

P ř e d k l á d a c í z p r á v a

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, se předkládá na základě Plánu legislativních prací vlády na rok 2010.

Hlavním cílem navrhovaného právního předpisu je implementovat právo Evropských společenství a Evropské unie do právního řádu České republiky – transponovat směrnice, resp. reagovat na nově přijatá přímo závazná nařízení, a zároveň splnit úkoly vyplývající z usnesení vlády České republiky ze dne 9. února 2009 č. 171 k zajištění bezpečnostní situace České republiky v souvislosti s propouštěním zahraničních pracovníků v důsledku hospodářské krize. Navrhovaný zákon dále reaguje na soudní judikaturu a na poznatky, které se objevily v aplikační praxi. V neposlední řadě pak byly provedeny úpravy v souvislosti se zajištěním úkolů vyplývajících z usnesení vlády č. 450 ze dne 20. dubna 2009, kterým byla schválena Koncepce budoucí právní úpravy, která povede ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek a výjimek. V důsledku změn hmotněprávní úpravy je navrhována celková rekonstrukce skutkových podstat správních deliktů, aby právní úprava správního trestání lépe vyhovovala potřebám aplikační praxe.

Návrhem budou do českého právního řádu transponovány následující směrnice Evropských společenství:

1. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, jež zavádí soubor pravidel platných pro všechny státní příslušníky třetích zemí, kteří nesplňují nebo přestali splňovat podmínky vstupu či pobytu v členském státě, s cílem stanovit jasná, průhledná a spravedlivá pravidla pro účinnou návratovou politiku jakožto nezbytnou složku dobře řízené migrační politiky. Transpoziční lhůta uplyne 24. prosince 2010.

2. Směrnice Rady 2009/50/ES o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci, která stanoví zvláštní podmínky pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí, kteří žádají o pobyt na území Evropské unie za účelem výkonu vysoce kvalifikovaného zaměstnání na dobu delší než tři měsíce, a dále vymezuje podmínky, za kterých státní příslušníci třetích zemí legálně pobývajících v členském státě mohou na základě této směrnice pobývat se svými rodinnými příslušníky v jiném členském státě. Transpoziční lhůta uplyne 19. června 2011.

3. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, jejímž cílem je upravit společné postihy a opatření vůči zaměstnavatelům státních příslušníků třetích zemí, kteří na území členských států pobývají nelegálně (tzn. nesplňují podmínky pobytu na území členského státu), a účinně tato opatření prosazovat. Transpoziční lhůta uplyne 20. července 2011.

Reflexe shora uvedených směrnic vyžaduje i úpravu jiných právních předpisů, které jsou v působnosti jiných resortů. Návrhy úprav zákonů, které byly dodány příslušnými resorty, jsou součástí návrhu zákona.

Současně je v předkládaném návrhu zohledněna i problematika upravená v těchto přímo použitelných nařízeních:

1. Nařízení Rady (ES) č. 380/2008, kterým se mění nařízení (ES) č. 1030/2002, kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí. Toto nařízení stanovuje povinnost zavést průkazy o povolení k pobytu s biometrickým zobrazením obličeje nejpozději do dvou let a s otisky prstů nejpozději do tří let od přijetí příslušných technických specifikací. Tyto specifikace byly vydány rozhodnutím Komise K(2009)3770 ze dne 20. května 2009. Uvedené lhůty tak uplynou 20. května 2011 pro biometrické zobrazení obličeje, resp. 20. května 2012 pro otisky prstů. Vzhledem k dostupnosti technických zařízení umožňujících pořízení biometrického zobrazení obličeje i otisků prstů se navrhuje zavést oba biometrické údaje současně, a to k 1. květnu 2011.

2. Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), které vstoupí v účinnost 5. dubna 2010. Cílem vízového kodexu je harmonizovat společnou vízovou politiku členských států schengenské spolupráce.

V návaznosti na úkoly vyplývající z bodů IV/7 a IV/8 usnesení vlády České republiky ze dne 9. února 2009 č. 171 k zajištění bezpečnostní situace České republiky v souvislosti s propouštěním zahraničních pracovníků v důsledku hospodářské krize, jsou do návrhu zákona rovněž zapracovány legislativní změny týkající se zvýšení spoluodpovědnosti zaměstnavatele za řešení situace cizince, kterému v České republice poskytl zaměstnání, po skončení platnosti jeho pobytového oprávnění a stanovení přesných podmínek pro pobyt cizinců spojený s výkonem podnikatelských aktivit tak, aby byla zajištěna efektivní kontrola ze strany státu.

V neposlední řadě návrh reaguje na problémy, které se objevily v praxi po přechodu agendy trvalých pobytů z Policie České republiky (služby cizinecké policie) na Ministerstvo vnitra, a na problémy, kterým čelí policie při výkonu své činnosti v cizinecké oblasti.

