

STANOVISKO VLÁDY

k návrhu poslanců Marka Černocho, Martina Lanka, Davida Kádnera, Olgy Havlové, Jany Hnykové, Karla Fiedlera, Jiřího Štětiny a Augustina Karla Andrieho Sylora na vydání zákona o detenčních centrech pro nelegální migranty v cizích státech (sněmovní tisk č. 657)

Vláda na své schůzi dne 14. prosince 2015 projednala a posoudila návrh zákona o detenčních centrech pro nelegální migranty v cizích státech a vyslovila s tímto návrhem zákona **nesouhlas**, a to zejména z následujících důvodů:

1. Vláda předložený návrh zákona odmítá, neboť jej považuje za protiústavní, rozporný s mezinárodním právem, nesouladný se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii, nesystémový, zmatečný a z věcného, jakož i legislativně technického hlediska nedostatečně zpracovaný.
2. Předložený návrh zákona vláda považuje za nesystémový pokus o řešení tzv. uprchlické krize, která však svým rozsahem a významem mnohonásobně přesahuje možnosti České republiky. Vláda má za to, že se jedná o problém, který vyžaduje společný postup celé Evropské unie, a proto nepovažuje za vhodné ani smysluplné, aby se sama Česká republika pouštěla do realizace tak nákladných projektů jako je navrhované zřízení detenčních center v zemích severní Afriky a Blízkého východu. V takových zařízeních by totiž musel fungovat rozsáhlý aparát zajišťující jejich chod (stravování, ubytování, ostrahu, zdravotní péči, vzdělávání, sociální péči, pastorační službu, poskytování právní pomoci, vedení správních řízení, vedení matriky, volnočasové aktivity atd.), což by vedlo ke značnému personálnímu i ekonomickému zatížení České republiky.

3. Vláda v první řadě upozorňuje na skutečnost, že osoba, která překročila nelegálně hranice, nesmí být z pohledu mezinárodního práva vnímána tak, že nemá nárok na azyl či jiný druh mezinárodní ochrany v případě, že splňuje další požadavky pro udělení takové ochrany. Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951, ve znění Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků z roku 1967, jíž je Česká republika vázána, dokonce ve svém článku 31 smluvní státy zavazuje nestíhat uprchlíky za nezákonný vstup či přítomnost na území, pokud tito přicházejí přímo z území, kde jsou jejich život nebo svoboda ohroženy ve smyslu článku 1 zmiňované úmluvy. Dále též platí, že v souladu s odstavcem 2 tohoto ustanovení nebudou smluvní státy na pohyb takových uprchlíků uplatňovat jiná omezení, než jaká jsou nezbytná, a taková opatření budou uplatněna pouze do té doby, než jejich postavení v zemi bude upraveno, nebo než obdrží povolení vstupu do jiné země. Předložený návrh zákona je podle názoru vlády rovněž v rozporu se základními lidskoprávními mezinárodními dokumenty, kterými je Česká republika vázána, zejména pak s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 (mj. čl. 5 - právo na osobní svobodu a bezpečnost, čl. 6 právo na spravedlivé řízení) a Protokolem k ní č. 7 z roku 1967. U institutu „chartovního města“ podle § 8 návrhu zákona, který by umožnil ministerstvu vnitra přeměnit detenční zařízení v cizím státě na plně autonomní zónu volného obchodu na základě rozhodnutí většiny internovaných cizinců, předkladatelé zcela přehlíží mezinárodně právní otázky, zejména pokud jde o suverenitu státu, na jehož území by taková entita měla vzniknout.
4. Předkladatelé zcela pomíjejí i existující závazky vyplývající pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii. Prostor svobody, bezpečnosti a práva, kam politika azylu a přistěhovalectví spadá, je ve sdílené pravomoci Evropské unie a členských států (viz čl. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie). Při tvorbě legislativy je proto nutno zohlednit zejména stávající právní akty EU. V kontextu těchto aktů a jejich českých transpozičních ekvivalentů (zejména zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců na území České republiky) vláda především zdůrazňuje, že podle práva Evropské unie ani podle práva České republiky nepobývá žadatel o mezinárodní ochranu na území České republiky nelegálně. Žadatel o mezinárodní ochranu, který bude do České republiky relokován v rámci

krizového relokačního mechanismu, tedy nemůže být ilegální imigrantem ve smyslu § 2 návrhu.

