

Česká republika

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Vladimíra Kůrky, soudce Jana Musila a soudce zpravodaje Pavla Rychetského mimo ústní jednání a bez přítomnosti účastníků řízení ve věci ústavní stížnosti **A.A.**, zastoupeného Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, Ph.D., advokátem se sídlem Praha 1, Václavské nám. 21, proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 24. února 2011 č. j. 2727/2008-MOT-T/119, usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 22. září 2010 sp. zn. 8 To 85/2010 a usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. února 2010 sp. zn. Nt 475/2008, za účasti **ministra spravedlnosti, Vrchního soudu v Praze a Městského soudu v Praze** jako účastníků řízení, t a k t o:

I. Rozhodnutím ministra spravedlnosti ze dne 24. února 2011 č. j. 2727/2008-MOT-T/119 b y l o p o r u š e n o základní právo stěžovatele na soudní a jinou právní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod ve spojení s právem požádat o poskytnutí azylu a zároveň se právní cestou domáhat, aby příslušný orgán veřejné moci o takovéto žádosti rozhodl, jež je obsaženo v čl. 43 Listiny, a zásadou *non-refoulement* ve smyslu čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, publikované společně s Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků z 31. ledna 1967 pod č. 208/1993 Sb., a čl. 2 a 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 24. února 2011 č. j. 2727/2008-MOT-T/119 s e r u š í.

III. Ve zbývajících částech se ústavní stížnost o d m í t á.

O d ů v o d n ě n í:

I.

Vymezení věci

1. Ústavní stížností, která byla Ústavnímu soudu doručena dne 4. března 2011 a jejíž žádání bylo rozšířeno podáním ze dne 7. dubna 2011, se stěžovatel domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí ministra spravedlnosti, kterým bylo povoleno jeho vydání k trestnímu stíhání do Ruské federace, a (po uvedeném doplnění také) usnesení obecných soudů, kterými bylo vysloveno, že jeho vydání je přípustné.

Napadenými rozhodnutími byla podle jeho názoru porušena jeho ústavně zaručená práva podle čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, publikované společně s Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků z 31. ledna 1967 pod č. 208/1993 Sb., a čl. 3 a 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), ve spojení s čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“). K povolení vydání totiž došlo ještě před skončením řízení o jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany, a to navíc na základě rozhodnutí obecných soudů o přípustnosti vydání, která měla být založena na nesprávných skutkových zjištěních. S ústavní stížností byl spojen návrh na odklad vykonatelnosti rozhodnutí ministra spravedlnosti.

II.

Shrnutí průběhu řízení o vydání a souvisejících skutečností

2. Stěžovatel je občanem Ruské federace čečenské národnosti. Dne 11. prosince 2008 byl zadržen v Praze na základě mezinárodního zatýkacího rozkazu ze dne 19. března 2003, který byl vydán soudem Ruské federace, konkrétně Federálním soudem v okrsku Savelovskiy v Moskvě, pro podezření ze spáchání trestného činu vraždy. Trestné činnosti se měl dopustit stručně řečeno tím, že najal jinou osobu, aby za úplatu zorganizovala vraždu, ke které došlo dne 4. dubna 2002. Dopisem ze dne 29. prosince 2008 požádala Generální prokuratura Ruské federace o jeho vydání k trestnímu stíhání. Bude-li uznán vinným, hrozí mu doživotní trest odnětí svobody.

3. Po skončení předběžného šetření ze strany státního zastupitelství se otázka přípustnosti vydání stěžovatele stala předmětem rozhodování soudů, které ve smyslu § 397 a § 399 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), předchází rozhodnutí ministra spravedlnosti o povolení vydání. Městský soud v Praze (dále též „soud prvního stupně“) ve věci prvně rozhodl usnesením ze dne 10. března 2009 č. j. Nt 475/2008-68, kterým vyslovil, že vydání stěžovatele není přípustné. S jeho závěry se následně ztotožnil i Vrchní soud v Praze (dále též „stížnostní soud“), který usnesením ze dne 19. března 2009 sp. zn. 8 To 27/2009-92 zamítl stížnost státního zástupce proti prvně uvedenému rozhodnutí. Oba soudy zdůraznily, že stěžovateli jako stoupenci nezávislosti Čečenské republiky Ičkerie, který se během první čečenské války (1994-1996) účastnil ve velitelské funkci odporu proti ruské armádě, hrozí v Ruské federaci pronásledování a zhoršení jeho postavení v trestním řízení. Jejich názor však považoval za nedostatečně odůvodněný Nejvyšší soud, který obě uvedená rozhodnutí zrušil k opravnému prostředku ministryně spravedlnosti podle § 397 odst. 3 trestního řádu. Ve svém usnesení ze dne 29. července 2009 sp. zn. 11 Tcu 49/2009-112 vytkl soudu prvního stupně, že své závěry založil výlučně na tvrzeních obhajoby o možném pronásledování, aniž by jí předložené podklady jakkoliv ověřil a opatřil si k nim další informace. Z obsahu soudního spisu přitom nevyplývalo, že by byl stěžovatel v období po skončení války, tedy v letech 1996 až 2002, kdy se zdržoval na území Ruské federace, nějakým způsobem postihován. V roce 2002 mu byl dokonce vydán nový pas. Soud prvního stupně ani stížnostní soud se neměly dostatečným způsobem vypořádat ani se skutečností, že se stěžovatel již od roku 2003 skrýval v České republice pod nepravou identitou, aniž by požádal o poskytnutí mezinárodní ochrany. Předmětnou žádost si totiž podal až poté, co byl vzat do vazby. Z těchto důvodů shledal Nejvyšší soud uvedená rozhodnutí v rozporu s § 2 odst. 5 a 6 trestního řádu.

4. S ohledem na závěry Nejvyšší soudu věc opětovně projednal Městský soud v Praze, který poté, co doplnil dokazování, nově neshledal důvod, pro který by vydání

stěžovatele bylo možné považovat za nepřipustné. Ve svém usnesení ze dne 9. února 2010 č. j. Nt 475/2008-166 sice nikterak nezpochybňuje účast stěžovatele na ozbrojeném odporu v první čečenské válce, provedené důkazy, zahrnující i řadu zpráv vypovídajících obecně o situaci v Ruské federaci, však neodůvodňují závěr, že by tato jeho účast měla vést k původně předpokládaným následkům. Přihlédl přitom i k tomu, že v letech 1997 a 1999 byla vyhlášena amnestie pro všechny účastníky uvedeného konfliktu, a že stěžovatel několik let po jeho skončení bydlel ve městě Ufa, které je několik tisíc kilometrů vzdálené od Čečenska, aniž by během tohoto období byl vystaven pronásledování. Zástupce generálního prokurátora Ruské federace písemně garantoval, že vydávanému budou v Ruské federaci poskytnuty všechny možnosti k jeho obhajobě, že nebude podroben mučení, krutému, nelidskému a důstojnost ponižujícímu zacházení nebo trestu, že u něj nebude použit trestný čin, že bude pohnán k odpovědnosti pouze za trestný čin, pro který se žádá jeho vydání, a že žádost o jeho vydání nesleduje účel pronásledování osoby pro politické důvody, pro rasovou příslušnost, náboženství nebo politické názory.

5. Usnesením ze dne 2. března 2010 č. j. 8 To 21/2010-200 Vrchní soud v Praze potvrdil právní závěry soudu prvního stupně, které se týkaly otázky přípustnosti vydání. Ke zrušení napadeného usnesení a novému rozhodnutí ve věci přistoupil toliko ve vztahu k výroku týkajícímu se vzetí stěžovatele do předběžné vazby, a to za účelem upřesnění jeho právního základu. Rovněž následně zrušení tohoto usnesení usnesením Nejvyššího soudu ze dne 30. srpna 2010 č. j. 11 Tcu 51/2010-252 nezpochybňovalo závěr o přípustnosti vydání jako takový. Jeho důvodem byla pouze skutečnost, že stížnostní soud neodstranil pochybení soudu prvního stupně, který se dostatečným způsobem nevypořádal s ujištěním poskytnutým dožadující stranou a nepojal jej do výrokové části usnesení. Tyto závěry reflektoval Vrchní soud v Praze v navazujícím usnesení ze dne 22. září 2010 č. j. 8 To 85/2010-264, podle něhož je vydání stěžovatele přípustné za současného přijetí ujištění Generální prokuratury Ruské federace podle čl. 11 Evropské úmluvy o vydávání, publikované pod č. 549/1992 Sb., a § 393 písm. h) trestního řádu, obsaženého v žádosti o vydání ze dne 29. prosince 2008, že stěžovateli nebude uložen trest smrti (výrok I). Současně znovu a stejným způsobem rozhodl o vzetí stěžovatele do vyšetřovací vazby (výrok II). Usnesení bylo stěžovateli doručeno dne 5. října 2010. Právě na jeho základě ministr spravedlnosti povolil svým rozhodnutím ze dne 24. února 2011 č. j. 2727/2008-MOT-T/119 vydání stěžovatele k trestnímu stíhání do Ruské federace.