Navrhovaná účinnost 1. prosince 2010 je odvozována od lhůty nezbytné pro zajištění transpozice Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (do 24. prosince 2010). Pozdější účinnost je navrhována v případě ustanovení, kterými bude zajištěna realizace Nařízení Rady (ES) č. 380/2008, kterým se mění nařízení (ES) č. 1030/2002, kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí – 1. května 2011. V případě ustanovení týkajících se změny působnosti v oblasti povolování dlouhodobých pobytů se navrhuje odložit jejich účinnost k 1. lednu 2013 (tj. k datu stanovenému zákonem č. 274/2008 Sb.).

Česká republika má jako členský stát EU povinnost implementovat právo ES/EU, odstraňovat rozpory české legislativy apod. Proto netransponování, v případě směrnic, či ponechání rozporné úpravy v případě nařízení, nepřichází v úvahu v důsledku možné žalovatelnosti České republiky kvůli netransponování. Včasná a řádná implementace nabyla na důležitosti se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost. Nová úprava řízení o porušení Smlouvy o fungování Evropské unie obsažená v čl. 260 této Smlouvy podstatným způsobem zvyšuje riziko finančních sankcí za neplnění legislativních závazků. Oproti předcházející

právní úpravě bude Evropská komise moci navrhnout za nesplnění tzv. notifikační povinnosti (povinnosti oznámit opatření provádějící směrnici) uložení paušální částky nebo penále již při prvním předložení věci Evropskému soudnímu dvoru. Nová právní úprava řízení o porušení Smlouvy tak představuje pro Českou republiku značné riziko možných finančních sankcí. V této souvislosti je třeba uvést, že sankce uložené v minulosti jiným členským státům EU byly velmi vysoké a do budoucna mohou představovat poměrně značnou zátěž pro státní rozpočet.

Předložený návrh zákona je plně slučitelný s právem Evropských společenství.

Navrhovaná právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

Návrh zákona má dopady na státní rozpočet, které jsou podrobně popsány v obecné části důvodové zprávy. Návrh zákona nebude mít dopad na sociální sféru a na životní prostředí. Návrh zákona nemá dopad na rovnost postavení mužů a žen.

K návrhu zákona proběhlo meziresortní připomínkové řízení. Návrh zákona byl rozeslán do meziresortního připomínkového řízení dne 28. ledna 2010 se lhůtou pro sdělení připomínek do 23. února 2010.

Zásadní připomínky uplatnili: ministr pro lidská práva (80), zmocněnec vlády pro lidská práva (80), ministr práce a sociálních věcí (59), veřejný ochránce práv (38), ministr zahraničních věcí (21), ministr financí (10), předseda Úřadu pro ochranu osobních údajů (9), ministryně spravedlnosti (9), ministryně školství, mládeže a tělovýchovy (7), ministryně zdravotnictví (6), předseda Nejvyššího správního soudu (6), ministr průmyslu a obchodu (5), ministr dopravy (4), ministr pro evropské záležitosti (4), hejtmanka Ústeckého kraje (4), ředitel Bezpečnostní informační služby (3), hejtman kraje Vysočina (2), primátor hlavního města Prahy (2) a výkonný místopředseda Svazu měst a obcí České republiky (2), Českomoravská konfederace odborových svazů (2), hejtman Moravskoslezského kraje (1), hejtman Středočeského kraje (1) a odbor kompatibility Úřadu vlády (25).

Doporučující nebo legislativně technické připomínky uplatnili: ministr zemědělství, ministr pro místní rozvoj, ministr životního prostředí, 1. místopředseda Českého statistického úřadu a hejtman Libereckého kraje.

Připomínky neuplatnili: ministr obrany, ministr kultury, guvernér České národní banky, ředitel Úřadu pro zahraniční styky a informace, hejtman Olomouckého kraje, hejtman Jihočeského kraje, hejtman Pardubického kraje, hejtman Zlínského kraje, hejtman Královéhradeckého kraje, hejtman Karlovarského kraje a prezident Hospodářské komory.

Způsob vypořádání zásadních připomínek a stanovisko k nim je uvedeno v Přehledu vypořádání zásadních připomínek (část V materiálu pro schůzi vlády). Celkem bylo vypořádáno 373 zásadních připomínek.

Návrh zákona se předkládá se sedmi rozpory. Jedná se o čtyři rozpory s ministryní spravedlnosti, které se však obsahově týkají stejné věci, dva rozpory s Veřejným ochráncem práv a jeden rozpor s ministrem vlády pro lidská práva (zmocněncem vlády pro lidská práva). Důsledkem akceptace těchto zásadních připomínek by byla rozpornost se závazky České

republiky vyplývajícími z mezinárodního práva a popření zásad cizineckého práva. Nadto by akceptace těchto zásadních připomínek vyvolala rozpor s jinými připomínkovými místy.

A. Rozpory s Ministerstvem spravedlnosti

Zásadní připomínky:

1. V novelizačním bodu č. 5 návrhu novely zákona o azylu navrhuje v § 3f odst. 2 doplnit novou větu, která zní: „To nebrání provedení vydání nebo předání osoby k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody do cizího státu podle zvláštního zákona^{3b)}“.

