

**Ministerstvo vnitra  
Odbor azylové a migrační politiky  
Poštovní schránka 21/0AM  
170 34 Praha 7**

**Konsorcium nevládních organizací  
pracujících s migranty v ČR  
Vladislavova 10, 110 00 Praha 1**

**K č.j. MV-72579-1/0AM-2010**

**V Praze dne 22. 9. 2010**

**PODNĚTY KONSORCIA NEVLÁDNÍCH ORGANIZACÍ PRACUJÍCÍCH  
S MIGRANTY V ČESKÉ REPUBLICE K NOVÉ PRÁVNÍ ÚPRAVĚ VSTUPU A  
POBYTU CIZINCŮ NA ÚZEMÍ**

**I.** Tento materiál reaguje na výzvu Ministerstva vnitra ČR k formulování podnětů systémového charakteru k věcnému záměru nového zákona o pobytu cizinců, a to prostřednictvím společného stanoviska Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR (dále jen „Konsorcium“), kterému byla dána přednost před vytvářením separátních stanovisek jednotlivých oslovených organizací.

Konsorcium je samostatný subjekt, jehož zakládajícími členskými organizacemi jsou Sdružení pro integraci a migraci, Organizace pro pomoc uprchlíkům, Poradna pro integraci a Sdružení občanů zabývajících se emigranty, kterým byla výzva (s výjimkou Poradny pro integraci) adresována. Členy Konsorcium jsou zároveň nově i další neziskové organizace, které rovněž obdržely výzvu k zasílání podnětů na tvorbu nové podoby cizinecké legislativy, jmenovitě Multikulturní centrum Praha a META – Sdružení pro příležitosti mladých migrantů. Členy Konsorcium jsou pro úplnost i jiné organizace, v této fázi ministerstvem neoslovené, a to konkrétně Člověk v tísni a Berkat. Konsorcium je platforma sdružující nevládní organizace v oblasti migrace, jejímž cílem je mimo jiné posílení schopnosti jednotlivých organizací přispět k vytváření takové migrační politiky, která vede k dobrému soužití mezi migranty a většinovou společností a respektuje práva cizinců na důstojný život v České republice. Konsorcium si rovněž klade za cíl dosáhnout systémových změn v otázkách ochrany lidských práv migrantů a migrantek. V tomto kontextu a zejména pak s ohledem na skutečnost, že každodenní práce členských organizací zahrnuje všechny aspekty integrace cizinců, jsou formulovány následující podněty k chystané cizinecké legislativě.

**II.** V první řadě je nutné ocenit, že úvahy o novém pojetí cizinecké legislativy získávají přípravou věcného záměru zákona konkrétnější obrysy. Nejen mezi organizacemi Konsorcium, ale prakticky mezi všemi zainteresovanými subjekty včetně orgánů veřejné správy<sup>1</sup> panuje obecná shoda v hodnocení současné právní úpravy, konkrétně v tom, že zákon o pobytu cizinců je nesmírně komplikovaným a často nesrozumitelným právním předpisem, a to jak z hlediska tento předpis aplikujících orgánů státu, tak však především z hlediska jeho adresátů.

Konsorcium si je vědomo, že tvorba nové komplexní právní úpravy je složitý proces, kterému se Ministerstvo vnitra v posledních měsících usilovně věnuje. Dle názoru Konsorcium ale ve stávajícím pohledu Ministerstva vnitra na migrační problematiku často převažuje úvaha, že primární tendencí cizinců je zákon o pobytu cizinců obházet a porušovat. Tento pohled ale dostatečně nereflektuje, co je v tomto ohledu příčina a co následek. Celkové nastavení předmětné legislativy cizince totiž často k nežádoucímu jednání přivádí. Ukládá mu natolik zatěžující a těžko splnitelné povinnosti, že jejich častým hmatatelným výsledkem nakonec bývá pouze obohacení nejrůznějších zprostředkovatelských subjektů, na které se cizinci obracují o pomoc, aby státu vyhověli. Tato situace má zároveň zásadní negativní dopad na právní vědomí migrantů a jejich následné jednání i v dalších oblastech života a je v této souvislosti zcela legitimní pochybovat o smyslu takto nastaveného právního rámce v oblasti migrace. Na zjištěná obcházení zákona a ve snaze o přehodnocení nefunkčních mechanismů pak Ministerstvo vnitra zpravidla reaguje další zpřísnující změnou příslušné právní úpravy, která ovšem opomíjí výše popsané souvislosti, a nevede tedy k řešení. Špatné výchozí premisy tak negativním způsobem ovlivňují celý migrační proces na území.

Při procesu nastavování nových pravidel se jeví jako nezbytné posílit prointegrační opatření. Stát by měl cizincům svými normami sdělovat, že při respektování transparentně nastavených pravidel jim bude umožněno na území České republiky zůstat. V tomto kontextu se jeví jako důležité eliminovat některé na cizince kladené povinnosti, jejichž negativní dopady (ve výše uvedeném smyslu) převažují nad pozitivním přínosem pro český stát. Dle názoru Konsorcium je třeba pracovat na tom, aby cizinci pocítovali k České republice alespoň určitou míru loajality. Toho lze mimo jiné dosáhnout nastavením jednoduššího a transparentnějšího pobytového systému.

Bylo by vhodné zejména specifikovat a konkretizovat, jakých sociálních efektů chce stát svou migrační politikou dosáhnout, a to s větší mírou citlivosti a prozíravosti, nežli tomu bylo doposud. Mezi základní stavební kameny takto strukturovaného pojetí by měl patřit především důraz na dodržování lidských práv v každém jednotlivém případě, stejně tak jako i povzbuzování majoritní společnosti k účasti na integraci cizinců jakožto na oboustranném procesu. Za velmi podstatnou zásadu Konsorcium pokládá progresivní nárůst práv cizinců v závislosti na délce pobytu. Naopak je nepřijatelné, aby státní orgány od cizinců (zejména u cizinců ze třetích zemí s dlouhodobým pobytem) požadovaly neustálou připravenost kdykoli „flexibilně“ z České republiky odcestovat, neboť ztráta práva pobytu je vždy závažným zásahem do života cizince.

Zásada nediskriminace by měla být integrální součástí nejen vlastní cizinecké legislativy, ale i dalších neméně důležitých souvisejících zákonů, přičemž jedním z jejích konkrétních dopadů je předpoklad bezpodmínečného rozšíření veřejného zdravotního pojištění o další

---

<sup>1</sup> Z poslední doby je možno uvést kritické stanovisko Legislativní rady vlády k návrhu novely zákona o pobytu cizinců ze dne 20. května 2010 č.j. 262/10.

kategorie cizinců či přístupu k některým sociálním právům, stejně tak jako nastavení transparentnějších podmínek pro získání českého občanství. Integroční snahy, teoreticky proklamované státem v materiálech koncepčního charakteru, by měly být řádně a důsledně aplikovány i v praxi a neměly by být odsouvány do pozadí proměnlivými ekonomickými požadavky pracovního trhu či narušovány resortními rozpory.

V současné době se s cizinci v mnoha oblastech jedná nad rámec nutných odlišností jako se zvláštní kategorií osob, jež by z podstaty měla podléhat speciálním, křížovým kontrolám ze strany úřadů. Bylo by všeobecně prospěšnější a funkčnější, aby cizinci měli pokud možno stejná práva a povinnosti jako čeští občané a aby se na ně vztahovala stejná pravidla a mechanismy kontroly.

Chystaná nová právní úprava poskytuje v této souvislosti ojedinělou příležitost, jak zhodnotit dosavadní neúspěchy státu v oblasti migrace, identifikovat případy porušování závazných norem mezinárodního práva a obecně standardů demokratické společnosti a vyvinout iniciativu vedoucí k jejich odstranění a nápravě situace. Mezi takové případy lze zařadit především nepřípustné zajišťování nezletilých, porušování práva na rodinný život či na spravedlivý proces, nehledě na nedostatečné institucionální zajištění zásady „non-refoulement“ jakožto imperativní normy a na kontroverzní realizaci readmisní politiky státu.