6. Pro vymezení věci je dále nezbytné uvést, že stěžovatel podal dne 28. ledna 2009 žádost o udělení mezinárodní ochrany, která byla zamítnuta rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 19. února 2009 č. j. OAM-42/LE-05-05-2009 jako zjevně nedůvodná podle § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto ustanovení se jako zjevně nedůvodná zamítne i žádost o udělení mezinárodní ochrany, je-li z postupu žadatele patrné, že ji podal s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve, a pokud žadatel neprokáže opak. K žalobě stěžovatele bylo toto rozhodnutí zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 1. prosince 2009 č. j. 4 Az 2/2009-57, který naopak konstatoval, že podmínky pro aplikaci uvedeného ustanovení splněny nebyly. Kasační stížnost Ministerstva vnitra proti tomuto rozhodnutí Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 10. srpna 2010 č. j. 4 Azs 10/2010-99. Věc se tak vrátila znovu Ministerstvu vnitra, které svým rozhodnutím ze dne 5. dubna 2013 č. j. OAM-42/LE-05-LE05-R2-2009 stěžovateli

mezinárodní ochranu neudělilo. Řízení o žalobě stěžovatele proti tomuto rozhodnutí, jež byla podána 13. května 2013, je vedeno před Městským soudem v Praze pod sp. zn. 1 Az 8/2013.

7. Dne 10. března 2010 byla Evropskému soudu pro lidská práva doručena stížnost stěžovatele, kterou se domáhá vyslovení porušení čl. 3 a 6 Úmluvy z důvodu, že v případě jeho vydání do Ruské federace, k němuž by mohlo dojít na základě (v té době pravomocného) usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 2. března 2010 č. j. 8 To 21/2010-200, by byl vystaven nelidskému a ponižujícímu zacházení a v trestním řízení by nebylo respektováno jeho právo na spravedlivý proces. Stížnost je evidována pod č. 14021/10. Poté, co stěžovatel dne 3. března 2011 obdržel napadené rozhodnutí ministra spravedlnosti, přijal Evropský soud pro lidská práva k jeho žádosti předběžné opatření zamezující jeho vydání do doby, než se rozhodne o jeho stížnosti.

III.

Argumentace stěžovatele

8. Stěžovatel předně uvádí, že jeho žádost o udělení mezinárodní ochrany nebyla podána účelově, nýbrž s ohledem na jeho důvodnou obavu z hrozící perzekuce, mučení a jiného nelidského zacházení, a ohrožení jeho života. Za těchto okolností mělo být o povolení jeho vydání do Ruské federace rozhodnuto až po pravomocném skončení řízení o této žádosti, včetně případného následného soudního přezkumu. Požadavek, aby byla ještě před rozhodnutím o vydání vyřešena otázka uprchlického statutu osoby, o jejíž vydání jde, podle jeho názoru vyplývá ze zásady *non-refoulement*, zakotvené v čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, podle které nesmí smluvní strany jakýmkoliv způsobem vyhostit uprchlíka na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení, resp. též v čl. 3 Úmluvy, na jehož základě Evropský soud pro lidská práva vztáhl tento zákaz i na státy, v nichž by byl uprchlík vystaven hrozbě mučení či nelidského a ponižujícího zacházení či trestu. V této souvislosti stěžovatel odkazuje i na obdobný právní názor Nejvyššího správního soudu vyslovený v již zmíněném rozsudku č. j. 4 Azs 10/2010-99.

9. Ve své ústavní stížnosti a zejména pak v navazujícím podání ze dne 7. dubna 2011 dále stěžovatel uplatnil námitky i vůči posouzení přípustnosti vydání obecnými soudy. Jakožto jeden z velitelů bojových oddílů se prokazatelně účastnil zejména defenzivních vojenských operací vůči ruské federální armádě na jihozápadní frontě v průběhu první čečenské války, přičemž z tohoto důvodu byl následně zařazen na tzv. seznamy čečenských bojovníků, kteří jsou od doby zahájení druhé čečenské války (od roku 1999) prakticky soustavně vyhledáváni a následně perzekuováni. V této souvislosti připomíná, že v Ruské federaci, a to zejména v Čečensku, Ingušsku a Dagestánu, dochází k masovému, hrubému a systematickému porušování lidských práv. O znepokojivém fungování práva a demokratických institucí v této oblasti svědčí vyskytující se případy mizení odpůrců vlády a bojovníků za lidská práva, jež zůstávají v široké míře nedostatečně vyšetřeny a nepotrestány. Zároveň jsou vedena odvetná opatření proti rodinám osob podezřelých z příslušnosti k ilegálním ozbrojeným frakcím jako podpalování jejich obydlí, únosy a vyhrůžky vůči blízkým příbuzným podezřelých osob. Panuje zde ovzduší zastrasování médií a občanské společnosti, aniž by justiční orgány cokoliv činily proti zločinům bezpečnostních sil.

10. Je povinností státu, aby při rozhodování o vydání stěžovatele bylo přihlíženo k tomu, zda mu v důsledku jeho realizace nehrozí mučení či nelidské ponižující zacházení, zakázané čl. 7 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), resp. čl. 3 Úmluvy, a zda by trestní řízení v dožadujícím státě zcela odpovídalo zásadám obsaženým v čl. 6 Úmluvy. V případě stěžovatele sice Nejvyšší soud zrušil původní rozhodnutí soudů o nepřipustnosti vydání stěžovatele, učinil tak však pouze z důvodu, že nebyly shromážděny všechny relevantní důkazy, resp. že rozhodnutí bylo zřejmě předčasné. Z jeho rozhodnutí nevyplýval pro soudy nižších stupňů jakýkoliv závazný pokyn ve směru nutnosti vydání stěžovatele. Oba soudy tak byly povinny změnu svého původního rozhodnutí odůvodnit novými, skutečně zásadními argumenty a důkazy, což se nestalo, neboť nově obstarané listinné důkazy nemohly nic změnit na jejich původním závěru. Ze zprávy velvyslance České republiky v Ruské federaci a zprávy ředitelky odboru lidských práv a transformační politiky Ministerstva zahraničních věcí České republiky vyplývá, že tyto instituce veřejné správy nemají žádné konkrétní informace o osobě vydávaného a že pouze tlumočí informace získané od ruského styčného policejního důstojníka, který postup ruských úřadů považuje za zcela legitimní a zákonný. Ani jeden z dokumentů tak nemá žádnou vypovídací ani důkazní hodnotu ve věci. K další zprávě, vypracované odborem azylové a migrační politiky, pak nelze brát zřetel, protože jde o nezákonný dokument. Ministerstvo vnitra totiž řízení o žádosti stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany původně vůbec neprojednálo, což nakonec vedlo i ke zrušení jeho rozhodnutí ve správním soudnictví. Na rizika spojená s vydáním stěžovatele a jeho umístěním do ruských věznic naopak upozorňuje např. správa Amnesty International, s jejímiž závěry se soudy fakticky vůbec nevypořádaly. Pochybení se dopustily i tím (stejně jako výše zmíněný správní orgán v řízení o udělení mezinárodní ochrany), že neprovedly další stěžovatelem navrhované důkazy, zejména výslech několika svědků, již se angažují v různých čečenských organizacích v Evropě a znají situaci v zemi původu stěžovatele, jakož i jeho osobní situaci. Řada z nich dostala v zemích Evropské unie azyl, případně jim bylo uděleno občanství. Odmítnutím jejich výslechu došlo k porušení práva stěžovatele řádně se hájit, který nemá žádnou jinou možnost prokázat hrozící perzekuci v zemi původu.

IV.