Poznámka pod čarou č. 3b zní:

„^{3b)} Zákon č. 140/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.“.

2. V novelizačním bodu č. 34 návrhu novely zákona o azylu navrhuje v § 53a odst. 1 doplnit novou větu, která zní: „To nebrání provedení vydání nebo předání osoby k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody do jiného státu, než vůči kterému byla doplňková ochrana udělena, podle zvláštního zákona^{3b)}“.

3. V § 76 navrhujeme doplnit novou větu, která zní: "To nebrání provedení vydání nebo předání osoby k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody do jiného státu, než vůči kterému byl azyl udělen, podle zvláštního zákona 3b)".

4. V novelizačním bodu č. 51 návrhu novely zákona o azylu navrhuje v § 72 doplnit novou větu, která zní:

„To nebrání provedení vydání nebo předání osoby k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody do cizího státu podle zvláštního zákona^{3b)}“.

Odůvodnění: *Vzhledem k dlouhodobým a přetrvávajícím praktickým problémům, které nastávají v případech střetu azylového řízení s řízením extradičním, se navrhuje výslovně a jednoznačně vyřešit jejich vzájemný vztah. V současnosti v azylovém řízení nejsou zohledňována rozhodnutí soudu o přípustnosti vydání, přestože součástí rozhodování o přípustnosti (jakož i následně o povolení) vydání je i zhodnocení souladu případného vydání se závazky České republiky vyplývajícími z úmluv o základních lidských právech a svobodách a při zjištění nesouladu s takovými právy a svobodami, které mají absolutní povahu, nelze vyslovit přípustnost vydání, resp. vydání povolit [srov. § 393 písm. k), l) § 399 odst. 1 trestního řádu, jakož i relevantní judikatura, např. č. 42/2002 Sb. rozh. tr.]. Z praxe je rovněž známo, že ustanovení § 15 odst. 1 písm. b), § 15a odst. 3, § 16 odst. 2 zákona o azylu, jakož i ustanovení čl. 1 bodu F písm. b) Úmluvy o právním postavení uprchlíků nejsou v případech střetu extradičního řízení s azylovým řízením často vůbec využívána, přestože by jejich aplikace byla namístě. Ministerstvo vnitra v praxi zpravidla v případě každého prohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu informuje soudy, státní zastupitelství i orgány Policie České republiky příslušné k postupu v extradičním řízení o tom, že realizace vydání není možná, a to s odkazem na (dnešní) ustanovení § 3c odst. 2 zákona o azylu a čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, a to např. i v situacích, kdy o přípustnosti vydání již bylo pravomocně rozhodnuto se zohledněním mj. i otázky, zda by vydáním byly porušeny závazky České republiky vyplývající zejm. z čl. 3 Úmluvy proti mučení, a kdy prohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu bylo učiněno až po povolení vydání, a tedy zcela*

zjevně opožděně (tj. poté, co proběhlo přinejmenším několikaměsíční extradiční řízení) a pouze s cílem vyhnout se vydání. Postupem Ministerstva vnitra tak azylové řízení nabývá charakteru opravného prostředku proti rozhodnutí v extradičním řízení, což je v zásadním rozporu s povahou, kterou by azylové řízení mělo mít. Rovněž tak dochází k nadřazení rozhodování správního orgánu (Ministerstva vnitra) vůči rozhodování soudů, což je v rozporu s principy dělby moci. Navrhuje se proto jednoznačně v novém § 3f odst. 2 a § 53a odst. 1 stanovit, že v období, kdy osoba teprve učinila prohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu nebo kdy dosud nebylo pravomocně a konečně rozhodnuto o tom, že osobě se uděluje mezinárodní ochrana (ať již ve formě azylu či doplňkové ochrany), nebrání její postavení žadatele o mezinárodní ochranu provedení vydání k trestnímu stíhání či výkonu trestu do ciziny, neboť otázka souladu s principem non refoulement i zákazu mučení musí být vždy v rámci extradičního řízení přezkoumána, a to dokonce soudem dle výše citovaných ustanovení trestního řádu; toto řešení lze (z pohledu řízení o mezinárodní ochraně) přirovnat ke zohlednění rozhodnutí jiného orgánu o předběžné otázce. Protože ve vztahu k členským státům Evropské unie nepřichází otázka mezinárodní ochrany vůbec v úvahu, navrhuje se v zájmu předcházení výkladovým nejasnostem uvést nejen vydání, ale též předání (roz. předání podle evropského zatýkácího rozkazu). Naproti tomu v případě, že již osobě azyl či doplňková ochrana uděleny byly, navrhuje se jednoznačně i v zákoně o azylu stanovit, že vydání, resp. předání této osoby do státu, vůči kterému jí byl azyl či doplňková ochrana uděleny, není možné (§ 72 a § 76), a do zákona o azylu tak promítnout ustanovení § 393 písm. b) trestního řádu.

