

Podnět
Výboru pro práva cizinců
Rady vlády pro lidská práva
k pozměňovacímu návrhu poslance Klučky ke sněmovnímu tisku č. 990

I.

Výbor vyjadřuje zásadní nesouhlas s pozměňovacím návrhem poslance Klučky ke sněmovnímu tisku č. 990.

Dne 22. 2. 2017 načetl pan poslanec Klučka (ČSSD) pozměňovací návrh k novele zákona o pobytu cizinců – sněmovnímu tisku č. 990. Tento návrh mění desítky ustanovení a znamenal by největší zásah do cizineckého práva za poslední desetiletí. Jednotlivá odůvodnění předloženého návrhu zcela postrádají zjišťování souladu s mezinárodními závazky ČR a právem EU, statistické údaje či zhodnocení okruhu situací a právních vztahů, které regulují. Návrh přitom výrazně omezuje nejen práva cizinců, ale i občanů EU a ČR. **Některé části návrhu poslance Klučky jsou v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, se závazky České republiky podle práva EU a mezinárodního práva.**

1. Obcházení standardní legislativní procedury

Materiál byl dle výroku poslance Klučky na plénu zpracován ve spolupráci s Ministerstvem vnitra, které je přitom předkladatelem vládního návrhu. To by znamenalo obcházení vládního legislativního procesu ze strany Ministerstva vnitra. Jsou to návrhy, které nikdy nebyly v legislativním procesu ani zmíněny, natož předloženy k odborné diskusi. Zatímco celou vládní novelu projednávaly více než rok desítky odborníků, návrhy poslance Klučky žádnou diskusí neprošly.

2. Vyloučení soudního přezkumu v řízeních o pobytech

Nově by měla být ze správního soudnictví vyloučena všechna rozhodnutí o nevydání, zrušení nebo neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu či trvalého pobytu. Jedná se bezprecedentní zásah do základních principů právního státu, který je v rozporu s judikaturou Ústavního soudu a nepřiměřeně zasahuje do práv cizinců. Cizinecká agenda představuje etablovanou část práce soudů, které se na aplikaci norem cizineckého práva nezastupitelským způsobem podílí. V ČR není žádná právní oblast srovnatelného významu, která by byla z kontroly nezávislých soudů vyloučena. Vyloučení soudního přezkumu je navíc v rozporu s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie zaručující soudní přezkum proti všem zásahům do práv chráněných právem Unie. Hrozí také porušení čl. 8 a 13 Evropské úmluvy o lidských právech. Je v rozporu s principem právního státu, aby určitá skupina osob byla vyloučena z možnosti dosáhnout účinného prostředku nápravy ve formě nezávislého soudního přezkumu.

3. Omezení soudního přezkumu zbavení svobody cizinců

Navrhovaná právní úprava nově stanoví, že po propuštění cizince zaniká potřeba přezkumu rozhodnutí, na kterém bylo zbavení svobody postaveno, a předmětná řízení budou automaticky zastavena. Zásadně tak omezuje soudní přezkum zbavení svobody cizinců a představuje snahu ministerstva a policie omezit dohled nezávislého soudního orgánu nad svým rozhodováním. Z hlediska individuálních nároků má rozhodnutí soudu dopad na povinnost cizince hradit náklady zajištění a také na jeho možnost požadovat za případné nezákonné zbavení svobody zadostiučinění. Vyloučení této možnosti je v rozporu s čl. 5 odst. 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Ten zaručuje při každém nezákonném zbavení svobody právo oběti takového zásahu žádat odškodnění. Hrozí také porušení čl. 13 Evropské úmluvy. Zastavování řízení o žalobách a kasačních stížnostech ve věci zajištění pak nepochybně dopadá také do vývoje judikatury a jejího sjednocování Nejvyšším správním soudem. Tato judikatura přitom v mnoha ohledech zasáhla (a zasahuje) proti nezákonnému rozhodování exekutivy v předmětné oblasti.

4. Neposuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do života cizinců a cizinek

Ministerstvo vnitra nově nemá posuzovat přiměřenost dopadů jeho rozhodnutí v případě uvedení nepravdivých údajů nebo předložení padělaných dokladů nebo dokladů, v nichž údaje podstatné pro posouzení žádosti neodpovídají skutečnosti, anebo v případě pravomocného odsouzení pro spáchání úmyslného trestného činu. Už samotná možnost zrušení pobytu z důvodu odsouzení pro jakýkoli úmyslný trestný čin (tj. nikoli pouze závažný trestný čin, ale i jakýkoli přečin) je v rozporu s právem EU, neboť žádná z unijních směrnic v oblasti migrace nevymezuje takovýto důvod pro zrušení pobytu – vždy se podle práva EU musí jednat o „závažné narušení veřejného pořádku“, přičemž rozsah tohoto pojmu nemohou členské státy určovat jednostranně bez kontroly ze strany unijních orgánů. To, že nově při rušení pobytů z důvodu odsouzení pro jakýkoli úmyslný trestný čin nemá být ani respektována zásada hodnocení proporcionality takového rozhodnutí, je zjevným porušením závazků ČR v oblasti evropského i mezinárodního práva. Správní orgán je ve vztahu k soukromému a rodinnému životu povinen vždy posuzovat, zda se jedná o takové narušení veřejného pořádku, které by mohlo ospravedlňovat zásah do soukromého a rodinného života v souladu s čl. 8 odst. 2 Úmluvy, tedy zda je takový zásah nezbytný v demokratické společnosti a přiměřený ve vztahu ke skutečnostem, které mají tento zásah odůvodňovat.