Průběh řízení před Ústavním soudem

11. K návrhu stěžovatele Ústavní soud usnesením ze dne 18. března 2011 č. j. III. ÚS 665/11-23 podle § 79 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, odložil vykonatelnost napadeného rozhodnutí ministra spravedlnosti. Dále vyzval k vyjádření se k ústavní stížnosti nejprve ministra spravedlnosti a poté, co byla tato rozšířena, i ostatní účastníky řízení. Za účelem posouzení ústavní stížnosti si vyžádal extradiční spis vedený před Ministerstvem spravedlnosti sp. zn. 2727/2008-MOT-T a spis vedený u Městského soudu v Praze pod sp. zn. Nt 475/2008, s jejichž obsahem koresponduje výše uvedené shrnutí dosavadního průběhu řízení.

12. Ústavní soud se opakovaně obrátil na Ministerstvo vnitra se žádostí o sdělení informací o průběhu řízení o žádosti stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany a o stanovisko požádal i Ministerstvo zahraničních věcí a Veřejného ochránce práv, již by s ohledem na svoji působnost mohli přinést relevantní argumenty pro rozhodnutí ve věci samé.

IV./a

Vyjádření ministra spravedlnosti z 29. dubna 2011

13. Ministr spravedlnosti JUDr. Jiří Pospíšil se ve svém vyjádření z 29. dubna 2011 zabýval jednotlivými námitkami stěžovatele, uplatněnými v obou jeho podáních. Úvodem upozornil na to, že čl. 1 bod F písm. b) Úmluvy o právním postavení uprchlíků vyjadřuje jasný záměr jejich autorů vyloučit z jí stanovených výhod osoby, o nichž jsou vážné důvody se domnívat, že se dopustily vážných nepolitických zločinů mimo zemi svého azylu dříve, než jim bude povoleno usadit se tam jako uprchlíkům. Zásada *non-refoulement* je ostatně vyloučena i v případech uvedených v čl. 33 odst. 2 této úmluvy.

14. Pokud jde o námitku nerespektování rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Azs 10/2010-99, v něm obsažený právní názor, podle něhož rozhodnutí o povolení vydání nesmí nastat dříve, než bude pravomocně skončeno řízení o udělení mezinárodní ochrany, včetně případného soudního přezkumu, se opírá o Metodický pokyn k extradici a mezinárodní ochraně uprchlíků Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky, který však není právně závazný. Proti němu stojí naopak judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího soudu [např. nález ze dne 3. ledna 2007 sp. zn. III. ÚS 534/06 (N 1/44 SbNU 3) nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. června 2001 sp. zn. 11 Tcu 26/2001 (Rt 42/2002), ze dne 12. února 2007 sp. zn. 11 Tcu 7/2007 a ze dne 29. července 2009 sp. zn. 11 Tcu 43/2009], podle které je nutné otázky lidských práv a soulad vydání se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z mezinárodních smluv posuzovat již v řízení o vydání (neboli extradičním řízení) a nelze vyčkávat na ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany. Tomu ostatně nasvědčuje i čl. 7 odst. 2 směrnice Rady č. 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. Uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je problematické i z toho důvodu, že o povolení vydání rozhoduje ministr spravedlnosti v rámci řízení o vydání, které je ve smyslu § 12 odst. 10 trestního řádu trestním řízením podle trestního řádu. Jeho rozhodnutí proto nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví. K zajištění toho, že vydáním určité osoby nedojde k porušení závazků vyplývajícím pro Českou republiku z mezinárodního práva, slouží rozhodování soudů i ministra spravedlnosti jako celek. Tato rozhodnutí tak ve svém souhrnu splňují požadavky vyplývající z čl. 36 odst. 2, čl. 38 odst. 2 a čl. 43 Listiny a čl. 13 ve spojení s čl. 3 Úmluvy.

15. V další části svého vyjádření se ministr zabýval tou částí uplatněné argumentace, v níž stěžovatel popírá trestněprávní jednání, pro které má být vydán, a připisuje mu výhradně politické motivy. Podle jeho názoru není účast stěžovatele v rusko-čečenském konfliktu žádným důkazem zpochybněna, vydán však má být pro obecně trestný čin vraždy, který byl spáchán na území Moskvy a jehož skutková podstata s uvedeným konfliktem nijak nesouvisí. Z jeho vlastní výpovědi vyplývá, že se na území Ruské federace nacházel 6 let po ukončení uvedeného konfliktu, aniž by byl za účast v něm nějakým způsobem postihován. Mohl z ní vycestovat na svůj cestovní pas a pod svým jménem, což učinil v roce 2002, když odjel na Kypr, a vrátit se (tzv. test „reálného rizika“). Na území České republiky se přitom zdržoval na falešné doklady a pod falešnou identitou, aniž by požádal o poskytnutí mezinárodní ochrany. Stěžovatel nepředložil žádné informace ani neuvedl konkrétní skutečnosti, které by odůvodňovaly objektivní pravděpodobnost osobního nebezpečí stěžovatele jako následku jeho vydání, včetně hrozby mučení či nelidského zacházení. Při posuzování reálné hrozby porušení

lidských práv a základních svobod obsažených v Úmluvě ve vztahu ke konkrétní osobě v rámci trestního stíhání v dožadujícím státě je přitom třeba vycházet z konkrétních podmínek, za kterých je o její vydání žádáno, a není možné otázku přípustnosti nebo nepřípustnosti vydání osoby opírat výlučně o politickou situaci na jeho území. Ruskou federaci nelze obecně považovat za stát, ve kterém by docházelo k masovému a systematickému porušování lidských práv, jež by zcela znemožňovalo vzájemné vydávání pachatelů trestných činů. V letech 2008 a 2009 bylo z České republiky do Ruské federace vydáno celkem šest osob, přičemž v žádném z těchto případů nebyly shledány důvody pro nepovolení vydání, a to ani z hlediska závazků České republiky v oblasti ochrany lidských práv. Zbývá dodat, že ani rezoluce Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1738 (2010) z 22. června 2010 o právních prostředcích nápravy porušování lidských práv v oblasti severního Kavkazu nevyzývá členské státy Rady Evropy, aby osoby čečenské národnosti či čečenského původu do Ruska nebyly vydávány vůbec. Doporučuje pouze, aby žádosti o vydání týkající se uprchlíků z oblasti severního Kavkazu byly posuzovány s co největší péčí. Závěrem navrhl, aby Ústavní soud ústavní stížnost stěžovatele jako nedůvodnou zamítl.

IV./b

Vyjádření stěžovatele z 6. června 2011, ze 4. července 2011 a z 18. července 2011

16. Na uvedenou argumentaci reagoval stěžovatel svým vyjádřením z 6. června 2011, v němž označil za nepřipustný takový výklad čl. 1 bodu F písm. b) Úmluvy o právním postavení uprchlíků, podle něhož již formální obvinění ze spáchání vážného nepolitického zločinu odůvodňuje domněnku, že se jej žadatel skutečně dopustil. Jestliže by byl akceptován, pak by skutečně stačilo, aby státní úřady jakékoliv země u jakékoliv osoby vznesly údajná závažná obvinění a azylové řízení by muselo být s odkazem na výše uvedené ustanovení fakticky zastaveno. Jeho trestní stíhání je navíc uměle vytvořenou kauzou, k jakým v případě osob čečenského původu ze strany orgánů Ruské federace opakovaně dochází.

17. Stěžovatel dále oponuje názoru ministra spravedlnosti, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci stěžovatele je založen pouze na právně nezávazném metodickém pokynu a že odporuje údajně jednotné a konzistentní judikatuře Nejvyššího soudu a Ústavního soudu. V této souvislosti upozorňuje na nálezy ze dne 30. ledna 2007 sp. zn. IV. ÚS 553/06 (N 17/44 SbNU 217) a ze dne 10. listopadu 2010 sp. zn. I. ÚS 2462/10 (N 221/59 SbNU 195), podle nichž může rozhodnutí vyhostit cizince vyvolat problém z hlediska čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, resp. čl. 7 odst. 2 Listiny, jestliže existují závažné a ověřené důvody se domnívat, že dotčený je vystaven reálnému riziku, že by byl podroben mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu. Tento názor je nezbytné vztáhnout i na jeho vydání. Ve prospěch argumentace Nejvyššího správního soudu lze ale poukázat i na § 393 písm. b) trestního řádu, podle kterého je případné udělení mezinárodní ochrany jedním z důvodů nepřipustnosti vydání, jakož i na stanovisko Legislativní rady vlády k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ze dne 20. května 2010 č. j. 262/10. Legislativní rada vlády se jím postavila proti záměru Ministerstva spravedlnosti vložit absolutní přednost realizace extradice před provedením řízení o udělení mezinárodní ochrany, neboť by to v konečném důsledku znamenalo omezení práva cizince žádat o mezinárodní ochranu a řízení ve věci mezinárodní ochrany by se tak stalo iluzorním.