Stanovisko Ministerstva vnitra:

Ministerstvo vnitra zásadně nesouhlasí s úpravami zákona o azylu navrhovanými Ministerstvem spravedlnosti.

Navrhované změny se týkají souběhu azylového a extradičního řízení a dotýkají se správního řízení ve věci mezinárodní ochrany ve všech jeho fázích (konkrétně by byly dotčeny § 3f, § 53a a § 72 zákona o azylu).

Na problematiku souběhu těchto dvou řízení upozorňují střídavě již několik let v podstatě oba resorty, samo Ministerstvo vnitra se již mnohokrát pokoušelo tuto záležitost řešit ve prospěch upřednostnění řízení ve věci mezinárodní ochrany a snaželo na podporu tohoto řešení řadu argumentů, v podstatě při každé novelizaci trestních předpisů. V současnosti při příležitosti novelizace zákona o azylu Ministerstvo spravedlnosti argumentuje opět naopak ve prospěch upřednostnění extradičního řízení. Tak, jak je však toto doplnění formulováno, a s ohledem na počet ustanovení, která se navrhuje změnit, je zcela jasné, že cílem Ministerstva spravedlnosti je do zákona o azylu vložit absolutní přednost realizace extradice před provedením řízení o udělení mezinárodní ochrany. Tento průlom v konečném důsledku znamená omezení práva žádat o mezinárodní ochranu, neboť provedení navrhované změny by řízení ve věci mezinárodní ochrany činilo pouze iluzorním, neboť by žadatel byl vydán do země původu nebo jiného třetího státu dříve, než by bylo skončeno řízení ve věci mezinárodní ochrany. Již tento samotný fakt je nejenom v rozporu s Úmluvou o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb.), konkrétně pak lze dovozovat porušení čl. 33 uvedené úmluvy a nelze ani v této souvislosti argumentovat evropským právem, tj. čl. 7 odst. 2 Směrnice 2005/85/ES (procedurální směrnice), neboť tento článek je dlouhodobě kritizován právě pro svou rozpornost s již zmíněným čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Z těchto důvodů se Ministerstvo vnitra rozhodlo již v minulosti netransponovat uvedené ustanovení a svůj názor ani nehodlá měnit. Současně i Evropská

komise v novém návrhu procedurální směrnice byla nucena přistoupit ke změně uvedeného článku, kde možnost výjimky z práva setrvat na území během řízení ve věci mezinárodní ochrany z důvodů extradičních je připuštěna pouze pokud se nejedná o vydání do země původu žadatele o mezinárodní ochranu, tj. do země jeho státního občanství nebo posledního trvalého bydliště, jde-li o osobu bez státní příslušnosti. Evropská komise jasně deklarovala, mj. v předkládací zprávě k uvedené změně procedurální směrnice, že řízení ve věci mezinárodní ochrany musí být ukončeno dříve než bude rozhodnuto o požadavku na extradici uvedené osoby. Evropská komise tento svůj názor správně opírá i o judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, který opakovaně zdůraznil, že extradice může způsobit odpovědnost státu podle čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (Sdělení č. 209/1992 Sb.) - mj. judikát ve věci Ryabikin v Rusko, žaloba č. 8320/04.

Nelze podle názoru Ministerstva vnitra souhlasit s takto široce a zásadně navrhovaným řešením tohoto letitého problému, neboť by realizací povolené extradice bylo uloženo vycestovat bez ohledu na závazky České republiky v oblasti mezinárodní ochrany všem cizincům spadajícím pod režim zákona o azylu od fáze projevu úmyslu, tak po dobu jeho postavení jako žadatele o udělení mezinárodní ochrany či dokonce i osoby požívající doplňkové ochrany v době, kdy žádá o její prodloužení z důvodu trvajících důvodů pro její udělení, i když by se jednalo o její vydání do jiné země, než země jejího původu.