Kromě zavedení samostatného imigračního úřadu ve snaze co nejvíce zcivilnit migrační proces a minimalizovat zásahy represivních orgánů – zejména pak cizinecké policie – do života migrantů vyjma nezbytných případů daných porušováním právních předpisů by bylo vhodné se v cizinecké legislativě a zákonech souvisejících zabývat i posílením lokální integrace, a to větším zapojením krajských a obecních úřadů do vytváření této politiky (přerozdělení kompetencí), přičemž by měla být vyjasněna i role krajských integračních center a zvážena jejich úloha. V této souvislosti by neměl být opomíjen ani význam zapojení neziskových organizací a etnických komunit.

Je také nezbytné uvědomit si důsledky krátkozrakých rozhodnutí týkajících se preferovaných typů migrace a jednostranné upřednostňování cirkulární migrace nahradit zvýšeným důrazem na co nejčílenější a zejména pak včasnou integraci nově přichozích. Stejně tak je třeba nově zakotvit některé instituty vedoucí k možnosti využití potenciálu těch, kteří se již na území nacházejí – byť i v neregulérním postavení – za současného spojení hlediska podpory lidských práv a ekonomické výhodnosti přijímání takovýchto opatření.

Vychází-li Konsorcium ze základních premis integrace (znalost jazyka, ekonomická soběstačnost, sociokulturní integrace a interakce s majoritou), poukazuje v této souvislosti zejména na skutečnost, že absence jednoho z výše uvedených aspektů (např. dočasná ztráta zaměstnání) by neměla být důvodem pro okamžité ukončení pobytu. Proto je žádoucí zejména posílit ochranné lhůty a alespoň u některých skupin migrantů a migrantek bez oprávnění k pobytu zvážit možnost regularizace jejich pobytu.

V souvislosti s návraty cizinců do země původu a současně jako motivaci k legálnímu vstupu na trh práce doporučuje Konsorcium zvážit i změny v oblasti sociálního zabezpečení, konkrétně úpravu vracení plateb, odvedených zahraničním zaměstnancem v ČR v případě jeho odchodu z území, pokud z těchto plateb přiměřeně neprofitoval. Odvedené platby do sociálního systému tak mohou být vhodným zdrojem financování reintegrace. Konsorcium si uvědomuje, že tento návrh jde výrazně nad rámec nového zákona o pobytu cizinců, nicméně dle jeho názoru je součástí komplexního řešení problémů vyplývajících z ekonomické

migrace cizinců. Opatření by současně mohlo působit jako prevence výkonu nelegální práce. U asistovaných dobrovolných návratů by bylo žádoucí v zákoně o pobytu cizinců zakotvit možnosti reintegrace jako alternativu řešení situace cizince a současně jako prevenci nelegálního pobytu v ČR, za předpokladu, že úprava nebude obsažena v samostatném repatriačním zákoně, jak je tomu v některých zemích. Konsorcium rovněž navrhuje rozšíření cílové skupiny pro realizaci dobrovolných návratů.

Kromě výše stanovených základních principů nové úpravy Konsorcium dále připravilo své náměty i k jednotlivým okruhům a dílčím tématům migrační problematiky, které by měly být chystanou legislativou reflektovány. Zároveň odkazuje na materiály členských organizací zaslaných Ministerstvu vnitra v nedávné minulosti, z nichž některá ustanovení mohou být dle názoru Konsorcia využita právě v nové právní úpravě.<sup>2</sup>

### III. Legislativní rámec

Současná podoba zákona o pobytu cizinců vykazuje zásadní principiální nedostatky, které ve velké míře následně ovlivňují aplikaci zákona v praxi. Zákon o pobytu cizinců byl od svého vzniku v roce 1999 opakovaně novelizován, a došlo tak k jeho značnému znepřehlednění. Současná právní úprava nesplňuje požadavky srozumitelnosti a jasnosti textu, což je způsobeno např. nesystematickým řazením jednotlivých částí zákona či velkým množstvím výjimek a odkazů. Tato situace pak způsobuje značné nejasnosti při interpretaci zákona, z čehož plynou zásadní problémy nejen na straně samotných migrantů jakožto primárních adresátů právní normy, ale způsobují i nejednotnou aplikaci a rozpory na straně orgánů státní správy. Současný stav tak vede k velké právní nejistotě adresátů norem, kteří tak v skutkově stejných případech čelí různým rozhodnutím a postupům ze strany správních orgánů. Při tvorbě nové právní úpravy je tedy nutné v první řadě zajistit **systematičnost, jasnost a určitost** textu právní normy a především – v souvislosti se specifickou skupinou adresátů s jazykovou bariérou – dostatečnou **srozumitelnost**. S těmito základními principy pak samozřejmě úzce souvisí požadavek **předvídatelnosti následků** pro adresáty normy.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Zejména jde o materiál ze dne 9. října 2009, vypracovaný Sdružením pro integraci a migraci, Organizací pro pomoc uprchlíků a Multikulturním centrem Praha v rámci projektu Regularizace jako jeden z nástrojů v boji proti nelegální migraci, financovaného z prostředků ESF prostřednictvím OPLZZ a státního rozpočtu ČR.

<sup>3</sup> Za stěžejní z celé připravované úpravy nového zákona o pobytu cizinců Konsorcium v této souvislosti považuje zcela jednoznačné, určité, srozumitelné a zejména striktně taxativní stanovení důvodů pro zrušení pobytu cizince (ať již pobývajícího na dlouhodobý či trvalý pobyt) a důvodů pro vyhoštění cizince. Stávající úprava je v mnoha ohledech v rozporu s ústavním pořádkem České republiky a principem demokratického právního státu. Dle Ústavy, Listiny základních práv a svobod a dle základních principů lidských práv může stát činit to, co mu zákon povoluje a každý může činit to, co mu zákon nezakazuje. Existence současné úpravy příslušných ustanovení dala vzniknout praxi, kdy cizinci pobývající dlouhodobě v České republice neví, jaký jejich jednání mohou mít dopad na jejich pobytový status (a jsou tedy zakázány právní normou s určitou sankcí). Za nynější situace není prakticky nikdo včetně orgánů státní správy schopen učinit jednoznačný a určitý výčet toho, co je vlastně cizinci zakázáno pod sankcí zrušení jeho pobytu či přímo jeho vyhoštění (přičemž není třeba zdůrazňovat, jak velký zásah do osobních práv cizince taková rozhodnutí mají). Dle názoru Konsorcia je tento ústavní deficit nezbytně nutné novou úpravou napravit a odstranit tak stávající nejistotu v právním postavení cizinců. Je iluzorní, že by cizinec za stavu, kdy může být jakékoliv jeho bagatelní provinění považováno za důvod pro zrušení jeho pobytu v České republice, měl skutečnou snahu po plnohodnotné integraci či by snad cítil nějakou loajalitu k České republice a respekt k jejímu právnímu řádu.

## 1) Jednotná systematika zákona a dodržování legislativních zásad

Nová úprava by na rozdíl od svého předchůdce měla být v souladu s legislativními pravidly vlády formulována přehledně, *jednoznačně, srozumitelně, jazykově a stylisticky bezvadně*.<sup>4</sup> Jakkoliv s tímto záměrem Ministerstvo vnitra jistě novou úpravu vytváří, rádi bychom znovu upozornili na některé negativní jevy současného zákona, které by rozhodně měly být novou úpravou odstraněny. Předně by nový zákon měl i v rámci jednotlivých částí dodržovat jednoduchou a jasnou legislativní systematiku,<sup>5</sup> vyhnout se dvojitým a vícerym odkazům<sup>6</sup> a eliminovat neurčité právní pojmy na nezbytné minimum – naprosto nežádoucí je např. použití slova *obdobně* v případech, kdy na „obdobném“ použití závisí (ne)pobyt cizince.<sup>7</sup> Neurčité právní pojmy a správní uvážení sice umožňují individualizovat aplikaci ustanovení zákona, a tak zohlednit konkrétní situaci každého jednotlivce, nicméně v současné praxi často nepřispívají k právní jistotě a srozumitelnosti právní normy.

