

## STANOVISKO VLÁDY

**k návrhu poslanců Martina Lanka, Davida Kádnera, Marka Černocho, Olgy Havlové, Jany Hnykové, Karla Fiedlera, Jiřího Štětiny a Augustina Karla Andrlého Sylora na vydání 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  
(sněmovní tisk č. 593)**

Vláda na své schůzi dne 5. října 2015 projednala a posoudila 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, a vyslovila s tímto návrhem zákona **nesouhlas**, a to zejména z následujících důvodů:

1. Podstatou předloženého návrhu zákona je umožnit zajištění cizince na neomezenou dobu, čímž by však podle názoru vlády došlo k porušení celé řady mezinárodních závazků, kterými je Česká republika vázána, zejména čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který umožňuje omezit osobní svobodu jednotlivce za účelem zabránění nepovolenému vstupu na území. Evropský soud pro lidská práva ve své judikatuře opakovaně uvedl, že přípustné omezení osobní svobody v sobě, mimo jiné, zahrnuje podmínku absence svévole, přičemž při definování svévole v tomto kontextu, mimo jiné, uvedl, že trvání zajištění nesmí přesáhnout rozumnou dobu (např. *Saadi v. Velká Británie, stížnost č. 13229/03, rozsudek velkého senátu*). Evropský soud pro lidská práva dospěl také k závěru, že pro posouzení zákonnosti zajištění je nutné vzít v úvahu, zda déle trvajícím zajištěním je nezbytné pro splnění stanoveného cíle. Pokud by tedy bylo zřejmé, že v případě konkrétního cizince již nejsou splněny důvody pro zajištění, nebylo by možné cizince již dále zajišťovat, i když by teoreticky byl možný pobyt v zařízení

pro zajištění cizinců na neomezeně dlouhou dobu. Každé omezení osobní svobody musí být účelné a nelze důvodně předpokládat, že by mohlo být dosaženo účelu zajištění za dobu delší, než je nynější maximální doba pro zajištění.

2. Podle názoru vlády zajištěním cizince za účelem správního vyhoštění nebo vycestování vždy dochází k zásahu do základního práva na osobní svobodu, jež je garantováno i vnitrostátně v čl. 8 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Přestože lze v obecné rovině omezení tohoto práva v případech osob, proti nimž probíhá řízení o vyhoštění, považovat za legitimní, je třeba i v případě stanovení konkrétních podmínek tohoto omezení dbát principu proporcionality a minimalizace zásahů do základních práv ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. V rozporu s tímto požadavkem však předložený návrh zákona neobsahuje podrobnější zdůvodnění, proč by měl být souhrnný limit pro zajištění cizince ze zákona o pobytu cizinců na území České republiky vypuštěn, když předkladatelé v návrhu zákona toliko konstatují, že *„[v]e světle masové imigrace se i to [limit] ukazuje být neúnosné, a proto se navrhuje časový limit prodloužení zcela vypustit“*. Právě předestřenou argumentaci vláda neshledává za dostatečnou pro ospravedlnění větší intenzity zásahu do jednoho ze základních práv, přičemž nejsou známy ani jiné důvody, jež by takovou změnu opodstatňovaly. Zrušení maximální doby trvání zajištění by mohlo být považováno za nepřiměřený zásah do základního práva na osobní svobodu.
3. Předkladatel sám uvádí, že právo Evropské unie maximální dobu pro zajištění cizince za účelem vyhoštění upravuje. Při analýze institutu zajištění nelze odhlédnout od zdroje vnitrostátní právní úpravy, jímž je směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Na základě čl. 2 odst. 1 dopadá směrnice 2008/115/ES pouze na *„státní příslušníky třetích zemí neoprávněně pobývajících na území členského státu“*. Zajištění za účelem vyhoštění směrnice 2008/115/ES upravuje v čl. 15 odst. 1, podle něhož *„nemohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací*

*opatření, mohou členské státy zajistit pouze státního příslušníka třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, zejména v případě, že buď hrozí nebezpečí skrývání se, nebo dotčený státní příslušník třetí země se vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje. Jakékoli zajištění musí trvat co nejkratší dobu, a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění.“* Ustanovení čl. 15 odst. 5 směrnice 2008/115/ES s odkazem na odstavec 1 stanoví jako maximální dobu zajištění 6 měsíců; prodloužení této doby je za splnění dalších podmínek možné jen v případě nedostatečné spolupráce cizince či zpoždění při získávání nezbytných dokladů ze třetích zemí. Opačný výklad, že zajištění může být prodlouženo nad základní maximální dobu bez jakéhokoliv omezení, by byl v rozporu s mimořádnou povahou institutu zajištění a neodpovídal by ani smyslu a účelu právní úpravy přijaté ve směrnici 2008/115/ES, podle níž by zajištění mělo trvat jen co nejkratší dobu (viz čl. 15 odst. 1), mělo by podléhat zásadě proporcionality a zásahy do osobní svobody by měly být omezeny (viz bod 16 preambule směrnice 2008/115/ES).