Proti důvodům, které snáší Ministerstvo spravedlnosti, lze postavit důvody tento požadavek vyvracející, minimálně ho silně problematizující. Existuje shoda na tom, že je potřeba extradiční řízení provádět a jeho rozhodnutí i vykovávat rychle, ale rozhodně to nesmí jít na úkor dodržování mezinárodních závazků v oblasti mezinárodní ochrany. Ministerstvo vnitra uznává, že soudy mají kompetenci v rámci extradičního řízení hodnotit i tu stránku extradice spojenou s hodnocením vydání cizince se závazky vyplývajících z Úmluvy o základních lidských právech a svobodách (Sdělení č. 209/1992 Sb.). Nelze ale souhlasit s názorem, že Ministerstvo vnitra svým postupem (prováděným v souladu s azylovým zákonem) nabývá charakteru „opravného prostředku proti rozhodnutím v extradičním řízení“, což je podle názoru Ministerstva spravedlnosti „v zásadním rozporu s povahou, kterou by mělo azylové řízení mít“. Argumentace Ministerstva spravedlnosti obhajující prioritu extradičního řízení a jdoucí až k tvrzení o „nadřazenosti rozhodování správního orgánu vůči rozhodování soudů, což je v rozporu s principy dělby moci“, je pouze jednostranná. Nelze přehlédnout, že řízení o udělení mezinárodní ochrany je podstatně širší než rozhodování a hodnocení souladu se závazky vyplývajících z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (Sdělení č. 209/1992 Sb.) a že trestní soudy rozhodně nemají kompetenci rozhodovat o tom, zda cizinci přísluší mezinárodní ochrana ve formě azylu, což však ani Ministerstvo spravedlnosti ve svém stanovisku netvrdí. Trestní soudy v rámci extradičního řízení podle zkušeností Ministerstva vnitra rozhodně nezjišťují a nevedou důkazní řízení stran cizincem tvrzeného pronásledování, neopatřují se žádné informace o zemích původu směřující k posouzení důvodů pro udělení azylové ochrany. Nemají k tomuto řízení ani dostatek odbornosti (odborně vyškoleného personálu) požadované zejména evropským právem.

Navíc tímto návrhem by naopak Ministerstvo spravedlnosti zasáhlo do kompetence Ministerstva vnitra v rozporu s kompetenčním zákonem (zákon č. 2/1969 Sb., zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky ve znění pozdějších právních předpisů), kdy by bylo na soudy přeneseno rozhodování, které náleží do rozhodovací pravomoci moci výkonné, tedy soud by rozhodoval ve věcech výlučně spadajících do oblasti veřejné správy. V konečném důsledku by návrh Ministerstva spravedlnosti musel vést mj. i k tomu, že by to byl soud namísto Ministerstva vnitra, kdo by posuzoval, zda daná osoba

splňuje podmínky pro udělení azylu, namísto prvoinstančního orgánu tj. Ministerstva vnitra, což v kontextu toho, že trestní soudy k tomu nemají ani dostatek požadované odbornosti, jak již bylo výše konstatováno, je značně problematické. Oproti zdržení, které může dořešení žádosti o udělení mezinárodní ochrany způsobit, pak rozhodně fatálnější následek a zásah do lidských práv a svobod by znamenalo předání či vydání cizince, který by byl potenciálním uprchlíkem a přesto by byl vrácen do země, která ho pronásleduje či kde mu hrozí vážná újma. Rozhodně tak nelze souhlasit s názorem, že se Ministerstvo vnitra při rozhodování podle azylového zákona chová jako orgán rozhodující o opravném prostředku ve věci extradice; v obou případech jde vždy o dvě samostatná a na sobě nezávislá řízení.

Současně na příkladu uvedeném níže lze ilustrovat, že návrh Ministerstva spravedlnosti řeší i problémy vznikající uvnitř tohoto resortu v souvislosti s délkou soudního řízení ve věci mezinárodní ochrany, což je pro Ministerstvo vnitra zcela neakceptovatelné a lze se jen toliko dohadovat, co bylo pravým důvodem pro předložení uvedeného návrhu. Pro ilustraci: v případě XY, ukrajinské státní občanky, rozhodlo Ministerstvo vnitra do 3 dnů od podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany, rozhodnutí nabylo právní moci 9. den po zahájení řízení. Šlo o rozhodnutí podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, tj. zjevně nedůvodná žádost podaná pouze a jen s cílem vyhnout se hrozícímu vydání do země původu. Jmenovaná podala proti rozhodnutí žalobu k Městskému soudu v Praze dne 19. 9. 2008, Městský soud pravomocně žalobu zamítl dne 30. 1. 2009 (soud rozhodoval přes 4 měsíce!). Proti tomu podala jmenovaná dne 11. 2. 2009 kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, ten pravomocně zrušil rozsudek Městského soudu dne 23. 6. 2009 (Nejvyšší správní soud rozhodoval přes 4 měsíce). Městský soud v Praze zrušil následně rozhodnutí Ministerstva vnitra pravomocně rozsudkem ze dne 26. 8. 2009 (další 2 měsíční prodleva). Spisový materiál byl Ministerstvo vnitra vrácen až další 2 týdny poté. Zde je třeba podotknout, že ani jeden ze soudů neprováděl žádné dokazování, nedoplňoval spisový materiál, pouze sledoval už nastavenou linii aplikovanou na řadu totožných případů a přesto řízení před soudy trvalo celkem více jak 10 měsíců (!). Protože bylo nutné s ohledem na zrušující rozsudek soudu vydat tentokrát již klasické meritorní rozhodnutí a zejména posoudit řádně existenci vážné újmy (tj. doplňkovou ochranu), bylo nutné si obstarat a nechat přeložit aktuální informace o situaci na Ukrajině, zejména co se úrovně vězeňství, následně provést seznámení s podklady rozhodnutí, případně provést doplňující pohovor, obstarat si lékařské zprávy a informace o rodinném zázemí (šlo rodinného příslušníka občana České republiky, t.č. ve výkonu trestu). Nové rozhodnutí Ministerstvo vnitra vydalo dne 5.2.2010, tj. po cca 4 měsících.