Vzhledem k výše uvedené zásadě progresivního růstu práv v závislosti na délce pobytu se domníváme, že by instituty víz a povolení k dlouhodobému pobytu a povolení k trvalému pobytu měly být pokud možno jasně odděleny (samostatná úprava náležitostí žádosti, rušení a zániku víza či povolení k pobytu, samostatná úprava tzv. společných ustanovení, pokud nejsou společná všem institutům a mají tedy stát na konci celé právní úpravy) s tím, že v rámci jednotlivých institutů pak bude případné použití jednoho odkazu na základní náležitosti přehlednější. Cizinec s dlouhodobým, resp. trvalým pobytem by měl mít s ohledem na výše uvedené garantovány větší „jistoty“ v podobě možnosti rušení či zániku pobytu, což dnes příliš neplatí.<sup>8</sup>

## 2) Definiční ustanovení na začátku zákona

V současné právní úpravě je naprostá nedostatečnost definičních ustanovení zákona. Některé instituty nejsou definovány vůbec, jiné pouze částečně a jsou umístěny nesystematicky v

---

<sup>4</sup> Čl. 2 odst. 2 písm. d) legislativních pravidel vlády v posledním znění.

<sup>5</sup> V zákoně jsou například nejprve upravena víza, dále následuje úprava povolení k dlouhodobému pobytu a až poté *společná ustanovení k vízům*. Přitom další „společná ustanovení k vízům“ lze najít i v Hlavě XVII v závěru zákona (např. § 170). V rámci úpravy povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání je žádost o toto povolení upravena v § 46 odst. 7, zatímco žádost o prodloužení tohoto povolení je upravena již dříve v § 44a odst. 5.

<sup>6</sup> Extrémním případem je v této souvislosti – dle našeho názoru protiprávní – aplikační praxe při neprodlužování povolení k dlouhodobému pobytu s mnohočetným řetězením odkazů. Jako příklad lze uvést citaci z konkrétního rozhodnutí Inspektorátu cizinecké policie Praha venkov, dle něhož se platnost povolení k dlouhodobému pobytu neprodlužuje *dle ustanovení § 44a odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., ve spojení s ustanovením § 35 odst. 3, v souladu s ustanovením § 37 odst. 2 písm. b) v návaznosti na ustanovení § 56 odst. 1 písm. h) a s odkazem na § 9 odst. 1 písm. g) zákona č. 326/1999 Sb.*

<sup>7</sup> Ustanovení § 37 uvádějící důvody pro zrušení víza k pobytu nad 90 dnů se *obdobně* použijí i na povolení k dlouhodobému pobytu (§ 46 odst. 1).

<sup>8</sup> Příkladem je výše zmíněné ust. § 46 odst. 1, v důsledku něhož jak u osoby s vízem během prvního měsíce pobytu na území, tak u osoby s mnohaletým dlouhodobým pobytem dochází k rušení víza/pobytu z obdobných (v praxi totožných) důvodů.

jednotlivých hlavách zákona. Navrhujeme, aby na začátku zákona byla uvedena jednotlivá definiční ustanovení, která jasně vymezí v zákoně upravené instituty, čímž se významně posílí srozumitelnost právní úpravy. Zároveň by takto definované instituty měly být přejímány do související zákonné a podzákonné právní úpravy. V této souvislosti zdůrazňujeme skutečnost, že terminologii zákona o pobytu cizinců přejímá řada dalších zákonů, je tedy při každé změně terminologie nutno pečlivě uvážit, zda je tato nezbytná a zda nevyvolá nejasnosti v jiné právní oblasti.

### **3) Otázka rozdělení cizineckého zákona na dva zákony s působností pro a) občany EU a jejich rodinné příslušníky, a b) občany třetích zemí**

Výše uváděné nedostatky v systematičnosti, přehlednosti a srozumitelnosti zákona o pobytu cizinců jsou mimo jiné způsobeny i poměrně velkou obsahovou náročností upravované problematiky. Od vstupu České republiky do Evropské unie pak musí ČR v rámci dodržování svých závazků implementovat poměrně dynamicky narůstající právní úpravu EU v oblasti migrace. Vzhledem k tomu, že právo Evropské unie vychází z určité dichotomie občanů EU a jejich rodinných příslušníků a cizinců ze třetích zemí, se Konsorcium domnívá, že rozdělení cizineckého zákona na dva zákony s působností pro občany EU a jejich rodinné příslušníky na straně jedné a pro občany třetích zemí na straně druhé je možné a mohlo by jednotlivým laickým uživatelům zákona, resp. obou zákonů usnadnit orientaci v jednotlivých institutech a formách pobytu.

Výše uvedené rozdělení cizinecké materie do dvou právních předpisů je však přijatelné pouze tehdy, pokud nedojde k diskontinuitě v názvech zákona. Je tedy nutné striktně trvat na již zažitém názvu „zákon o pobytu cizinců“ popř. „cizinecký zákoník“. Rozdělení by tedy vycházelo z toho, že občané Evropské unie a jejich rodinní příslušníci přestávají spadat výlučně do kategorie cizinců a že občanství Evropské unie a právo volného pohybu znamenají – přinejmenším v terminologické oblasti – určitý mezistupeň mezi statutem státního občana a cizince.

Rizikem dvojdomého uspořádání je samozřejmě určitá roztříštěnost právní úpravy a rovněž zajištění plynulého přechodu mezi jednotlivými instituty a zákony při změně pobytového statusu; toto platí zejména z důvodu, že ani právo EU dosud jasně nedefinovalo status osob, které splňovaly podmínky postavení rodinných příslušníků občanů EU, ovšem v průběhu doby tyto podmínky splňovat přestaly.

### **4) Posílení procesních záruk cizinců a redukce výjimek od správního řádu**

#### **a) Omezení řízení, na která se správní řád nevztahuje**

Konsorcium vítá skutečnost, že dle navrhované novely zákona o pobytu cizinců by mělo dojít k omezení řízení, na něž se nevztahuje správní řád. Přesto se domníváme, že by pod působnost správního řádu měly být zahrnuty ještě další druhy řízení, zejména řízení o žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů (včetně víza za účelem strpění) a řízení o žádosti o vydání zelené karty.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Konsorcium však v této souvislosti upozorňuje na skutečnost, že vzhledem k níže uvedeným ustanovením správního řádu je vylučování působnosti správního řádu značně problematické a je třeba zvážit podobu

## **b) Částečné sjednocení lhůt, jejichž různé délky nemají zásadní opodstatnění**

V Hlavě XVII stávajícího zákona se objevuje celá řada různých lhůt (pro vydání rozhodnutí, pro podání odvolání, resp. žaloby), přičemž i pro podobná řízení jsou stanoveny odlišné lhůty. Domníváme se, že různá délka některých lhůt nemá zásadní opodstatnění, a proto navrhuje jejich částečné sjednocení. Zejména se to týká lhůty pro vydání rozhodnutí o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území, která činí 270 dnů.<sup>10</sup> Právě délka této lhůty působí na potenciální žadatele jako demotivující, proto často nejprve žádají o vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem sloučení rodiny (lhůta 90, případně 120 dnů), až po příjezdu na území pak podávají žádost o povolení k dlouhodobému pobytu, cizineckou policii jako příslušný správní orgán tak zatěžují vedením dvou namísto jednoho řízení.