5. Omezování práv rodinných příslušníků občanů ČR

Pozměňovací návrh podmiňuje právo na sloučení rodiny s občanem ČR legálním pobytem rodinného příslušníka. Žádost o přechodný pobyt rodinného příslušníka občana EU/ČR neumožňuje podat cizincům, kteří na území pobývají bez pobytového oprávnění či na základě výjezdního příkazu. Návrh je v rozporu se evropským právem – směrnicemi a ustálenou judikaturou. Z judikatury Soudního dvora EU dále vyplývá, že nelze zamítnout vydání povolení k přechodnému pobytu rodinnému příslušníku občana EU pouze z důvodu, že vstoupil na území členského státu nezákonně (bez

platného dokladu totožnosti, cestovního pasu nebo bez víza), nebo že v něm pobýval i po vypršení platnosti víza (resp. podal žádost o povolení k pobytu až po uplynutí doby platnosti víza) za předpokladu, že je schopen prokázat svou totožnost a skutečnost, že je rodinným příslušníkem občana EU. Opomenutí formalit týkajících se vstupu, pohybu a pobytu cizinců ze strany občana EU (nebo jeho rodinného příslušníka) není samo o sobě chováním ohrožujícím veřejný pořádek a veřejnou bezpečnost. Na občany ČR zde dopadá unijní právo nepřímo ve smyslu tzv. rozšiřující transpozice, kterou si v případě předmětné směrnice ČR zvolila. V takovém případě je povinna příslušnou úpravu aplikovat eurokonformně. I v případě odmítnutí rozšířené transpozice však nelze říci, že se právo volného pohybu na občany ČR a jejich rodinné příslušníky nevztahuje (např. mobilita občana ČR do jiného státu EU a zpět). Tyto případy však zákon neupravuje, protože ČR automaticky vztáhla právo volného pobytu na všechny své občany. Hrozí také porušení čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech.

6. Prodloužení doby zajištění cizinců

Pozměňovací návrh zavádí jako nový důvod pro zajištění cizince – vedle stávajících, založených na protiprávním jednání cizince samotného – „zpoždění ze strany třetích zemí“ v průběhu získávání dokladů pro správní vyhoštění, přičemž z tohoto titulu by bylo možné cizince zajistit až o 185 dnů déle než dnes. V praxi jde tedy o trestání cizince za špatné fungování orgánů jeho domovského státu. Předložený pozměňovací návrh v odůvodnění uvádí, že se *„jedná o situace, kdy daná země spolupracuje a výkon vyhoštění je reálný v prodloužené době zajištění“*. V právní části však zcela chybí ošetření situace, kdy daná země na získávání dokladů nespolupracuje či v průběhu získávání dokladů spolupracovat přestane, a kdy tedy výkon vyhoštění není reálný. Bezprostředně proto hrozí arbitrární aplikace příslušného ustanovení a prodloužení zajištění cizince v případech, kdy výkon vyhoštění nepřipadá v úvahu, v rozporu s čl. 15 odst. 4 návratové směrnice, s judikaturou Soudního dvora EU, s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, a také s judikaturou Nejvyššího správního soudu.

7. Vyloučení předkládání ověřených kopií dokumentů

Navrhovaná právní úprava nově zakazuje cizincům v pobytových řízeních předkládat ověřené kopie cestovních, matričních a obdobných dokladů. Tento odchylný přístup v cizineckých řízeních, který je zdůvodněn údajným zneužíváním a paděláním dokladů ze strany cizinců (bez jakýchkoliv statistických údajů o skutečných případech) je v rozporu s § 53 správního řádu. Obrací tzv. presumpci správnosti veřejné listiny, což zavádí do správního práva nedůvodnou a navíc diskriminační odchylku od této obecné zásady. Návrh navíc neřeší poměrně zásadní praktickou otázku, zda cizinec originály svých matričních dokladů při podání žádosti jen předloží a ministerstvo si udělá samostatně ověřenou kopii, nebo bude muset doklady odevzdat do skončení správního řízení.

Návrh poslance Klučky dále směřuje do oblasti ekonomické činnosti cizinců a neúměrně dopadá na pracovněprávní vztahy cizinců, klade nové požadavky na zaměstnavatele a směřuje k nedůvodnému omezování podnikání cizinců. Jedná se především o následující situace:

8. Nespolehlivý zaměstnavatel

Návrh nově do cizineckého zákona zavádí definici tzv. nespolehlivého zaměstnavatele, který nebude moci zaměstnávat cizince. Návrh zcela opomíjí skutečnost, že tato problematika je již řešena v rámci zákona o zaměstnanosti. Může se tak stát, že zaměstnavatel bude moci cizince zaměstnávat dle zákona o zaměstnanosti, ale nebude splňovat podmínky cizineckého zákona. V odůvodnění se uvádí, že směřuje k regulaci agenturního zaměstnávání a fiktivních agentur. Navržená právní úprava však s agenturním zaměstnáváním nemá žádnou souvislost.