Pro zdůraznění, s ohledem na výše uvedenou argumentaci, není pravdou, že příslušné soudy v rámci extradičního řízení posuzují totožné věci jako v řízení o mezinárodní ochraně. Navíc, jak je Ministerstvu vnitra známo z úřední činnosti, v rámci extradičního řízení se vesměs zkoumá pouze obecná situace ve vězeňství konkrétní země původu, velký důraz je naopak kladen na záruky státních orgánů země původu vydávané osoby. Současně již v několika případech se pohled Ministerstva vnitra a pohled Ministerstva spravedlnosti na konkrétní případ lišil dokonce až do té míry, že Ministerstvo vnitra důvody pro udělení minimálně doplňkové ochrany shledalo a doplňkovou ochranu udělilo, zatímco Ministerstvo spravedlnosti rozhodlo o vydání cizince do země původu.

Zcela nesouhlasně proti tomuto návrhu Ministerstva spravedlnosti vystoupil Veřejný ochránce práv a Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.

B. Rozpory s Veřejným ochráncem práv

B.1.

Zásadní připomínka:

k části první - změna zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR

k bodům 9, 10, 13, 15 a 16 - k § 17 písm. b) a c); § 17a; § 18 písm. e); § 20; § 22 až 26 a § 27 až 29b, v souvislosti s bodem 290 (§168)

VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (dále jen „VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV“) vítá ponechání subsidiárního použití části čtvrté správního řádu na řízení o udělení víza k pobytu do 90 dnů v režimu Vízového kodexu. Zároveň však poukazuje na nedostatečnost navrhovaného mechanismu ve vztahu k rodinným příslušníkům občanů EU (potažmo ČR) a navrhuje, aby rozhodování o udělení víza rodinnému příslušníku občana EU (ČR) bylo kvalitativně odlišeno od ostatních krátkodobých víz upravených Vízovým kodexem. Materiálně se v těchto případech jedná o řízení dle části druhé a třetí správního řádu. Podle názoru VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV by toto řízení mělo probíhat dle části druhé a třetí správního řádu, včetně požadavku na náležitosti rozhodnutí (§ 68 správního řádu). Tyto osoby požívají práva na vstup na území a není žádoucí, aby bylo toto řízení (pokud jde o procesní postavení rodinného příslušníka) odlišeno od samotného řízení o povolení k přechodnému pobytu, které se řídí částí druhou třetí správního řádu. Pokud by tento návrh (který považuje za zásadní) nebyl akceptován, musí podle VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV dojít minimálně k doplnění navrhovaného ustanovení § 20 odst. 5: „(5) Jde-li o rodinného příslušníka občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie, krátkodobé vízum se neudělí z důvodů uvedených v § 56 odst. 1 písm. a) anebo e) nebo v § 9 odst. 3 písm. b) bodu 1, 3 anebo 4, a dále odmítne-li poskytnout otisky prstů rukou nebo pořízení obrazového záznamu. Zastupitelský úřad rodinného příslušníka občana Evropské unie písemně informuje o faktických a právních důvodech neudělení krátkodobého víza a o jeho oprávnění požádat ve lhůtě do 15 dnů ode dne doručení sdělení o neudělení krátkodobého víza Ministerstvo zahraničních věcí o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza (§ 180e).“

Odůvodnění:

VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV poukazuje na závěry Soudního dvora EU (dále jen „SD“) ve věci C-127/08 (*Blaise Baheten Metock a další proti Minister for Justice, Equality and Law Reform*), podle nichž musí být směrnice 2004/38/ES aplikována na situaci rodinných příslušníků občanů EU pobývajících na území ČR, kteří ze třetí země žádají Českou republiku o udělení víza k pobytu do 90 dnů, aby tak mohli následovat občana EU. Mohou tak těžit (nejen) z procesních záruk (včetně možností soudního přezkumu), které jim směrnice 2004/38/ES nabízí (což ostatně předpokládá ve svém čl. 1 odst. 2 písm. a) i Vízový kodex). S ohledem na vnitrostátní dorovnání (§ 15a odst. 5) pak musí ze stejných záruk jako rodinní příslušníci občanů EU těžit i rodinní příslušníci občanů ČR. Takoví rodinní příslušníci mají nejen právo vstoupit na území členského státu, ale také **právo na obdržení vstupního víza** (věc C-503/03 *Komise v. Španělsko* (odst. 42)). To je odlišuje od jiných státních příslušníků třetích zemí, kteří takové právo nemají. Rodinnému příslušníkovi tak „musí být vždy sděleno jakékoliv opatření přijaté z důvodů týkajících se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, jak vyžaduje článek 30. Takováto rozhodnutí musí být plně odůvodněná a musí v nich být uvedeny všechny zvláštní faktické a právní důvody, ze kterých vychází, aby dotčená osoba mohla učinit účinné kroky na zajištění své obrany a vnitrostátní soudy mohly přezkoumat