## **c) Lhůta pro podání odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění**

Správní vyhoštění je institutem používaným nikterak výjimečně. Jeho prostřednictvím je často ukončován pobyt i těm cizincům, kteří nepředstavují pro Českou republiku žádné reálné nebezpečí. Proti rozhodnutí o správním vyhoštění lze dle stávající úpravy podat odvolání do pěti dnů ode dne oznámení tohoto rozhodnutí. Vzhledem ke skutečnosti, že v praxi cizinecké policie od zahájení správního řízení do vydání rozhodnutí proběhne zpravidla pouze několik hodin, má pak cizinec pouhých pět dní od zahájení správního řízení na to, aby si zajistil pomoc právníka (či alespoň kohokoli schopného písemného projevu v českém jazyce) a odeslal správnímu orgánu odvolání. Navíc je pravidelně správním orgánem dle ust. § 85 odst. 2 správního řádu vylučován odkladný účinek odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění, tudíž cizinec zároveň musí během několika dnů vyřídit všechny svoje záležitosti tak, aby mohl ve stanovené době vycestovat.<sup>11</sup> Přístup vyhošťovaného cizince k účinné právní pomoci je takto zásadním způsobem omezen, proto navrhuje odstranit odchylku od správního řádu uvedenou ve stávajícím § 169 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, lhůta pro odvolání by pak byla obecná dle správního řádu. Stranou nelze ponechat ani skutečnost, že

---

případného obdobného ustanovení v novém zákoně. Znění současného § 168 zákona o pobytu cizinců vylučuje použití ustanovení správního řádu o správním řízení (části druhé a třetí) na celou řadu řízení. To potom umožňuje dvě úvahy: dle první se na řízení uvedená v § 168 zákona o pobytu cizinců na základě znění poslední věty § 154 ve spojení s ust. 177 odst. 2 správního řádu uplatní *přiměřeně* i ustanovení správního řádu části druhé a třetí, dle druhé úvahy vylučuje-li zákon o pobytu cizinců užití části druhé a třetí správního řádu byť jen přiměřeně, aniž by však samotný zákon o pobytu cizinců obsahoval vlastní procesní úpravu, jedná se o stav, který je porušením čl. 2 odst. 3 Ústavy či čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Tato ustanovení jasně stanoví, že státní moc lze vykonávat pouze způsobem stanoveným zákonem. Správní řád by se měl proto uplatnit i na řízení uvedená v § 168 zákona o pobytu cizinců, a to nikoli subsidiárně, ale analogicky. U vízových řízení rodinných příslušníků občanů EU je tento závěr zdůrazněn navíc skutečností, že i samotný zákon o pobytu cizinců uznává právní nárok rodinných příslušníků občanů EU na vízum, stejně jako právo opravného prostředku, přičemž konkrétní procesní úprava ale v zákoně o pobytu cizinců absentuje. Pro případ, že i nový zákon bude u některých řízení vylučovat použití ustanovení správního řádu o správním řízení, je dle Konsorcia třeba pro taková řízení přijmout dostatečnou autonomní procesní úpravu.

<sup>10</sup> Konsorcium si je vědomo, že tato lhůta vychází ze směrnice Rady č. 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny, avšak devítiměsíční lhůta je v ní uvedena jako maximální, přičemž směrnice nevyklučuje příznivější národní úpravu.

<sup>11</sup> Tuto praxi vylučování odkladných účinků odvolání by však měla změnit navrhovaná novela zákona – ust. § 169 odst. 5\* počítá s odkladným účinkem každého odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění.

rozhodováno je mnohdy ze strany nedostatečně školených policistů a kvalita rozhodnutí pak přímo úměrně odpovídá délce správního řízení. Tím spíše není možné cizince omezovat v právu na podání opravného prostředku. V neposlední řadě pak lze s ohledem na náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 17/09 ze dne 01.12.2009<sup>12</sup> pochybovat o souladu pětidenní lhůty pro podání odvolání s českým ústavním pořádkem.

### **5) Provedení reformy kompetencí**

Rekodifikace cizineckoprávní materie je zajisté nejzazším možným bodem vyřešení současných kompetenčních problémů cizinecké správy, a to 1) neudržitelné koncentrace kompetencí v rukách vedení odboru azylové a migrační politiky (zejména kombinace tvorby politiky a právních předpisů na straně jedné a aplikace těchto předpisů na straně druhé), 2) nepraktické svěřením kompetencí samotnému ústřednímu orgánu státní správy (o v podstatě banálních rutinních povoleních k pobytu rozhoduje v odvolací instanci ministr vnitra, v důsledku čehož rozhodnutí o rozkladu běžně trvá řadu měsíců) a 3) prudce zhoršená místní dostupnost úřadů cizinecké správy (na rozdíl od služeben cizinecké policie, které se nachází v bývalých okresních městech, se pracoviště OAMP nachází pouze ve městech krajských). Všechny tyto problémy ještě nabudou na intenzitě v roce 2013, kdy dojde ze strany Ministerstva vnitra k převzetí další rozsáhlé agendy pobytů od policie, čímž dojde k dalšímu rozšíření regionálních pracovišť. Je tedy nutné na tyto skutečnosti reagovat. Domníváme se, že zkušenosti ze zahraničí ukazují, že je efektivní vytvořit samostatný úřad, který se migrační a integrační problematikou zabývá výlučně.

Modelů reformy kompetencí v oblasti cizinecké správy je vícero a z lidskoprávního hlediska mohou být neutrální. Dle Konsorcia je však třeba:

- a) zajištění uživatelské dostupnosti v co největší možné míře,
- b) nepřipuštění přílišné koncentrace kompetencí,
- c) maximální integrace cizinců do agendy těch úřadů, které vyřizují (obdobné či srovnatelné) záležitosti českých občanů (samozřejmě při zachování nezbytné míry specializace), tzn. cizinci by měli co nejvíce svých záležitostí vyřizovat na běžných obecních či městských úřadech stejně jako ostatní obyvatelé ČR, což by přispívalo k jejich integraci do české společnosti.

Představitelným modelem by mohlo být následující rozvržení kompetencí:

- a) **Ministerstvo vnitra** by bylo odpovědné za přípravu legislativy a tvorbu koncepčních materiálů,
- b) nově vzniklý **Úřad**, který by byl ústředním orgánem státní správy a jehož ředitelem by jmenovala přímo vláda, by ve správním řízení rozhodoval o právech a povinnostech cizinců, a to v těch případech, které jsou odborně náročnější povahy anebo ve kterých je třeba užívat vyšší míru správního uvážení (udělování dlouhodobých imigračních víz, rozhodování o zrušení povolení k pobytu, o povolování trvalého pobytu z humanitárních důvodů a z důvodů státního zájmu, o správním vyhoštění a zajištění na dobu přesahující 48 hodin /pokud by toto nebylo svěřeno soudům, jak Konsorcium preferuje - viz níže/, či o institutu strpění pobytu), variantně by mohl rozhodovat i o právech a povinnostech dle zákona o azylu a další,
- c) **obecní úřady obcí s rozšířenou působností** by ve správním řízení rozhodovaly v té části cizinecké agendy, která je nenáročná a při které není třeba užívat ve zvýšené míře

---

<sup>12</sup> Publikován pod č. 9/2010 Sb.

správní uvážení (povolování dlouhodobého pobytu a jeho prodlužování, udělování trvalého pobytu po 5 letech pobytu přechodného, vydávání průkazů) a vedla by evidenci pobytu cizinců,

d) **Služba cizinecké policie** by zajišťovala bytovou kontrolu v terénu.

Paralelně s jakoukoli změnou dále Konsorcium navrhuje ve vhodných městech s nejvyšším počtem cizinců zřízení uživatelsky přívětivých Center pro cizince, které by na principu one stop shop, popř. Czechpointů ve formě sdružených přepážek různých úřadů nabízely cizincům možnost vyřídit veškeré své záležitosti týkající se státní správy na jednom místě. V této souvislosti je nutné zvážit postavení integračních center a regionálních poboček OAMP v rámci jedné sítě. Samozřejmě je v tomto kontextu úzká spolupráce s nevládním sektorem.