18. K tvrzení o údajné absenci konkrétních důkazů ohledně perzekuce v zemi původu stěžovatel podotýká, že nemá jinou možnost, než odkázat na zprávy respektovaných mezinárodních vládních i nevládních institucí o situaci v zemi původu a o obdobných případech a na více než 150 rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, kterými bylo konstatováno porušení Úmluvy v kontextu se zacházením s Čečenci, případně doložit prohlášení konkrétních osob obeznámených s případem stěžovatele a situací v zemích původu nebo navrhnout výslechy svědků. Ze skutečnosti, že stěžovatel několik let po skončení druhé čečenské války pobýval na území Ruské federace, nelze dovozovat účelnost jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany a nedůvodnost obavy z perzekuce v zemi původu. Jeho situace se prokazatelně změnila právě po druhé čečenské válce, která byla ukončena vítězstvím federálních sil po faktickém dobytí hlavního města Groznyj. Ruské státní orgány a zejména bezpečnostní struktury se tehdy dostaly ke klíčovým informacím vedoucím k odhalení totožnosti tzv. čečenských bojovníků, a to samozřejmě taktéž z první čečenské války. Teprve v tomto okamžiku začala reálná perzekuce čečenských bojovníků na úrovni velitelů, což se projevilo mimo jiné i v nezákonném zadržení stěžovatele a v dalších okolnostech, které jej přiměly k částečné změně identity a výrazně zproblematizovaly jeho život na území Ruské federace. Stěžovatel byl přinucen toto území velmi rychle opustit zejména v příčinné souvislosti s uměle vykonstruovaným obviněním a z obavy před vydáním nemohl používat svou pravou totožnost při příchodu do České republiky. Skutečnost, že za tento čin, pro který má být vydán, byli obviněni výhradně Čečenci, potvrzuje domněnku, že se v jeho případě, a zřejmě i v případě jeho spolupachatelů, jedná o uměle vytvořené viníky s cílem zakrýt reálné pachatele, zdůraznit a zintenzivnit obecné protičečenské tendence ve veřejném mínění a zbavit se zákonně osob, které aktivně participovaly na vyšších pozicích na první čečenské válce. Tyto skutečnosti odůvodňují jeho strach z pronásledování z důvodů specifikovaných v § 12 zákona o azylu, jakož i z mučení a jiného ponižujícího a nelidského zacházení ve smyslu čl. 3 Úmluvy, což jsou důvody pro jeho nevydání do země původu.

19. Závěrem svého vyjádření stěžovatel upozorňuje na právní závěry obsažené v nálezu sp. zn. I. ÚS 2462/10, který je podle jeho názoru evidentně možno aplikovat i na jeho případ. Ústavní soud v něm potvrdil, že k porušení čl. 7 odst. 2 Listiny, čl. 3 Úmluvy a čl. 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, publikované pod č. 143/1988 Sb. (dále jen „Úmluva proti mučení“), může dojít také při extradičním řízení, pokud se obecné soudy v jeho rámci nevypořádají s opakovaně předkládanými zprávami mezinárodních organizací, které poukazují na nedostatečné záruky spravedlivého procesu v Gruzii, na tamní politickou perzekuci a na kritickou situaci v oblasti vězeňství, tj. ve výsledku upřednostní obecně proklamované a vyžadující stranou slibované záruky spravedlivého procesu před konkrétními argumenty stěžovatele a mezinárodních nevládních organizací.

20. Svými podáními ze 4. a 18. července 2011 stěžovatel doplnil jím předložené listinné důkazy o další prohlášení či jiné písemnosti, jež měly podpořit jeho tvrzení, že předmětné obvinění je uměle vykonstruováno a že v případě vydání bude vystaven nezákonnostem ze strany ruských orgánů a nebude mu garantováno právo na spravedlivý proces.

IV./c

Vyjádření ministra spravedlnosti ze dne 25. července 2011

21. Ve svém dalším vyjádření, reagujícím na posledně uvedená tři podání stěžovatele, ministr spravedlnosti zopakoval, že v dané věci byly posouzeny důkazy obsažené ve spisu Městského soudu v Praze i Ministerstva spravedlnosti, jež podle jeho názoru neodůvodňují závěr o tom, že v případě stěžovatele jde o uměle vytvořený případ a že mu vydáním do Ruské federace (mimo území severokavkazských republik) hrozí nebezpečí perzekuce. Je pochopitelné, že se Úmluva o právním postavení uprchlíků nezabývá vlivem probíhajícího extradičního řízení na řízení azylové, neboť byla sjednána v době, kdy extradice byly relativně méně početným, byť ne zcela neobvyklým, jevem. Pro procesní stránku vztahu obou těchto řízení považuje s ohledem na budování společného azylového systému i společného prostoru bezpečnosti a práva v Evropské unii za klíčovou právě již citovanou procedurální směrnici a její čl. 7 odst. 2, které vydání žadatele o mezinárodní ochranu přinejmenším za určitých okolností připouští.

22. K argumentaci ustanovením § 393 písm. b) trestního řádu upozornil, že toto ustanovení zohledňuje již pravomocné rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany, nikoliv řízení o jejím udělení jako takové. Výše uvedené stanovisko Legislativní rady vlády je stěžovatelem dezinterpretováno, neboť smyslem návrhu Ministerstva spravedlnosti nebylo zakotvit „prioritu extradičního řízení“, nýbrž výlučné zohlednění principů posuzování předběžných otázek jak podle § 9 trestního řádu, tak podle § 57 odst. 2 správního řádu, které vyžadují, aby bylo respektováno to rozhodnutí, které je dřívější. Jinými slovy, aby byla v extradičním řízení respektována pravomocná rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany, což se již děje a je zajištěno právě ustanovením § 393 písm. b) trestního řádu, a aby byla v řízení o udělení mezinárodní ochrany respektována rozhodnutí soudů o přípustnosti vydání, což se v praxi naopak často neděje. Ministr spravedlnosti je přesvědčen, že nerespektováním rozhodnutí nezávislého soudu, jež jsou vydávána v mezích jeho působnosti v extradičním řízení, dochází k narušování dělby moci ve státě.

23. Ministr spravedlnosti reagoval i na jednotlivé námitky stěžovatele, jimiž měly být zpochybněny závěry obecných soudů stran přípustnosti jeho vydání. Mimo jiné zdůraznil, že předmětem extradičního řízení není zkoumat otázku viny či nevinu osoby, o jejíž vydání jde. Tato skutečnost nicméně nebrání této osobě, aby předkládala důkazy o své nevině, které by mohly mít relevanci i pro závěr o tom, zda k jejímu vydání dojde. Ani v dané věci netvrdil, že se stěžovatel dopustil vraždy, resp. vážného nepolitického zločinu, existují však vážné důvody, pro které se lze domnívat, že tomu tak je, což je z hlediska aplikace čl. 1 bodu F písm. b) Úmluvy o právním postavení uprchlíků postačující. Pokud jde o konkrétní námitky stěžovatele, k jeho tvrzení, že o umělem vytváření obvinění orgány Ruské federace svědčí i mnoho ze 150 rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, poznamenává, že i přes tyto rozsudky tento soud v některých případech připustil vydání osob čečenské národnosti do Ruské federace, a to dokonce přímo do oblasti Čečenska. Jeho judikaturu proto nelze považovat za dostatečné odůvodnění pro paušální odmítání vydání těchto osob.