5. Návrh zákona nereflektuje oficiální pozici České republiky k řešení migrační situace. Česká republika prosazuje společné řešení v rámci Evropské unie, které spočívá - kromě řešení příčin migrace – v zaměření se na místa prvního vstupu migrantů do Evropské unie, tedy zejména na opatření v Itálii a v Řecku. Navrhován je celý soubor opatření, na jejichž realizaci se však musí podílet všechny členské státy. Tato opatření by měla podle České republiky cílit na posílení společného prvku při ostraze vnější hranice a zejména v efektivním fungování hotspotů, které by měly v budoucnu sloužit jako přijímací a registrační centra v místech prvního vstupu do Evropské unie. Jejich cílem by měla být rychlá identifikace osob, které by mohly splňovat podmínky přiznání mezinárodní ochrany, a osob, které jsou pouze ekonomickými migranty - tyto osoby by měly být navraceny do zemí původu z těchto center. Vůči zdrojovým zemím je třeba trvat na realizaci principů mezinárodního práva, zejména zásady, že stát je povinen převzít zpět své občany. Vláda se domnívá, že právě nastíněná pozice zaručí maximální bezpečnost občanů České republiky při respektování základních práv osob, které z nejrůznějších důvodů hledají pobytové možnosti v Evropské unii skrze migraci.
6. Návrh zákona zavádí podle mínění vlády zcela nelogickou proceduru přesídlení migrantů, která počítá s jejich co nejčasnějším přesídlením do zemí s kriticky nestabilním politickým režimem (Libye, Sýrie). Tento postup však předkladatelé omezují toliko na tzv. nelegální migranty, kteří jsou občany státu, jenž není členem Rady Evropy. Takovouto selekci lze považovat za protiústavní a diskriminační, jelikož zakládá nerovný přístup vůči například migrantovi ze Sýrie na jedné straně, oproti migrantovi z Ázerbájdžánu na straně druhé. Rozdíl mezi těmito dvěma jedinci přitom spočívá pouze v občanství, jinak se oba dopustili stejného jednání, tedy neoprávněného vstupu a pobytu na území České republiky. Takový přístup je v rozporu s čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

7. Návrh zákona s ohledem na svůj § 2 odst. 3 nereflektuje země, které jsou pro Českou republiku z hlediska migrace zásadní, tedy Ukrajinu a Ruskou federaci. Obě země, ač jsou smluvní stranou Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a členy Rady Evropy, se značnou měrou podílejí na migraci v České republice, na tyto osoby z nich pocházející však návrh zákona nedopadá.
8. V rozporu s principem právní jistoty a principem předvídatelnosti práva vláda shledává vymezení režimu detenčních center, který je v § 3 odst. 4 návrhu zákona stroze definován jako „obdobný jako v pobytovém středisku nebo zařízení pro zajištění cizinců na území České republiky s přihlédnutím k místní situaci“. Takový způsob vymezení režimu určitého zařízení, v němž je omezována osobní svoboda osob, se v porovnání se zákonem o azylu a zákonem o pobytu cizinců na území České republiky jeví jako zcela nedostatečný, nehledě na to, že vzhledem k předkladateli preferované lokaci detenčních center se „místní situace“ dramaticky odlišuje od středoevropského prostoru.
9. Návrh zákona vykazuje četné legislativní chyby. O nedomyšlenosti záměru předkladatelů svědčí už samotný název návrhu zákona - jakkoli se předkladatelé spojením „v cizích zemích“ snažili specifikovat lokaci detenčních center, jazykovým výkladem lze dospět k interpretaci, že návrh zákona pojednává o migrantech, kteří se nalézají na území cizích států, což je ovšem problematika stojící zcela mimo pravomoci České republiky. V této souvislosti se také upozorňuje na nejednotnost terminologie zvolené předkladateli, kdy pojem „nelegální migranti“ užitý v názvu návrhu zákona se již dále nevyskytuje v textu právního předpisu a namísto něj je používána synonymická formulace „ilegální migranti“ a další obecný pojem „cizinci“. Předkladateli navržené znění § 1 návrhu nelze považovat za vymezení věcné působnosti právního předpisu, neboť se jedná o vágní nenormativní deklaraci, která nestanovuje okruh případů, na které se daná norma vztahuje, a jako taková by v právním předpisu vůbec neměla být obsažena. Vedle toho je návrh zákona vnitřně nekonzistentní, například důvodová zpráva předpokládá mezinárodní smlouvu prezidentského typu, přitom návrh zákona uvádí, že smlouvu uzavře ministerstvo vnitra, což v případě smluv prezidentského typu není možné. Předkladatelé nedodržují

terminologii zákona o azylu, podle něž je třeba užívat pojmu „žádost o udělení mezinárodní ochrany“, nikoli pouze „žádost o mezinárodní ochranu“. Upozorňuje se také na nevhodnou formulaci § 7 odst. 4 návrhu zákona, kde se hovoří o „vyhoštění z detenčního centra“, což lze považovat za nesmyslné, jelikož o vyhoštění lze hovořit pouze v souvislosti se státem. V neposlední řadě lze konstatovat, že ustanovení § 8 je krajně vágní a právně nenaplnitelné, neboť zejména fungování „chartovního města“ na území cizího státu obývaného cizími státními příslušníky se nemůže řídit českým zákonem o obcích.