## **IV. Instituty**

### **1) Snížení byrokratické náročnosti jednotlivých žádostí**

U každé žádosti o povolení/prodloužení pobytu je třeba přehodnotit stanovené požadavky na předkládání dokladů a potvrzení a následně eliminovat ty, které nemají zásadní opodstatnění, resp. při jejichž získávání je ve větší míře obcházen zákon.

Přísněji by měl probíhat proces výběru (důkladnější pohovory při žádostech o víza/dlouhodobý pobyt), neměl by být kladen hlavní důraz na požadavky na dodání jednotlivých dokladů. Příliš striktní nastavení byrokratických požadavků pro získání a udržení pobytu v ČR má za následek růst motivace ze strany cizinců tyto často těžko splnitelné požadavky obcházet s pomocí poskytovatelů služeb, kteří stojí mezi státem a cizinci a jsou překážkou jejich integrace.

#### **a) Prostředky k pobytu na území**

Konsorcium shledává jako dlouhodobě problematická ustanovení o prokazování prostředků k pobytu na území. Je bohužel známou skutečností, že v okolí inspektorátů cizinecké policie je možno si za nevelkou provizi krátkodobě půjčit zákonem o pobytu cizinců vyžadované prostředky k pobytu na území za účelem jejich prokázání v řízeních vedených cizineckou policií. Dle názoru Konsorcia není žádoucí, aby cizinci byli systémem tlačeni k tomu pravidelně obcházet v průběhu svého pobytu zákon. Na to lze namítnout, že je nikdo k takovému jednání nenutí a pokud požadovanou částkou nedisponují, není důvod pro jejich další pobyt na území. Zákonem stanovené částky jsou však poměrně vysoké a lze předpokládat, že ani mnohý český živnostenský podnikatel nemá v jeden okamžik k dispozici požadovanou stojednatísícovou částku, podobně tak většina českých studentů, u kterých je vyžadovaná částka ve výši zhruba osmdesát tisíc Kč. Cestou k eliminaci výše uvedeného jevu může být jednak a) úplné upuštění od požadavku prokazování finančního zajištění prostředků k pobytu, či b) částečné snížení požadovaných částek (cizinec by prostředky k pobytu předkládal na kratší období při zachování povinnosti předložení takových prostředků k pobytu kdykoli během pobytu).

Bez ohledu na výše uvedené je třeba upozornit i na to, že samotní pracovníci cizinecké policie nejsou schopni určit přesnou výši částky podle zákona a pravidelně zákonem stanovené částky při dotazech cizinců (někdy i dosti výrazně) nadsazují.

## **b) Zdravotní pojištění**

Návrh nové úpravy začlenění dalších skupin cizinců do systému veřejného zdravotního pojištění je obsažen samostatně v čl. VI tohoto materiálu. Paralelně s tímto začleněním je třeba přijmout podrobnější úpravu cestovního zdravotního pojištění pro cizince, které musí odrážet skutečnost, že cestovní zdravotní pojištění cizinců je pojištěním povinným a musí tudíž být nastaveno dle veřejných zájmů České republiky.

### **2) Zachování flexibility změn účelů pobytu**

V rozporu s Ministerstvem vnitra Konsorcium navrhuje neomezovat možnost flexibilně měnit účel pobytu. Nepodporujeme koncepci Ministerstva vnitra směřující k tzv. cirkulární migraci ekonomicky aktivních cizinců, jež spočívá v představě, že cizinec je pouhou levnou pracovní silou, kterou pro případ ekonomické stagnace či recese je možno bez dalšího poslat zpět do země původu, aby již dále nezabírala místo českým pracovníkům. Výrazem této koncepce je novelou zákona o pobytu cizinců navrhované znění § 45 odst. 1\*, dle něhož by byl o změnu účelu pobytu na účel podnikání cizinec oprávněn požádat až po dvou letech předchozího pobytu na území. Má-li cizinec zájem na území České republiky podnikat, nechť dostane příležitost. V souvislosti se sílící tendencí Ministerstva vnitra postihovat tzv. švarcsystém se naskýtá otázka, do jaké míry má Ministerstvo vnitra suplovat činnost finančních úřadů či inspektorátů práce, zvláště když výslovný zákaz švarcsystému byl ze zákona o zaměstnanosti vypuštěn. Konsorcium nezpochybňuje fakt, že ze strany některých cizinců dochází k obcházení zákona, kdy není plněn deklarovaný účel pobytu, avšak mělo by být věcí příslušných orgánů státní správy rozhodovat o možnosti podnikat a kontrolovat plnění povinností s živnostenským oprávněním spojených.

### **3) Otázka možnosti cizinců podávat žádost o vízum/povolení k pobytu pouze na místně příslušném konzulátu; podání žádosti na území České republiky**

Konsorcium si je vědomo skutečnosti, že povinnost podávat žádost o krátkodobé vízum na konzulátu příslušného členského státu, v jehož působnosti má žadatel povolen pobyt, je stanovena vízovým kodexem (čl. 6 kodexu). Nesouhlasí však s rozšířením uvedené povinnosti paušálně na všechny ostatní druhy pobytu (vízum k pobytu nad 90 dnů, povolení k dlouhodobému pobytu, povolení k trvalému pobytu), tak jak je toto rozšíření zakotveno v navrhované novele zákona o pobytu cizinců v ust. § 53 odst. 1\*, resp. § 169 odst. 13\*. Uvedená ustanovení navíc neobsahují žádnou možnost prominutí uvedené povinnosti, což ve spojení s navrhovanou povinností podat žádost osobně může v některých případech vést k zásadním negativním dopadům do života cizince.

Konsorcium se domnívá, že připravovaná právní úprava by měla umožnit cizincům pobývajícím na území na základě krátkodobého víza či jiného přechodného pobytu podat žádost o vízum nad 90 dnů, dlouhodobý pobyt či trvalý pobyt přímo na území ČR. Zpracování žádosti a samotné vedení řízení na území za přítomnosti žadatele by zrychlilo samotné řízení a snížilo tak i jeho náklady, neboť cizinec by mohl mnohem jednodušeji

doplňovat či opravovat podané náležitosti pro vydání povolení k pobytu. Současná právní úprava, kdy cizinec musí v případě zrušení pobytu či skončení pobytu někdy i z bagatelních důvodů zmeškání lhůty o jeden den vycestovat a podat žádosti mimo území ČR, velmi negativně zasahuje do postavení cizince, který je mnohdy již plně integrován do české společnosti. Na tyto úvahy navazuje i následující bod.

#### **4) Pobyt za účelem studia na delší období než na pouhý jeden rok**

Dle názoru Konsorcia by povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia bylo možno vydávat na celou dobu předpokládaného studia, přičemž by byla stanovena povinnost každoročně předkládat potvrzení o studiu; v případě jeho nepředložení by bylo zahájeno správní řízení o zrušení povolení k pobytu.

Žádoucí by byla rovněž možnost podání povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky. Požadavky pro přijetí ke studiu (nostrifikace předchozího vzdělání, absolvování přijímacího řízení) je třeba splnit na území ČR, proto by bylo logické i následné vyřízení pobytu přímo na území. Ve prospěch tohoto řešení je možno uvést skutečnost, že např. před samotným vysokoškolským studiem je třeba v přesně stanovených termínech splnit řadu povinností (přijímací řízení, nostrifikační zkouška, zápis ke studiu), což ve spojení s nutností v mezidobí zpravidla vždy vycestovat může vytvářet poměrně složité situace.