24. Koncepce extradičního řízení, v němž je přípustnost vydání a v jejím rámci i soulad vydání s mezinárodněprávními závazky České republiky vždy nejprve obligatorně zkoumána soudem, zajišťuje ochranu lidských práv a základních svobod

osob, o jejichž vydání jde, dokonce lépe, než je tomu v řízení o udělení mezinárodní ochrany. Dodává, že řízení o vydání do cizího státu představuje případ tzv. nutné obhajoby [§ 36 odst. 4 písm. d) trestního řádu] a že orgán moci výkonné v něm rozhoduje o povolení vydání teprve na základě pozitivního rozhodnutí nezávislého soudu. V řízení o udělení mezinárodní ochrany je naopak soudní přezkum možný až dodatečně, nikoliv obligatorně a v řízení v prvním stupni bez obligatorního právního zastoupení. Ministr spravedlnosti i nadále trvá na zamítnutí ústavní stížnosti.

IV./d

Další vyjádření účastníků řízení a amicorum curiae

25. Vrchní soud v Praze ve svém vyjádření z 1. srpna 2011, jež bylo podepsáno předsedou příslušného senátu JUDr. Jiřím Lněničkou, uvedl, že mu nepřisluší hodnotit rozhodnutí ministra spravedlnosti. Pro případ, že Ústavní soud bude považovat ústavní stížnost za směřující i proti rozhodnutím soudů o přípustnosti vydání, odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí. Žádost o vyjádření k ústavní stížnosti obdržel i Městský soud v Praze, který však na ní nereagoval.

26. Ministr zahraničních věcí Karel Schwarzenberg ve svém dopise ze dne 13. června 2013 poukázal na četné případy porušování základních práv osob v souvislosti s trestním řízením v Ruské federaci, a to navzdory tomu, že tato práva jsou formálně garantována. K jejich dlouhodobému závažnému porušování přitom dochází i v oblasti Severního Kavkazu, kde se tak často děje především v případech spojených s bojem proti terorismu a často také s vymýcením jakékoliv opozice. Příslušnost k čečenskému etniku by sice v případě vydání do Ruské federace a následném soudním procesu v Čečenské republice neměla hrát sama o sobě zásadní roli, v případě bývalých a současných příslušníků ozbrojených skupin nacházejících se ve vyšetřovacích nebo vězeňských zařízeních Čečenské republiky však nelze vyloučit mučení nebo kruté zacházení. Ostatními právními argumenty stěžovatele se ve svém vyjádření nezabýval, protože mu nepřisluší hodnotit rozhodování či pochybení soudů nebo vládních institucí v této záležitosti.

27. Veřejný ochránce práv JUDr. Pavel Varvařovský ve svém vyjádření z 3. července 2013 zdůraznil, že z čl. 3 Úmluvy, čl. 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestání, čl. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, publikovaného pod č. 129/1976 Sb., a čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, vyplývá pro Českou republiku povinnost podrobit nezávislému a důkladnému přezkumu každou stížnost cizince, který hájitelným způsobem tvrdí, že existují vážné důvody domnívat se, že v důsledku nedobrovolného ukončení pobytu bude na území jiného státu podroben mučení či jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Podle jeho názoru je otázkou, zda posuzování přípustnosti vydání ze strany trestních soudů a následné rozhodnutí ministra spravedlnosti vyhovuje požadavkům na tento „nezávislý a důkladný přezkum“, a to s ohledem na účel tohoto řízení. Připomíná, že zásada *non-refoulement*, která je zakotvena v čl. 33 Listiny, má zvláštní místo zejména v rámci Úmluvy o právním postavení uprchlíků, kde představuje základní zásadu jejich ochrany. Toto ustanovení má totiž nederogovatelnou povahu, protože ve smyslu čl. 42 odst. 1 této úmluvy proti němu nemohou smluvní strany uplatnit výhrady, a ačkoliv nezakotvuje právo na azyl, resp. povinnost států udělit azyl osobě, které by hrozil výše uvedený následek, státy musí přijmout taková opatření, která nepovedou k *refoulement* (např. přesun do třetí

bezpečné země nebo poskytnutí dočasného útočiště). Aplikace uvedené zásady nezbytně vyžaduje prošetření konkrétních okolností každého individuálního případu. Případné vydání žadatele o udělení mezinárodní ochrany před skončením tohoto řízení by nebylo v rozporu jen s výše uvedenými závazky, ale též s čl. 18 Listiny základních práv Evropské unie, jehož obsahem je reálná možnost se azylu za stanovených podmínek domáhat, což však nelze v řízení o vydání podle trestního řádu. Právo požádat o poskytnutí azylu a zároveň se právní cestou domáhat, aby příslušný orgán veřejné moci o takové žádosti rozhodl, zaručuje i čl. 43 Listiny, resp. čl. 36 Listiny.

28. Ve prospěch názoru, že nelze rozhodnout o vydání stěžovatele před skončením řízení o udělení mezinárodní ochrany a skončením následného soudního přezkumu, svědčí podle Veřejného ochránce práv i odlišná povaha obou řízení, z nichž každé má odlišný předmět. Zatímco v řízení o vydání má Česká republika a její orgány povinnost negativní, tj. zdržet se jednání směřujícího k nedobrovolnému ukončení pobytu cizince na území, z Úmluvy o právním postavení uprchlíků, jakož i čl. 18 Listiny základních práv Evropské unie a čl. 43 Listiny lze dovodit pozitivní povinnost státu umožnit cizinci získat „ochranný“ status, kterým je podle stávající zákonné úpravy mezinárodní ochrana podle zákona o azylu, ať už ve formě azylu nebo doplňkové ochrany. Řízení o vydání samotné však nemůže nikdy vést k udělení tohoto statusu, a to ani v případě nepřípustnosti vydání. Uvedené odlišení negativní a pozitivní povinnosti státu je zásadní i pro řešení kolize řízení extradičního a řízení o udělení mezinárodní ochrany. Dodržování zásady *non-refoulement* má totiž za následek povinnost státu zacházet s cizincem jako s uprchlíkem, dokud není rozhodnuto o jeho statusu a povinnosti tento závazek respektovat. Osobní rozsah čl. 33 Ženevské úmluvy se proto neomezuje jen na uznané uprchlíky, ale vzhledem k deklaratornosti uznání právního postavení uprchlíka i na všechny žadatele o azyl.

29. Ministerstvo vnitra sdělilo Ústavnímu soudu aktuální průběh řízení o žádosti stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany, jenž je shrnut v úvodu tohoto nálezu.

IV./e

Doplňující podání stěžovatele z 8. listopadu 2011, 5. prosince 2011 a 16. června 2012 a vyjádření z 11. července 2013

30. Podáními z 8. listopadu 2011, 5. prosince 2011 a 16. června 2012 doplnil stěžovatel svou ústavní stížnosti o další písemnosti, jež by podle jeho názoru měly prokazovat důvodnost tvrzení, že v jeho případě nejsou splněny podmínky přípustnosti vydání. Ve svém vyjádření z 11. července 2013 stěžovatel uvedl, že stanoviska Ministerstva zahraničních věcí a Veřejného ochránce práv plně korelují s jeho argumentací obsaženou v ústavní stížnosti.

IV./f

Ostatní

31. Ve smyslu § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť měl za to, že k objasnění věci postačují obdržená písemná vyjádření a obsah vyžádaných spisů.

32. Původním soudcem zpravodajem v projednávané věci byl soudce Jiří Mucha, jehož funkce uplynutím dne 28. ledna 2013 zanikla. V souladu s rozvrhem práce byl následně určen soudcem zpravodajem soudce Pavel Rychetský.

V.

Posouzení přípustnosti a včasnosti ústavní stížnosti

33. Z ustanovení § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, plyne, že ústavní stížností se lze domáhat ochrany základních práv a svobod jen proti rozhodnutím „konečným“, tj. rozhodnutím o posledním procesním prostředku, který zákon k ochraně práva poskytuje. Zpravidla půjde o ta rozhodnutí, jimiž se soudní či jiné řízení končí, splnění těchto podmínek lze nicméně připustit i v případech nemeritorních rozhodnutí, která jsou způsobilá bezprostředně a citelně zasáhnout do základních práv stěžovatele a která tvoří samostatnou uzavřenou součást řízení, přestože řízení ve věci samé dosud neskončilo [srov. náleze ze dne 12. ledna 2005 sp. zn. III. ÚS 441/04 (N 6/36 SbNU 53)].

34. Ústavní soud zastává názor, že povahu „konečného“ rozhodnutí ve smyslu uvedeného ustanovení má jak napadené rozhodnutí ministra spravedlnosti, kterým bylo povoleno vydání stěžovatele (§ 399 odst. 1 trestního řádu), tak napadené usnesení vrchního soudu, který v řízení o přípustnosti jeho vydání rozhodoval o stížnosti proti usnesení soudu prvního stupně (§ 397 odst. 1 trestního řádu).