případ v souladu s právem na účinnou právní ochranu, která je obecnou zásadou práva Společenství, jež je stanovena v článku 47 Listiny EU. V této souvislosti je možné používat k oznámení rozhodnutí formuláře, ale tyto musí vždy umožňovat plné uvedení důvodů, na základě kterých bylo rozhodnutí přijato (pouhé uvedení jedné nebo několika možností zaškrtnutím políčka není přípustné).“ (Sdělení Komise, str. 13, 14). Stávající informování rodinných příslušníků občanů EU (ČR) o důvodech neudělení víza uvedeným požadavkům neodpovídá (viz např. šetření VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV ve věci sp. zn. 676/2010/VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV/PP), neboť se děje způsobem, který je z pohledu směrnice nepřijatelný („pouhé uvedení jedné nebo několika možností zaškrtnutím políčka není přípustné“). Ustanovení navrhovaného § 20 odst. 5 zákona o pobytu cizinců tak musí, pokud jde o nároky na informování o důvodech neudělení víza odpovídat požadavkům čl. 30 směrnice 2004/38/ES, tzn. „musí být plně odůvodněná a musí v nich být uvedeny všechny zvláštní faktické a právní důvody, ze kterých vychází.“ To navrhované znění § 20 odst. 5 podle názoru VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV nezaručuje.

Stanovisko Ministerstva vnitra:

Veřejný ochránce práv svojí zásadní připomínkou požaduje, aby rozhodování o udělení víza rodinnému příslušníku občana EU bylo podřazeno pod druhou a třetí část správního řádu.

K uvedenému rozporu je nutné konstatovat, že zcela zásadně se proti návrhu Veřejného ochránce práv postavilo během projednávání návrhu zákona v meziresortním připomínkovém řízení Ministerstvo zahraničních věcí. Ministerstvo vnitra zůstává v otázce aplikace druhé a třetí části správního řádu na vydávání víz rodinným příslušníkům občanů EU neutrální, pouze upozorňuje, že by šlo o prolomení zásady neaplikace druhé a třetí části správního řádu při vydávání víz (ať již krátkodobých či dlouhodobých) obecně, byť v tomto kontextu jde o opodstatněné prolomení, a to ve vztahu k specifické kategorii cizinců - rodinných příslušníků občanů EU.

B.2.

Zásadní připomínka:

k bodu 124 - § 70 odst. 1

VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV navrhuje ponechat dosavadní právní úpravu.

Odůvodnění:

VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV nesouhlasí s navrhovanou změnou, jde o neodůvodněnou odchylku od obecné právní úpravy ve správním řádu (§ 37 odst. 4), která snižuje standard postavení cizince žádajícího o povolení k trvalému pobytu oproti obecné právní úpravě postavení účastníka správního řízení (obdobně však platí i ve vztahu k cizinci žádajícímu o povolení k dlouhodobému pobytu, kde se rovněž aplikuje obecná právní úprava ve správním řádu). V případě potřeby osobní účasti cizince na řízení, má správní orgán k dispozici institut předvolání dle § 59 správního řádu ve spojitosti s ustanovením § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

Stanovisko Ministerstva vnitra:

Veřejný ochránce práv nesouhlasí s navrhovanou změnou osobního podání žádosti o trvalý pobyt a zdůvodňuje to neodůvodněnou odchylkou od správního řádu. Důvody, pro něž Ministerstvo vnitra trvá na zachování navrhované povinnosti osobního podání žádosti o trvalý pobyt jsou následující. V první řadě je snahou uvedeného návrhu řešit problémy související se závislostí cizinců na zprostředkovatelích (tzv. klientský systém). Cílem navrhované změny je zajistit, aby již při podání žádosti o povolení trvalého pobytu mohly být některé skutečnosti řešeny přímo se žadatelem, a nikoli prostřednictvím jím zmocněné osoby. Navrhovaná změna by současně měla přispět ke zkrácení doby řízení o takové žádosti. Osobní účast žadatele je odůvodněna rovněž požadavkem na snímání tzv. „ověřovacích otisků prstů“ (zajištění jednoznačné identifikace cizince a ověřování jeho totožnosti v průběhu řízení o žádosti) v souvislosti s vydáváním průkazů o povolení k pobytu obsahujících nosič dat s biometrickými údaji.

Osobní podání žádosti zásadním způsobem požaduje Ministerstvo zahraničních věcí.

Rozpor s ministrem pro lidská práva (zmocněncem vlády pro lidská práva)

Zásadní připomínka:

K bodu 217 (§ 122 odst. 5 a 6)

Úvod: V souladu s čl. 11 odst. 3 směrnice 2008/115/ES by mělo být umožněno zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění také cizincům, kteří dobrovolně a v souladu s rozhodnutím o správním vyhoštění opustí území České republiky.