#### **5) Ochranná lhůta**

##### **a) Ochranná lhůta při ztrátě účelu pobytu**

Stávající úprava tzv. ochranné lhůty dle ust. § 46 odst. 9 pro cizince, kteří pozбудou zaměstnání, je zcela nedostatečná. Měla by se zásadně změnit ve prospěch i dalších případů ztráty zaměstnání.<sup>13</sup> Určitá obecná ochranná lhůta by se pak měla vztahovat i na další účely pobytu (např. podnikání). Stávající aplikační praxe jednotlivých inspektorátů cizinecké policie týkající se plnění účelu pobytu (resp. možnosti jeho krátkodobého neplnění) je značně nejednotná, jednoznačné ustanovení zákona by přispělo k větší právní jistotě cizinců.

Konsorcium se v této souvislosti jasně vyslovuje pro podstatné prodloužení doby, po kterou jsou cizinci v případě ztráty účelu pobytu chráněni před ingerencemi do práva pobytu, a pro odstupňování této doby dle délky předchozího pobytu cizince na území České republiky (bude-li zachován stávající institut plnění účelu pobytu jako jedna z podmínek trvání povolení k pobytu). Je třeba zdůraznit, že stávající délka dvouměsíční ochranné doby při ztrátě zaměstnání je zcela nedostatečná, proto je třeba obecně stanovit dobu delší.

Nad rámec problematiky zákona o pobytu cizinců Konsorcium podotýká, že se jako nespravedlivé jeví neumožnění cizincům v ochranné lhůtě zaregistrovat se do evidence

---

<sup>13</sup> Stávající ochranná lhůta se např. nevztahuje na rozvázání pracovního poměru dohodou, v níž není uveden důvod tohoto rozvázání. Přitom k právě takové dohodě jsou zaměstnanci ze strany zaměstnavatelů často tlačeni, neboť v tom případě nevznikne zaměstnanci nárok na odstupné, bohužel však ani právo na ochrannou lhůtu. Dle našich zkušeností se zaměstnavatel vždy snaží uvedení některého z důvodů podle § 52 písm. a) – c) zákoníku práce v dohodě vyhnout, cizincům je zpravidla jako tzv. „výpověď“ prezentována právě dohoda o rozvázání pracovního poměru bez uvedení důvodu takovéto dohody.

uchazečů o zaměstnání a pobírat podporu v nezaměstnanosti, přestože řádně odváděli příspěvek na státní politiku zaměstnanosti a českému občanovi by ve stejné situaci nárok na podporu vznikl. Nároky pracujícího cizince by se měly odvíjet od jeho výdělečné činnosti a placení pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a nikoliv od českého státního občanství či druhu pobytu na území. Jakýkoliv jiný výklad – a tedy i stávající úprava zákona o zaměstnanosti a zákona o pobytu cizinců – popírají základní princip, z něhož pojištění vychází, a sice princip rovného zacházení.

Stejným problémem je v této souvislosti i skutečnost, že cizinec po ztrátě zaměstnání okamžitě přestává být pojištěncem v systému veřejného zdravotního pojištění a je nucen na dobu trvání ochranné lhůty uzavřít komerční zdravotní pojištění. Ani dobře nastavená ochranná lhůta nemusí vyřešit složitou situaci, do které se cizinec po ztrátě zaměstnání dostává, proto by bylo vhodné přistoupit ke komplexnějšímu řešení zahrnujícímu i další související zákony.

### **b) Zvláštní ustanovení týkající se „ochranné lhůty“ po skončení studia**

Konsorcium doporučuje vytvořit určitou ochrannou lhůtu po ukončení studia k vyřízení změny účelu pobytu. Bude-li student mít jistotu přiměřené doby po skončení studia, během níž si bude moci nalézt práci, nebude mít potřebu před skončením studia účelově podávat žádost o nové povolení za účelem podnikání, což je v některých případech současná praxe. Je žádoucí, aby studenti (kterým mimo jiné bylo řadu let poskytováno bezplatné vzdělávání), měli možnost vyřídit všechny potřebné formality týkající se nového účelu pobytu zde na území a eliminovat situace, kdy student musí po skončení studia opustit území, neboť si včas ještě před skončením studia není schopen najít zaměstnavatele a musí cestovat do země původu za účelem podání žádosti o vízum, kdy zároveň dojde k přetržení jeho předchozího pobytu na území. Bývalý student při vidině budoucích překážek může ztratit motivaci k setrvání v České republice, což je zejména s ohledem na vynaložené veřejné prostředky do jeho vzdělání ke škodě věci.

### **6) Zelené karty – inovace**

Rekodifikace cizineckého práva je vhodnou příležitostí k hlubšímu zamyšlení se nad určitými instituty jako takovými. Je třeba se ptát, zda je vhodné a účelné, aby vedle víza za účelem zaměstnání a na něj navazujícího povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání existovalo ještě zvláštní povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání na území ve zvláštních případech – zelená karta? V případě tohoto institutu začíná být zřejmé, že namísto kýženého zpružnění možnosti získat zahraniční pracovní sílu byl zaveden institut, který se ukazuje jako nefunkční a nadbytečný a jehož přijetím fakticky došlo pouze k dalšímu znepráhlednění cizineckého zákona.

Pokud mají mít zelené karty vedle obecných dlouhodobých víz na straně jedné a vedle modrých karet na straně druhé určitý smysl, je třeba jejich úpravu zásadně přehodnotit. Dle Konsorcia se nabízí několik řešení, jakým směrem by mohly být modifikovány:

a) vymezit zelené karty jako tu pobytovou kategorii pracovní migrace, jejíž držitelé mají nejméně práv, např. za účelem legislativního zakotvení tzv. cirkulární pracovní migrace, tedy jako povolení k pobytu, jehož platnost nebude možno prodloužit (viz současný typ C) a s jehož držením nebude spojeno právo na sloučení rodiny. Tato koncepce dočasného dovozu bezprávných gastarbeiterů je svou podstatou nejen protiintegrační, nýbrž i v rozporu

s evropskými lidskoprávními zásadami a pokusy o její realizaci by bezpochyby vyvolaly i protesty ze strany veřejnosti.

b) Vymezit zelené karty sice jako časově omezené neimigrační povolení k pobytu, avšak co do míry práv naopak preferenční, osvobozené od jakýchkoli omezení výdělečné činnosti či povinnosti plnit účel pobytu, v jejichž rámci by měli jejich držitelé absolutní svobodu na trhu práce a plnily podobnou roli jako např. systém Work and Travel, au pair či jiných obdobných schémat v řadě západních zemí, tj. cizinec dostane povolení na určitou dobu a během této doby může pracovat, kde se mu zlíbí, či nepracovat a cestovat aj. Tato koncepce by zeleným kartám mohla opět vrátit určitý smysl a navrátit je alespoň malinko blíže k zeleným kartám ze Spojených států amerických, odkud se jejich pojmenování inspirovalo.

S možnostmi ad a) souvisí i potřeba koncipovat nový zákon celkově v tom smyslu, aby do něj byly snadno (bez nutnosti vždy nových a nových novel) integrovatelné různé vládní projekty, které budou schvalovány většinou formou usnesení vlády. V zákoně je proto třeba zakotvit jakési obecné ustanovení odkazující na podzákonné právní předpisy, které budou specifikovat detailnější podmínky vstupu a pobytu těmito podzákonnými předpisy vymezených cizinců. Minimálně tímto způsobem by měl být do zákona jasným způsobem integrován i tzv. Pilotní projekt získávání kvalifikované zahraniční pracovní síly, který se již stal součástí české migrační politiky.

V případě, že se Ministerstvo vnitra k zásadnější revizi zelených karet neuchýlí, doporučuje Konsorcium zjednodušení stávající přílišné komplikovanosti a zbytečné administrativní náročnosti systému jejich vydávání. Možnost získání zelené karty by měla být otevřena všem cizincům, omezení dané vyhláškou č. 461/2008 Sb. Konsorcium považuje za zbytečné a neopodstatněné.

