaguje rychle nebo poskytuje jenom strohé informace;
- je nutné vyjasnit, jaké informace o azylovém řízení mohou být promítnuty do odůvodnění rozhodnutí trestních soudů z důvodu potřeby dbát ochrany žadatele o mezinárodní ochranu a jeho rodinných příslušníků v zemi původu;
- v případě, že v azylovém řízení dochází k dlouhým a neodůvodněným obdobím nečinnosti, vazba se stává neslučitelnou s čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy a osoba má být propuštěna na svobodu; je ale předpoklad, že k takovým případům bude docházet výjimečně a k zabránění porušení Úmluvy bude dostačující řádné posouzení důvodů překročení lhůt v azylovém řízení a jeho promítnutí do odůvodnění.

C. DALŠÍ KROKY

V návaznosti na výše uvedená jednání plánuje kancelář vládního zmocněnce v první polovině října 2023 uspořádat kulatý stůl k výkonu rozsudku *Komissarov*, kterého by se zúčastnili jak zástupci Ministerstva vnitra a správních soudů, tak zástupci soudů trestních, Nejvyššího státního zastupitelství, Ústavního soudu a Ministerstva spravedlnosti. Cílem jednání bude nastavení účinného vzájemného předávání informací v rámci souběžně běžících azylových a extradičních řízení.

Před kulatým stolem povede kancelář vládního zmocněnce jednání s Ministerstvem vnitra a se zástupci správních soudů o jejich povinnosti poskytnout trestním soudům na jejich žádost informace o průběhu vedení azylového řízení a připraví návrh vzorové odpovědi o stavu řízení. Ta musí zahrnovat chronologický přehled úkonů činěných v azylovém řízení, důvody jejich delšího trvání nebo odkladů včetně informace, zda jsou přičitatelné žadateli nebo státu.

O závazcích plynoucích z rozsudku *Komissarov* kancelář vládního zmocněnce dále informuje trestní soudce rozhodujících ve věcech mezinárodní justiční spolupráce na semináři Justiční akademie v listopadu 2023.

D. PROJEDNÁNÍ VÝKONU ROZSUDKU VE VÝBORU MINISTRŮ RADY EVROPY

V prosinci 2022 Česká republika předložila Výboru ministrů Rady Evropy akční plán k výkonu rozsudku *Komissarov*. V něm Výbor informovala o výsledcích dosavadních jednání a plánu přijetí obecných opatření k nápravě. Další zprávu o naplňování naplánovaných opatření, včetně monitorovací tabulky azylových řízení běžících souběžně s extradičním řízením, má Česká republika předložit do konce roku 2023.