Navrhujeme: Vložit do § 122 odst. 5 nové písm. c), které by znělo:

„Policie může na žádost cizince vydat nové rozhodnutí, kterým zruší platnost rozhodnutí o správním vyhoštění, jestliže.....

c) cizinec prokáže, že opustil území ČR v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění k vycestování z území

Stanovisko Ministerstva vnitra:

Zásadní připomínka ministra pro lidská práva, resp. zmocněnce pro lidská práva (dále jen „zmocněnec“) jde nad rámec navrhované novely úpravy. Návrhem na změnu § 122 odst. 5 zmocněnec požaduje, aby cizinec mohl žádat o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud by prokázal (pouze), že opustil území České republiky v době stanovené ve správním vyhoštění.

Uvedený návrh by fakticky znamenal, že cizinec, kterému bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění, které obsahuje zákaz vstupu na území České republiky, by fakticky mohl po vycestování z území České republiky ihned žádat o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění a opatření v podobě zákazu vstupu by se po případném kladném rozhodnutí stávalo naprosto zbytečným. V podstatě jde zmocněnci o vypuštění podmínky uplynutí poloviny doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území.

Správní vyhoštění je v ustanovení § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů definováno jako "ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území". Dále je stanoveno, že doba, po kterou nelze umožnit vstup na území, je stanovená dobou platnosti rozhodnutí. Správní vyhoštění je svým obsahem toliko správním

rozhodnutím nikoliv sankční povahy, jež obsahově vyjadřuje zájem státu na tom, aby se jím dotčený cizinec na území našeho státu nezdržoval. Je mu v praxi tedy „zakázáno“ po určité době na území České republiky vstoupit a tam se zdržovat.

Pokud je splněna zákonná podmínka uplynutí poloviny doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, je ve smyslu § 122 zákona o pobytu cizinců věcí správního uvážení správního orgánu, zda žádosti o zrušení platnosti vyhoštění vyhoví či nikoliv, rozhodně však nelze hovořit o absolutní volné úvaze správního orgánu. Míra volné úvahy správního orgánu je omezena (přínejmenším) zákazem libovůle, jenž pro orgány státní moci vyplývá z ústavně zakotvených principů demokratického právního státu.

Správní orgán při vydávání rozhodnutí o správním vyhoštění je limitován dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, a to vzhledem k závažnosti prokázaného protiprávního jednání cizince. Pro méně závažné protiprávní jednání cizince lze postihnout cizince omezením vstupu na území České republiky s dobou platnosti až do 3 let, za závažnější protiprávní jednání lze cizince postihnout omezením vstupu s dobou platnosti až na 5 let a za nejzávažnější protiprávní jednání cizince, lze vydat rozhodnutí o správním vyhoštění s dobou platnosti až na 10 let.

Také v ustanovení § 120a odst. 7 upravujícím zánik platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, je správní orgán limitován konkrétní dobou, která musí uplynout, aby platnost rozhodnutí zanikla.

Na základě poznatků aplikační praxe je možné konstatovat, že současná právní úprava neshledala v aplikaci ustanovení § 122 zákona o pobytu cizinců žádné nedostatky a dosavadní právní úprava se osvědčila. Jelikož je pamatováno i na „zřetelehodné a odůvodněné“ případy (např. § 122 odst. 5 písm. b) zákona o pobytu cizinců), kdy není nutné požadovat splnění zákonné podmínky – uplynutí stanovené doby, není důvod pro změnu ustanovení § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

Naopak lze konstatovat, že v případě vypuštění podmínky uplynutí poloviny z doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, by cizinci ihned po opuštění našeho území žádali o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Tímto by neúměrně narůstal počet žádostí, které by v případě zamítnutí podávali cizinci opakovaně, bez jakéhokoli omezení, což by neefektivně a neúměrně zatěžovalo správní orgán.

Napadaná rozpornost s evropským právem, tj. se směrnicí 2008/115/ES, čl. 11 odst. 3, podle názoru Ministerstva vnitra také nepřichází v úvahu, neboť uvedený článek hovoří o povinnosti zvážit zrušení nebo pozastavení zákazu vstupu, může-li cizinec prokázat, že opustil území členského státu plně v souladu s rozhodnutím o navrácení, aniž by uvedená směrnice vymezovala jakékoli další podmínky pro aplikaci tohoto článku. Je proto na členských státech vytvořit právní rámec zrušení nebo pozastavení zákazu vstupu, ostatně pro to svědčí i fakt, že by se směrnice měly interpretovat tak, jak jsou provedeny národním právním řádem a Ministerstvo vnitra interpretuje uvedenou směrnici tak, že tato nestanoví nic o tom, že není možné stanovit podmínku v podobě uplynutí určité doby, po kterou má cizinec zakázaný vstup na území České republiky. Podle výkladu Evropské komise je cílem tohoto odstavce stanovit členským státům povinnost zakotvit právní rámec a podmínky umožňující podání žádosti o zrušení nebo pozastavení zákazu vstupu.