V této souvislosti upozorňuje Konsorcium i na skutečnost, že při přípravě zelených karet český stát investoval a do budoucna i plánoval investovat nemalé prostředky a energii na to, aby do země přilákal pracovní migranty, na straně druhé však soustavně opomíjí ty z nich, kteří se už na území nacházejí a jsou zde už do značné míry integrováni, a to jak legálně pobývajícím, tak i nelegálními migranty. S ohledem na tento kontext doporučujeme, aby byla rozšířena možnost i pro další skupiny cizinců podat žádost o zelenou kartu přímo na území, nikoli prostřednictvím zastupitelského úřadu.

V rámci zvýšení procesních záruk cizinců pak Konsorcium navrhuje, aby se na řízení o žádosti o vydání zelené karty vztahoval správní řád.

## **7) Zajišťování**

### **a) Zajišťování obecně**

Právní úpravu zajištění lze obecně považovat za velice strohou a poskytující příliš mnoho prostoru pro různé, mnohdy bohužel až libovolné postupy cizinecké policie vůči zajišťovaným cizincům. Zajištění představuje základní zásah do osobní svobody jednotlivce (a ta je u cizinců hodna stejné ochrany jako u občanů České republiky) a detailnější a přehlednější úprava je zde podle názoru Konsorcia žádoucí, jakkoliv s sebou ponese nové paragrafy do pravděpodobně již tak dosti rozsáhlého předpisu. Konsorcium se domnívá, že by o zajišťování cizince měl rozhodovat nezávislý soud, neboť se jedná o významný zásah do základních lidských práv.

Zajištění za účelem předání je se svými čtyřmi odstavci z hlediska ochrany práv cizince zcela nedostačující, což potvrdily mnohé problémy v praxi. Rozhodně je pak třeba výslovně a srozumitelně upravit „společná“ ustanovení k zajištění – zejména přezkoum důvodů zajištění (stávající § 126, bylo by žádoucí explicitně sdělit, co je třeba přezkoumávat) a propuštění cizince ze zajištění (§ 127 současného zákona o pobytu cizinců).

V zařízení pro zajištění cizinců bývají zajišťování rovněž občané jiných členských států EU, přičemž zákon o pobytu cizinců neupravuje zvláštní podmínky zajišťování této kategorie cizinců. Podle názoru Konsorcia je však takový nedostatek zákonné úpravy nežádoucí, neboť striktně vzato tak mohou být občané Evropské unie zajišťování za stejných podmínek jako občané třetích zemí. Pokud zákonodárce pod vlivem evropského práva stanovil přísnější podmínky, za kterých lze občana EU vyhostit, měly by být obdobné přísnější podmínky stanoveny i pro případ jejich zajištění.

### **b) Zajišťování nezletilých**

Konsorcium je přesvědčeno, že by nemělo docházet k zajišťování nezletilých – ani těch bez doprovodu, ani nezletilých s doprovodem. Dlouhodobě považuje zajišťování dětí za nehumánní, kdy mimo jiné vychází i z rozsudků Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku, např. rozsudku ve věci *Muskhadzhiyeva a ostatní proti Belgii* ze dne 19. 1. 2010. Soud v tomto rozsudku odsoudil Belgie za držení nezletilých dětí v doprovodu jejich matky v detenčním zařízení. Soud opakovaně potvrdil své závěry, ke kterým došel v případě *Mubilanzila Mayeke a Kaniki Mitunga*, kdy byla Belgie odsouzena za držení nezletilého dítěte bez doprovodu v detenci. Tentokrát soud své závěry rozšířil i na děti držené v detenčním zařízení v doprovodu rodičů a konstatoval, že extrémní zranitelnost nezletilých dětí by měla být rozhodující a měla by převažovat nad nelegálností pobytu cizince. Soud rovněž konstatoval, že samotný fakt, že děti nebyly odloučeny od matky, nezbavuje úřady jejich povinnosti chránit nezletilé. Konsorcium v této souvislosti důrazně vyzývá tvůrce nového právního předpisu k respektu k lidským právům, vyjádřenému mimo jiné i v citovaných rozsudcích.

### **c) Situace nevyhostitelných osob<sup>14</sup>**

V současném zákoně o pobytu cizinců není řešena otázka osob nevyhostitelných. Skutečnost, že osobu není fakticky možno vyhostit, neboť tato se nemá jak a kam navrátit, není pro cizineckou policii výslovně důvodem k propuštění ze zajištění,<sup>15</sup> ani k udělení víza strpění, což vede k opakovanému šestiměsíčnímu zajišťování těchto osob. Pro tyto situace by měla nová zákonná úprava obsahovat možnost udělení povolení k pobytu, tak jak to předpokládá i čl. 6 odst. 4 směrnice č. 2008/115/ES (dále jen „návrátová směrnice“). Návrátovou směrnicí upravený institut (nenárokový, vydávaný na základě individuálního posouzení) umožňující fakticky nevyhostitelnému cizinci legálně a dlouhodobě pobývat na území přes existenci dříve uděleného vyhoštění současný český právní řád nezná. Řešením nemůže být neustálé

<sup>14</sup> K faktickému vyhoštění cizince obvykle nelze přistoupit v situaci, kdy cizinec nedisponuje cestovními doklady a žádný stát mu nové nevystaví, přičemž během lhůt a nemožností realizovat vyhoštění je třeba cizince propustit i z případného zajištění, po propuštění však cizinec nemá možnost získat jakýkoli druh pobytu.

<sup>15</sup> Argumentace článkem 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a neexistencí účelu zajištění se v praxi cizinecké policie mívá účinkem.

prodlužování výjezdního příkazu, jelikož tímto dochází k zamezení normální integrace cizince do společnosti a má ten následek, že cizinec je živ ze státních nákladů (míněno při pobytu v detenčních zařízeních) či živoří na ulici. Naopak, pokud bude existovat možnost aplikovat v případech některých nevyhostitelných osob pobytový institut předjímaný v čl. 6 odst. 4 návratové směrnice, lze předpokládat (vzhledem k tomu, že předmětná situace se týká většinou cizinců, kteří na území pobývají v řádech let a ovládají tak i jazyk), že tito cizinci se posléze bez obtíží integrují do většinové společnosti, najdou si legální práci a naopak budou přispívat do systému veřejných financí.

### **8) Další**

V současné právní úpravě zákona o pobytu cizinců se nacházejí ustanovení, která významným způsobem zasahují do postavení cizince a která jsou v rozporu s právní úpravou v jiných souvisejících zákonech, případně znejišťují stávající postavení cizince do takové míry, že mohou vést až ke ztrátě pobytového oprávnění. Jako příklad takových ustanovení lze uvést:

#### **a) Přejchod z doplňkové ochrany na trvalý pobyt**

Současné znění ust. § 68 odst. 2 zákona o pobytu cizinců požaduje, aby cizinec žádající o trvalý pobyt po pěti letech nepřetržitého pobytu na území na základě dokladu vydaného k pobytu na území podle zákona o azylu nebo zákona o dočasné ochraně cizinců před rozhodováním o trvalém pobytu již do působnosti uvedených zákonů nespadal.

Ještě před vydáním rozhodnutí o trvalém pobytu se tedy cizinec musí vzdát doplňkové ochrany, resp. nežádat o prodloužení doby, na kterou mu byla udělena, čímž se dostává do značně nejisté situace: ztrácí mezinárodní ochranu a zároveň neví, zda bude jeho žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu vyhověno. Při ne zcela ustálené aplikační praxi Ministerstva vnitra týkající se posuzování prostředků k pobytu se např. může stát, že ministerstvo shledá předložený doklad o zajištění prostředků k pobytu za nedostatečný a žádost zamítne. Cizinci pak zbude jediná možnost znovu žádat o mezinárodní ochranu, přičemž rozhodnutí o takové žádosti je opět nejisté.