35. Rozhodnutím ministra spravedlnosti se končí řízení o vydání do cizího státu, v jehož rámci je posuzována žádost cizího státu o vydání osoby za účelem trestního stíhání nebo výkonu již uloženého trestu odnětí svobody nebo ochranného opatření spočívajícího ve zbavení svobody. Bylo-li tímto rozhodnutím povoleno její vydání, pak právě ono představuje právní základ pro jeho realizaci, a tím i pro s ní spojený razantní zásah do poměrů této osoby, jež se kromě omezení osobní svobody dotýká i jejích dalších základních práv a svobod. Je proto zřejmé, že tato osoba musí mít již v rámci tohoto řízení možnost vyjádřit se k předmětné žádosti cizího státu, předkládat tvrzení a důkazy o existenci skutečností, jež brání jejímu vydání, jakož i jinak uplatňovat svá procesní práva. O jejím postavení účastníka, byť jí zákon takto výslovně neoznačuje, nelze mít v řízení o vydání, které není ničím jiným než trestním řízením podle trestního řádu, pochybnosti. V tomto směru lze nakonec podpůrně poukázat na účinné znění § 36 odst. 4 písm. d) trestního řádu, které osobě, o jejíž vydání jde, stanoví povinnost mít v průběhu celého tohoto řízení obhájce.

36. Protože vydání do cizího státu vždy zasahuje do základních práv a svobod, nesmí být osobě, které se týká, upřena možnost domáhat se v této souvislosti soudní ochrany ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Zákonodárce si byl tohoto požadavku vědom, do řízení o vydání jej však promítl specifickým, byť nikoliv nepřipustným, způsobem. Aby totiž dosáhl, že k realizaci vydání bude moci dojít bezprostředně nebo v relativně krátké době po jeho povolení ministrem spravedlnosti, svěřil posouzení otázky, zda není dán některý z důvodů nepřipustnosti vydání uvedených v § 393 trestního řádu, ještě před jeho rozhodnutím soudům, které o ní rozhodují k obligatornímu návrhu státního zástupce v samostatném řízení. Osoba, o jejíž vydání jde, tak může uplatňovat svá procesní práva v řízení před krajským soudem, který podle § 397 odst. 1 trestního řádu rozhoduje ve věci v prvním stupni. Stejně jako státní

zástupce přitom může proti usnesení tohoto soudu podat opravný prostředek, jímž je stížnost k vrchnímu soudu.

37. Podmínění rozhodnutí o povolení vydání rozhodnutím soudu, kterým bylo vysloveno, že vydání je přípustné (§ 399 odst. 1 trestního řádu), představuje ve vztahu k osobě, o jejíž vydání jde, nejvyšší možnou právní garanci z hlediska vnitrostátního práva, že jeho realizací nedojde k porušení jejích základních práv a svobod. Pokud přitom soud rozhodne, že je dán některý z důvodů nepřípustnosti vydání podle § 393 trestního řádu, pak Ministerstvo spravedlnosti vyžadujícímu státu pouze oznámí, že vydání povolit nelze (§ 399 odst. 3 trestního řádu), aniž by o nepovolení vydání bylo formálně rozhodováno. Z uvedených ustanovení jednoznačně vyplývá, že ministr spravedlnosti v rámci řízení o vydání ani nepřezkoumává ani nenahrazuje rozhodnutí soudu o přípustnosti vydání a jeho věcnou správností se zabývá pouze s ohledem na možnost využití svého oprávnění předložit věc k přezkoumání Nejvyššímu soudu ve smyslu § 397 odst. 3 trestního řádu, což je zároveň i jediný způsob, jakým může dosáhnout zrušení těchto rozhodnutí a změny v nich obsaženého právního názoru. Jinak se ale jeho vlastní rozhodování omezuje pouze na zjištění, zda v otázce přípustnosti vydání soud pravomocně rozhodl a zda nenastala některá ze skutečností uvedených v § 399 odst. 2 a 4 trestního řádu nebo případně jiná skutečnost (viz níže), která by navzdory uvedenému rozhodnutí představovala právní překážku povolení vydání. Ministr spravedlnosti je sice oprávněn nepovolit vydání i v případě, kdy soud vyslovil jeho přípustnost, tato skutečnost však nezakládá důvod k tomu, aby bylo jeho rozhodování považováno za opravný prostředek proti rozhodnutím soudů. Smysl tohoto uvážení se totiž omezuje především na zohlednění politických aspektů vydání, které z povahy věci nemohou být předmětem soudního rozhodování. Výklad, který by jej naopak stavěl do role další instance v soudním řízení o přípustnosti vydání, by byl s ohledem na jeho postavení orgánu moci výkonné v rozporu s ústavně vymezenou dělbou moci.

38. Z těchto důvodů může osoba, o jejíž vydání jde, podat ústavní stížnost jak proti rozhodnutí vrchního soudu vydanému v řízení o přípustnosti vydání, tak proti rozhodnutí ministra spravedlnosti o povolení vydání. Obě tato rozhodnutí se totiž navzájem odlišují svým účelem a předmětem posouzení, protože mají z hlediska řízení před Ústavním soudem povahu rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon této osobě poskytuje k ochraně jejího práva (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu). I když však Ústavní soud považoval ústavní stížnost stěžovatele za přípustnou v celém jejím rozsahu, nemohl přehlédnout, že výše uvedené závěry se promítají i do hodnocení otázky její včasnosti, která musí být posuzována v případě každého z těchto rozhodnutí samostatně od jeho doručení. Je zřejmé, že tato skutečnost není překážkou jejího věcného projednání v té části, ve které směřuje proti rozhodnutí ministra spravedlnosti datovaného dnem 24. února 2011. Stejný závěr již ale není možné učinit i ve vztahu k jejímu zbytku. Jak vyplývá z příslušného soudního spisu, napadené rozhodnutí stížnostního soudu bylo stěžovateli doručeno dne 5. října 2010, a tedy ústavní stížnost proti němu, jakož i jemu předcházejícímu rozhodnutí soudu prvního stupně, by byla podána opožděně i v případě, pokud by návrh na jejich zrušení byl zahrnut již v prvním podání stěžovatele ze dne 4. března 2011, a nikoliv až v podání ze dne 7. dubna 2011.

39. III. senát Ústavního soudu si byl vědom, že výše uvedené závěry se odlišují od právních závěrů obsažených v nálezu ze dne 15. dubna 2003 sp. zn. I. ÚS 752/02

(N 54/30 SbNU 65), v němž Ústavní soud naopak přiznal rozhodnutí ministra spravedlnosti povahu posledního procesního prostředku k ochraně práva i vůči rozhodnutím soudů o přípustnosti vydání. Z tohoto důvodu předložil podle § 23 zákona o Ústavním soudu otázku vztahu rozhodnutí ministra spravedlnosti o povolení vydání podle § 399 odst. 1 trestního řádu a rozhodnutí soudů o přípustnosti vydání podle § 397 trestního řádu z hlediska přípustnosti ústavní stížnosti, lhůty k jejímu podání a rozsahu přezkumu plénu Ústavnímu soudu, které se s jeho právním názorem ztotožnilo ve svém stanovisku z 13. srpna 2013 sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13 (262/2013 Sb.). Tímto stanoviskem byl překonán právní názor obsažený v nálezu sp. zn. I. ÚS 752/02 a implicitně též v nálezech ze dne 20. prosince 2006 sp. zn. I. ÚS 733/05 (N 230/43 SbNU 605) a ze dne 5. září 2012 sp. zn. II. ÚS 670/12, jakož i v již zmíněném nálezu sp. zn. I. ÚS 2462/10.

VI.

Věcné posouzení ústavní stížnosti

40. Protože ústavní stížnost byla v části, ve které směřovala proti rozhodnutí ministra spravedlnosti o povolení vydání stěžovatele, podána včas, přistoupil Ústavní soud k jejímu věcnému projednání. Dospěl přitom k závěru, že je v této části důvodná.