4. Vláda upozorňuje, že s případnou možností neomezeného prodlužování zajištění cizince souvisí i otázka finančních nákladů s tímto spojených, které nelze přesně vyčíslit, ale s předpokladem masivnějšího přílivu neoprávněných migrantů by jistě šlo o značné finanční náklady. Návrh rovněž nebere v úvahu ani ustanovení upravující povinnost stanovit dobu zajištění postupně a rovněž možnost cizince obrátit se na správní soud s žalobou o přezkoumání důvodů pro zákonnost zajištění. V případech, kdy soud zruší rozhodnutí o zajištění, musí být cizinec neprodleně propuštěn.
5. Vláda má za to, že v důvodové zprávě předkladatelé mylně uvádí, že možnost neomezeného zajištění by cizince mohla odradit od zdržování svého vyhoštění z území České republiky například podáváním neúčelných žádostí o udělení mezinárodní ochrany. K tomu vláda uvádí, že možnost podat žádost o udělení mezinárodní ochrany v zařízení pro zajištění cizinců je již v současnosti omezena prvními 7 dny zajištění (§ 3b odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů). Lze také poukázat na vládní návrh zákona projednávaný

v Poslanecké sněmovně jako sněmovní tisk č. 463, který mimo jiné mění zákon o azylu a zákon o pobytu cizinců na území České republiky a který předpokládá další opatření zaměřená na prevenci podávání neodůvodněných žádostí o udělení mezinárodní ochrany v zařízení pro zajištění cizinců. Jde zejména o zařazení důvodu pro zajištění žadatele o mezinárodní ochranu, který podal žádost o mezinárodní ochranu pouze z důvodu vyhnutí se vyhoštění a o možnost počítat lhůty pro zajištění podle zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců na území České republiky.

6. Podle poznatků vlády v současné době neprobíhají žádná oficiální vyjednávání ohledně návrhu na změnu směrnice 2008/115/ES. Je tedy otázkou, zda, kdy a v jakém znění budou příslušná ustanovení směrnice 2008/115/ES novelizována. V tomto ohledu se jeví navrhovaný zákon jako předčasný, navíc s neurčitým datem účinnosti. Není možno vyloučit, že případná budoucí úprava směrnice 2008/115/ES zasáhne do stávajícího znění směrnice mnohem podstatněji, například i tak, že příslušné lhůty nastaví zcela jinak, zásadně upraví režim navrácení a podobně. Pouhé vypuštění věty první z § 125 odst. 3 zákona o pobytu cizinců na území České republiky pak může cílový stav zkomplikovat, neboť vedle předloženého návrhu zákona bude nutno připravit další návrh novely, která případná budoucí nová ustanovení směrnice 2008/115/ES transponuje. Předložený návrh, který předjímá budoucí právní úpravu na úrovni Evropské unie, aniž by započalo vyjednávání, tudíž vláda nepovažuje za vhodný.
7. Vláda zásadně nesouhlasí s navrhovanou konstrukcí okamžiku nabytí účinnosti navrhovaného zákona, tj. s podmíněním nabytí účinnosti předloženého zákona pozbytím platnosti předmětných ustanovení směrnice 2008/115/ES. Takovýto postup, jenž by de facto spočíval ve vydání předpisu, jehož účinnost by byla vázána na skutečnost, jejíž uskutečnění nelze, alespoň podle dostupných informací, v dohledné době očekávat, by fakticky znamenal toliko vydání deklaratorního aktu, jenž by však nepřispíval k přehlednosti právního řádu, a jehož konstrukci nabytí účinnosti je tak třeba považovat za rozpornou s principem právní jistoty, jenž plyne ze zásady právního státu, obsažené v čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky. Navržená konstrukce určení nabytí účinnosti

návrhu zákona není vhodná ani z hlediska legislativně technického. Návrh totiž podmiňuje účinnost navrhovaného zákona pozbytím platnosti čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice 2008/115/ES, přičemž však nepočítá s možností, že by mohlo dojít k pozbytí platnosti těchto ustanovení za situace, kdy totožná povinnost bude stanovena jiným předpisem (například přijetím nařízení, novelizací stávající směrnice a podobně). V takovémto případě by došlo k nabytí účinnosti předloženého zákona, jenž by však byl v rozporu s právem EU, a tím i s čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky a čl. 288 SFEU.

8. Vláda obecně nepovažuje z hlediska legislativní ekonomie za vhodné, aby byl předkládán návrh zákona, který obsahuje toliko jediný novelizační bod, zvláště pak za situace, kdy je Poslaneckou sněmovnou projednáván návrh zákona, který novelizuje tentýž zákon. Vláda má za to, že by předkladatel měl napříště namísto samostatného návrhu zákona jít cestou pozměňovacího návrhu.