#### **b) Dlouhodobý pobyt za účelem zaměstnání**

Zákon o pobytu cizinců v současné době nepamatuje na situaci, kdy o povolení k dlouhodobému pobytu žádá osoba, u níž se povolení k zaměstnání nebo zelená karta dle ust. § 98 zákona o zaměstnanosti nevyžaduje. Náležitosti žádosti upravuje ust. § 46 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, který jako povinnou náležitost žádosti uvádí „rozhodnutí o povolení k zaměstnání nebo rozhodnutí o prodloužení povolení k zaměstnání“. Na obdobnou situaci u víz k pobytu nad 90 dnů reaguje ust. § 31 odst. 2 zákona, toto ustanovení se však pro povolení k dlouhodobému pobytu nepoužije.

## **V. Regularizace**

Konsorcium trvá na tom, že je třeba podporovat návrat migrantů do legality a domnívá se, že regularizace by měla v každém případě mít v českém kontextu své místo jakožto jeden

z možných prostředků státního migračního managementu. Neregulární migranti nepochybně tvoří jako celek zranitelnou skupinu, která je snadným terčem vykořisťování, ohrožena sociálním vyloučením a bez faktického přístupu k základním právům, proto dle názoru Konsorcia může regularizace sloužit i jako důležitý instrument k zajištění sociální koheze, zajištění ochrany práv neregulárních migrantů a zároveň nabízí možnost, jak řešit některé problémy související s existencí šedé ekonomiky.

Regularizace by měla být aplikovatelná na omezené skupiny integrovaných cizinců, kteří se nedopustili trestného činu, a její zakotvení by mělo být definováno zákonem. Konsorcium si uvědomuje, že je důležité správně nastavit způsob provedení tohoto opatření, včetně formy, legislativního rámce, odpovědného subjektu či prováděcí doby. Je nezbytné v tomto kontextu zajistit dostatečně pružnou a silnou administraci procesu, stanovit jasně definovaná a splnitelná kritéria a podrobně upravit mechanismy regularizačního procesu, které by jednak zabraňovaly korupci a zároveň garantovaly určitá minimální práva migrantům po dobu vyřizování jejich žádosti.

Konsorcium na podporu zakotvení regularizace zdůrazňuje, že navzdory současným snahám Ministerstva vnitra je zřejmé, že každá úprava cizinecké legislativy a migračního systému se bude vyznačovat určitými nedostatky, v jejichž důsledku se část migrantů bude dostávat do nelegálního postavení. Tudíž je lépe být na situaci připraven a ošetřit ji právě v podobě uzákoněné možnosti regularizace, ať již v jakýchkoliv modifikacích a při možném navržení různých kritérií, kdy v úvahu připadají okolnosti jako dlouholetý pobyt, pevné rodinné a jiné sociální vazby či stupeň faktické integrace rodin s dětmi.

Jako prevenční motivační opatření u nelegálně pobývajících cizinců by rovněž bylo žádoucí zvážit možnost beztrestného výjezdu oproti sankci/opatření za nelegální pobyt v podobě správního vyhoštění.

## **VI. Souběžná novelizace zákona o veřejném zdravotním pojištění**

Konsorcium podporuje zásadní rozšíření osobního rozsahu veřejného zdravotního pojištění, v souladu s nímž by byli do systému veřejného zdravotního pojištění zahrnuti všichni cizinci s dlouhodobým pobytem bez ohledu na účel tohoto pobytu. Již dnes jsou v tomto systému nejen zaměstnaní cizinci, nýbrž i mnozí jednatelé společností s ručením omezeným či samostatně výdělečně činní cizinci ze států, s nimiž má Česká republika uzavřenou smlouvu o sociálním zabezpečení (Chorvatsko, Makedonie, Japonsko a řada dalších).

Nejzávažnější nedostatky ve vztahu ke zdravotní péči lze vysledovat u cizinců ze třetích zemí, kteří nejsou rodinnými příslušníky občanů EU/ČR, po dobu prvních pěti let pobytu na našem území, a to proto, že jsou vyloučeni ze systému veřejného zdravotního pojištění (až na některé zákonem vymezené skupiny cizinců, zejména zaměstnance), **bez rozlišování délky pobytu na území a míry příspěvku na tvorbu zdrojů** ke krytí nákladů na zdravotní péči. Tento stav je v rozporu s Aktualizovanou koncepcí integrace cizinců v ČR, která již v roce 2005 identifikovala jako jednu z hlavních překážek v oblasti sociálně-ekonomické integrace „*nemožnost podílet se na veřejném systému zdravotního pojištění u státních občanů třetích zemí nebo jejich rodinných příslušníků (zejména dětí).*“ Úkol vypracovat a předložit vládě návrh legislativních změn spočívajících v zahrnutí cizinců mladších 18 let a živnostenských podnikatelů, jež na území pobývají na základě dlouhodobého víza, resp. dlouhodobého

pobytu, byl Ministerstvu zdravotnictví uložen již usnesením vlády ze dne 8. února 2006 č. 126, avšak doposud nebyl Ministerstvem zdravotnictví splněn. Dle názoru Konsorcia by měl systém veřejného zdravotního pojištění zahrnout i všechny další skupiny cizinců s dlouhodobým pobytem.

V této souvislosti rovněž navrhujeme zamezit rozdílnému nakládání s rodinnými příslušníky českých občanů a občanů Evropské unie, když prvně jmenovaní nejsou v počátečních letech svého pobytu zahrnuti do systému veřejného zdravotního pojištění.

Byť se v případě tohoto materiálu jedná o věcný záměr nového cizineckého zákona, je více než žádoucí, aby byl současně novelizován i stávající zákon o veřejném zdravotním pojištění.

**VII.** Konsorcium věří, že předkládané podněty, vycházející z praxe jednotlivých členských organizací i odborníků, přispějí k nalezení vhodného řešení dané problematiky a budou využity v rámci připravovaných legislativních změn. Konsorcium se zároveň domnívá, že vybranými dílčími tématy je možno se inspirovat již nyní v souvislosti s projednáváním navrhované novely zákona o pobytu cizinců (sněmovní tisk č. 70), a pokusit se tak prosadit v rámci poslaneckých pozměňovacích návrhů některá ustanovení ve druhém čtení návrhu zákona. K tomuto závěru ho vede především skutečnost, že některé výše citované okruhy problémů jsou svojí povahou natolik závažné a alarmující, že vyžadují neodkladnou reakci ze strany státu.

Konsorcium jménem svých členských organizací oceňuje podnět ze strany Ministerstva vnitra směrem k neziskovému sektoru, jehož hlavním jmenovatelem, jak doufá, je snaha zkvalitnit právní úpravu a uvést ji do souladu s mezinárodními i evropskými závazky České republiky. V této souvislosti Konsorcium vyjadřuje připravenost dále se účastnit debaty nad jednotlivými tématy i celkovou koncepcí nového cizineckého kodexu a deklaruje svoji ochotu podílet se na tvorbě nové právní úpravy, jež bude vstřícnější k cizincům na našem území a bude v souladu s českým ústavním pořádkem i výše uvedenými závazky.

Za Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v České republice

Kateřina Kramešová  
koordinátorka Konsorcia

Materiál zpracovali:

za Organizaci pro pomoc uprchlíkům  
za Poradnu pro integraci  
za Sdružení občanů zabývajících se migranty  
za Sdružení pro integraci a migraci

Eva Holá, Pavel Čížinský  
Libor Kučera  
Libor Studený  
Pavla Burdová-Hradečná, Magda Faltová

Za přispění:

Evě Dohnalové (Berkat), Matouše Jíry, Jitky Polanské (Člověk v tísni), Pavly Redlové (Člověk v tísni)  
Terezy Rejškové (Multikulturální centrum), Jana Schrotha (IOM)