41. Jak již bylo uvedeno výše, rozhodování o přípustnosti vydání je ve smyslu § 397 a § 399 trestního řádu svěřeno soudům, které se touto otázkou obligatorně zabývají v samostatném řízení. Ministr spravedlnosti může o povolení vydání rozhodnout až po skončení tohoto řízení, a to pouze za předpokladu, že soudy neshledaly existenci žádného z důvodů nepřípustnosti vydání podle § 393 trestního řádu. V opačném případě by o žádosti o vydání do cizího státu vůbec nerozhodoval a řízení o vydání by skončilo pouhým oznámením, že vydání nelze povolit.

42. Skutečnost, že ministr spravedlnosti je v otázce přípustnosti vydání vázán právním názorem soudu, který není oprávněn ani přehodnocovat ani nahrazovat, se promítá i do rozsahu přezkumu jeho rozhodnutí o povolení vydání v řízení o ústavních stížnostech. Ústavní soud se v něm konkrétně omezuje na zjištění, zda byla přípustnost vydání stěžovatele ještě před jeho povolením vyslovena rozhodnutím soudu, aniž by se s ohledem na to, že stěžovatel měl možnost podat ústavní stížnost již proti tomuto rozhodnutí, jakkoliv zabýval jeho obsahem. Pokud by přitom vyšlo najevo, že ministr spravedlnosti povolil vydání v rozporu s rozhodnutím soudu, kterým byla vyslovena jeho nepřípustnost, nebo ještě před pravomocným skončením soudního řízení o jeho přípustnosti, pak by jeho postup musel být hodnocen jako flagrantní porušení zákona (neboli svévole), jímž by ve svém důsledku v rozporu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny odepřel stěžovateli soudní ochranu jeho základních práv a svobod. Zároveň by jím mohlo dojít i k porušení zásady *non-refoulement*, což by s ohledem na její povahu závazku vyplývajícího z mezinárodního práva současně znamenalo porušení povinnosti České republiky k dodržování těchto závazků ve smyslu čl. 1 odst. 2 Ústavy, která se vztahuje i na rozhodování ministra spravedlnosti. Je namístě dodat, že uvedené důsledky by mohly nastat i v případě, jestliže by k povolení vydání došlo navzdory tomu, že byla usnesením Ústavního soudu podle § 79 odst. 2 zákona o Ústavním soudu odložena vykonatelnost rozhodnutí soudu, kterým bylo vysloveno, že vydání je přípustné, nebo že by za tímto účelem přijal Evropský soud pro lidská práva předběžné opatření podle čl. 39 jeho jednacího řádu.

43. Ústavní soud připomíná, že podstatou zásady *non-refoulement* je zákaz státu vyhostit nebo povolit vydání uprchlíka do jiného státu, v němž by byl ohrožen jeho život nebo osobní svoboda na základě rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení (čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků), resp. v němž by mu hrozilo, že bude porušeno jeho právo na život (čl. 2 Úmluvy) nebo že bude vystaven mučení nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu (čl. 3 Úmluvy, čl. 3 Úmluvy proti mučení) – srov. např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. dubna 2005 ve věci Shamayev a ostatní proti Gruzii a Rusku č. 36378/02, § 335, ze dne 8. listopadu 2005 ve věci stížnosti Bader a Kanbor proti Švédsku č. 13284/04, § 41 a 42, a ze dne 28. února 2008 ve věci Saadi proti Itálii č. 37201/06, § 125. Pakliže se přitom tento závazek z mezinárodních smluv dostane do kolize se závazkem k extradici, uplatní se zde v minulosti vyslovený závěr, že „respekt a ochrana základních práv jsou definičními znaky materiálně chápaného právního státu“, pročež „v případě, že vedle sebe existuje smluvní závazek chránící základní právo a smluvní závazek, který směřuje k ohrožení téhož práva, musí závazek první převážet“ (srov. nález sp. zn. I. ÚS 752/02).

44. Důvody nepřipustnosti vydání podle § 393 trestního řádu jsou stejným způsobem relevantní nejen v době rozhodování soudu o připustnosti vydání, ale i kdykoliv poté, tedy až do okamžiku jeho realizace. Z tohoto důvodu musí ministr spravedlnosti při svém rozhodování vždy zvažovat, zda předmětné rozhodnutí soudu není založeno na skutkových zjištěních, která v důsledku plynutí času přestala být aktuální, a tedy zda jej i nadále lze považovat za relevantní podklad pro případné povolení vydání. Pokud by tomu tak totiž nebylo, byl by povinen vydání nepovolit, aniž by byl sám oprávněn rozhodnout, zda je případné vydání přípustné i za těchto změněných poměrů. Jednou ze skutečností, která by jednoznačně zpochybňovala přípustnost vydání a k níž by navíc došlo rozhodnutím orgánu veřejné moci, je dodatečné udělení mezinárodní ochrany ve smyslu § 393 písm. b) trestního řádu. Podle názoru Ústavního soudu, který bude rozveden níže, ale toto ustanovení neumožňuje povolit vydání ani v případě, že nebylo pravomocně skončeno řízení o první žádosti stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany, včetně případného soudního přezkumu.

45. Zákonodárce vymezil správní řízení o udělení mezinárodní ochrany podle zákona o azylu, které je vedeno před Ministerstvem vnitra, a soudní řízení o připustnosti vydání podle § 397 trestního řádu jako dvě samostatná a vzájemně nepodmíněná řízení, z nichž každé sleduje jiný účel. Soud rozhodující o připustnosti vydání obligatorně zjišťuje, zda osoba, o jejíž vydání jde, požádala o udělení mezinárodní ochrany a s jakým výsledkem bylo toto řízení skončeno. Pokud by zjistil, že její žádosti bylo vyhověno, musel by podle § 393 písm. b) trestního řádu vyslovit nepřipustnost vydání. V opačném případě, tedy i v případě zamítnutí této žádosti, by ale nebyl vázán skutkovými a právními závěry učiněnými v příslušném správním řízení a otázku, zda by vydáním nedošlo k porušení zásady *non-refoulement* ve smyslu čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků ve spojení s čl. 2, 3 a 6 Úmluvy, resp. zda nejsou dány jiné důvody nepřipustnosti vydání, by si musel v plném rozsahu posoudit samostatně [§ 393 písm. k) a l) trestního řádu]. Nastat ale může i situace, kdy správní orgán rozhodne o žádosti o udělení mezinárodní ochrany až poté, co soud vyslovil, že vydání je přípustné. Její vznik je třeba připustit již z toho důvodu, že soud nemá povinnost vyčkat skončení řízení o udělení mezinárodní ochrany a o připustnosti vydání může rozhodnout i v jeho průběhu [srov. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 11 Tcu 26/2001]. Může být však zapříčiněna i tím, že k podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany

dojde až v závěrečné fázi tohoto soudního řízení, nebo dokonce až po jeho skončení. V každém případě platí, že správní orgán nebude v dalším řízení vázán v něm učiněnými skutkovými a právními závěry soudu, a bude moci otázku důvodnosti předmětné žádosti posoudit zcela samostatně. Není přitom vyloučeno, aby rozhodl o udělení mezinárodní ochrany z důvodů, které soud nepovažoval za postačující pro závěr o nepřipustnosti vydání.

46. Z nastíněného vztahu obou řízení je patrné, že osoba, o jejíž vydání jde, má k dispozici dvě řízení, v jejichž rámci se může domoci ochrany před zásahem do svých základních práv a svobod, k němuž by došlo v důsledku porušení zásady *non-refoulement*. Povinnost ministra spravedlnosti nepovolit vydání v případě, že k udělení mezinárodní ochrany došlo až poté, co soud svým rozhodnutím vyslovil jeho přípustnost, je třeba dovodit přímo z § 393 písm. b) trestního řádu, z něhož jednoznačně vyplývá relevance tohoto výsledku řízení o udělení mezinárodní ochrany pro rozhodování o povolení vydání, jakož i to, že posouzení skutečností, jež by eventuálně mohly odůvodnit udělení azylu nebo doplňkové ochrany žadateli, ze strany příslušného správního orgánu nemůže být nahrazeno rozhodováním soudů v řízení o přípustnosti vydání podle § 397 trestního řádu.