9. Rušení zaměstnanecké karty

Nově navržená úprava zavádí, aby platnost povolení k pobytu – zaměstnanecké karty – skončila 60. dnem po zániku pracovněprávního vztahu splňujícího určitá kritéria, tedy aby nebylo nutné v těchto případech povolení k pobytu úředním rozhodnutím rušit, nýbrž aby jeho platnost skončila na základě jiné právní skutečnosti, která leží mimo oblast cizineckého práva, ba dokonce mimo oblast rozhodování veřejné moci.

České cizinecké právo dosud tento druh skončení platnosti povolení k pobytu v podstatě nezná. Navrhovaná změna by do právního řádu vnesla nejistotu, zda cizincovo povolení k pobytu trvá, či ne. Pokud se úřady o ukončení pracovního vztahu nedozvědí, bude cizinec i nadále disponovat průkazem o povolení k pobytu, ba může získat i rozhodnutí o prodloužení tohoto povolení, ačkoliv de iure bude v ČR pobývat neoprávněně. Povolení k pobytu má přitom vliv na řadu dalších oblastí, např.

- Z platnosti povolení k pobytu plyne nárok na sociální dávky (pokud se zpětně ukáže, že cizinec již de iure povolením k pobytu nedisponoval, budou úřady tyto dávky vymáhat zpět).
- Platnost veřejného zdravotního pojištění (viz § 2 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb. o veřejném zdravotním pojištění). Pokud se zpětně ukáže, že cizinec de iure již povolením k pobytu nedisponoval, může se stát, že např. Všeobecná zdravotní pojišťovna bude po lékařích požadovat vrácení takto „omylem“ vyplacených plateb za zdravotní péči pro dotyčného cizince.

Nejistota může nastat při sporném skončení pracovního vztahu. Pokud zaměstnavatel s cizincem rozváže pracovní poměr a zaměstnanec proti tomu podá žalobu, nebude jasné, zda cizinec zde smí či nesmí nadále pobývat – o tom totiž rozhodne až soud, což může trvat i několik let. Úřady si budou moci věc předběžně posoudit, ovšem zákon by jim nedával žádný prostor pro ovlivnění věci. Pokud dotyčného cizince budou považovat za neoprávněně pobývacího, přikloní se tím bezprostředně na jednu stranu sporu. Pokud by následně cizinec spor o platnost rozvázání pracovněprávního vztahu vyhrál, bude tím deklarováno, že v ČR vždy pobýval oprávněně; pokud by byl v

mezidobí vyhoštění, bude toto vyhoštění muset být zrušeno pro rozpor se zákonem a cizinec bude moci požadovat náhradu vzniklé újmy.

10. Omezení podnikání cizinců

Návrh zásadně zpřísňuje obecnou možnost cizinců žijících na území změnit svůj pobyt za účelem podnikání. Jedná se o omezení změny účelu pobytu ze zaměstnanecké karty na dlouhodobý pobyt za účelem podnikání až na dobu 5 let. Již současná právní úprava přitom omezuje možnost přechodu ze zaměstnanecké karty (tedy účelu pobytu zaměstnání) na dlouhodobý pobyt za účelem podnikání dvouletou lhůtou. Prodloužení této doby bude mít negativní dopady na rozvoj podnikatelského prostředí a směřuje k omezení inovací a vzniku nových podnikatelských subjektů, které mohou přinést pracovní místa pro občany ČR. Po 5 letech pobytu může cizinec obvykle žádat o trvalý pobyt a taková právní úprava se díky tomu stává zbytečnou. V odůvodnění pozměňovacího návrhu se pak uvádí, že tato úprava má zabránit tzv. švarcsystému. Zde je nutné konstatovat, že tato problematika je primárně řešena zákonem o zaměstnanosti a stát má k dispozici dostatek nástrojů, jak tento fenomén potírat, a to i u občanů ČR.

Přílohou podnětu je podrobná právní analýza, která obsahuje odkazy na relevantní právní předpisy a judikaturu.

II.

Výbor pro práva cizinců navrhuje, aby Rada vlády pro lidská práva vyzvala vládu a členy obou komor Parlamentu ČR, aby nepřipustili navržené zásadní zásahy do práv cizinců a cizinek cestou rozsáhlého poslaneckého návrhu zpracovaného v součinnosti s odpovědným předkladatelem, tedy bez možnosti připomínkování ostatními dotčenými rezorty a připomínkovými místy, bez projednání s odbornou veřejností a bez schválení Legislativní radou vlády a které jsou v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, se závazky České republiky podle práva EU a mezinárodního práva.