47. Na rozdíl od soudu, který mohl o přípustnosti vydání rozhodnout před skončením řízení o udělení mezinárodní ochrany, ministr spravedlnosti nemůže povolit vydání do doby, než bude toto řízení pravomocně skončeno, včetně případného navazujícího soudního přezkumu (k obdobnému názoru, byť z jiných důvodů, dospěl ve věci stěžovatele i Nejvyšší správní soud, do jehož působnosti však nepatří přezkum postupu ministra spravedlnosti v rámci řízení o vydání; srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Azs 10/2010-99). Za situace, kdy zákon předpokládá, že řízení o udělení mezinárodní ochrany i soudní řízení o přípustnosti vydání mohou být vedena současně, přičemž výsledek každého z nich může nezávisle na pořadí, v jakém tato řízení skončí, mít relevanci pro rozhodnutí ministra spravedlnosti o povolení vydání, nesmí být osobě, o jejíž vydání jde, upřena možnost, aby byla projednána její žádost o udělení mezinárodní ochrany. Pokud by ministr spravedlnosti povolil vydání ještě před skončením řízení o ní, učinil by jeho pokračování fakticky závislým na z hlediska této osoby nahodilé skutečnosti, zda dojde k realizaci vydání již v jeho průběhu, nebo až poté. Samotné Ministerstvo vnitra by tak v řadě případů mohlo prodlužováním řízení dosáhnout situace, kdy mu v důsledku vydání žadatele nezbyde, než řízení o jeho žádosti zastavit. Takovýto postup by přirozeně vedl k nerovnému postavení žadatelů o mezinárodní ochranu, aniž by k tomu existoval jakýkoliv legitimní důvod. Rovněž by mu bylo možné přiznat znaky svévole, v důsledku čehož by došlo nejen k porušení práva osoby, o jejíž vydání jde, na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, nýbrž též k porušení čl. 43 Listiny, jímž se Česká republika zavázala přijímat a zabývat se žádostmi o udělení azylu z důvodu pronásledování za uplatňování politických práv a svobod. K porušení těchto práv by nicméně nemohlo dojít v případě, pokud by osoba, o jejíž vydání jde, žádala v průběhu řízení o vydání o udělení mezinárodní ochrany ze stejných nebo obdobných důvodů, tj. aniž by se změnily rozhodné poměry, opakovaně poté, co bylo skončeno řízení o její první žádosti. Její vydání za těchto okolností by z povahy věci nemohlo působit zásah do výše uvedených práv.

48. Podstatou nastíněného výkladu § 393 písm. b) trestního řádu je existence zákonem stanovené procesní garance zásady *non-refoulement*, která s ohledem na existenci dvou řízení představuje vyšší, nikoliv však nezbytný standard ochrany

souvisejících základních práv a svobod. Právě u této zásady lze obecně, byť nikoliv neomezeně, dovozovat přednost před mezinárodněprávním závazkem k extradici. Meze její aplikace přitom vyplývají z ústavního pořádku a příslušných mezinárodních smluv, a jsou vyjádřeny především v čl. 1 písm. F Úmluvy o právním postavení uprchlíků, který vylučuje z působnosti této Úmluvy osobu, o níž je vážný důvod se domnívat, že se dopustila např. zločinu proti míru, válečného zločinu, zločinu proti lidskosti, nebo vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než jí bylo povoleno se tam usadit jako uprchlík

49. Řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany zpravidla ztratí svůj význam, pokud je žadatel vydán do cizího státu ještě před jeho skončením, přičemž stejný závěr platí i ve vztahu k navazujícímu soudnímu přezkumu. V této souvislosti samozřejmě nelze podceňovat riziko neúměrného prodlužování délky řízení o vydání, jež je spojeno s podmíněním rozhodnutí ministra spravedlnosti o povolení vydání skončením výše uvedených řízení. Toto riziko však samo o sobě nemůže představovat důvod, pro který by měla být osobě, o jejíž vydání jde, upřena ze zákona vyplývající možnost požádat o udělení mezinárodní ochrany a domoci se tak v příslušném řízení posouzení existence důvodů, jež by případně odůvodňovaly udělení mezinárodní ochrany, a tudíž nepřípustnost vydání. Je především povinností Ministerstva vnitra, aby v případech, kdy je vedeno řízení o vydání žadatele, postupovalo co nejvíce efektivně a bez průtahů a v tomto směru využívalo prostředky, které mu zákon o azylu poskytuje [např. § 10a písm. e) nebo § 16 odst. 2 zákona o azylu]. Obdobně lze přitom apelovat i na postup krajských soudů v řízení o žalobě proti příslušnému rozhodnutí Ministerstva vnitra (§ 32 soudního řádu správního) a Nejvyššího správního soudu v případném následném řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu.

50. Ústavní soud závěrem této části nálezu dodává, že mu zásadně nepřísluší přezkoumávat důvody, pro které ministr spravedlnosti za situace, kdy soud rozhodnutím vyslovil, že vydání je přípustné, a zároveň nebyl dán ani žádný důvod, který by zpochybňoval aktuálnost skutkových zjištění, na jejichž základě soud tento závěr učinil, nevyužil své oprávnění vydání nepovolit. Předmětné oprávnění je výrazem politického rozměru jeho rozhodování o vydání do cizího státu, které lze považovat za projev státní suverenity [srov. náleze ze dne 29. ledna 2008 sp. zn. Pl. ÚS 63/06 (N 21/48 SbNU 223; 90/2008 Sb.), bod 26]. V rámci svého uvážení tak ministr spravedlnosti zkoumá i další, tj. politické (a v jejich rámci především zahraničněpolitické) aspekty vydání konkrétní osoby do cizího státu, které z povahy věci nemohou být zákonem blíže vymezeny a jejichž kontrola či hodnocení z hlediska účelnosti přirozeně není věcí moci soudní, nýbrž se uplatňuje v rovině ústavně politické odpovědnosti.

51. Veškerá tato východiska ústavně právního přezkumu v plné míře reflektují právní závěry vyslovené v již zmíněném stanovisku pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13, kterým se Ústavní soud vyjádřil i k otázce vztahu extradičního řízení a řízení o udělení mezinárodní ochrany.

52. V projednávané věci bylo zjištěno, že ministr spravedlnosti vydal napadené rozhodnutí na základě pravomocného usnesení stížnostního soudu, jehož vykonatelnost přitom nebyla dotčena ani usnesením Ústavního soudu podle § 79 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ani předběžným opatřením Evropského soudu pro lidská práva, které by bránilo provedení vydání do doby jeho rozhodnutí o stížnosti. Přesto Ústavní soud nemůže konstatovat, že byly splněny podmínky pro povolení vydání stěžovatele, neboť

tomuto závěru brání skutečnost, že v době vydání napadeného rozhodnutí nebylo skončeno řízení o žádosti stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany (srov. bod 6 tohoto nálezu). Ministerstvo vnitra ve věci rozhodlo až dne 5. dubna 2013, přičemž Ústavní soud nemá vědomost, že by doposud bylo rozhodnuto o žalobě stěžovatele proti tomuto rozhodnutí.

53. Tím, že k vydání napadeného rozhodnutí o povolení vydání stěžovatele došlo předtím, než bylo skončeno řízení o jeho první žádosti o udělení mezinárodní ochrany, včetně případného soudního přezkumu, ministr spravedlnosti umožnil, aby byl stěžovatel v důsledku případné realizace vydání, ke které nedošlo jen z důvodu odkladu vykonatelnosti, zbaven možnosti domáhat se účinným způsobem a za stejných podmínek projednání předmětné žádosti. Výsledek tohoto řízení byl přitom relevantní i ve vztahu k řízení o vydání, neboť vyhovění žádosti stěžovatele by ve smyslu § 393 písm. b) trestního řádu znemožnilo jeho vydání. Napadeným rozhodnutím bylo proto porušeno jeho právo na soudní a jinou právní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny ve spojení s právem požádat o poskytnutí azylu a zároveň se právní cestou domáhat, aby příslušný orgán veřejné moci o takovéto žádosti rozhodl, jež je obsaženo v čl. 43 Listiny. Tím mu byly současně odepřeny procesní garance zásady *non-refoulement* ve smyslu platné právní úpravy.

VII. Závěr

54. Ze všech těchto důvodů Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu částečně vyhověl ústavní stížnosti stěžovatele a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil napadené rozhodnutí ministra spravedlnosti. V části, ve které směřovala proti usnesením obecných soudů, kterými bylo vysloveno, že vydání stěžovatele je přípustné, ústavní stížnost podle § 43 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu jako opožděnou odmítl.

P o u č e n í : Proti nálezu Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 10. září 2013

Vladimír Kůrka
předseda senátu