

Právní analýza ke sněmovnímu tisku 1091 - vládnímu návrhu novely zákona o pobytu cizinců na území ČR - EU

Sněmovní tisk 1091

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, přináší změny ve třech hlavních oblastech.

- 1) Reaguje na Brexit, tedy zavádí legislativně technické změny ZPC dle Dohody o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii. Jedná se převážně o status a doklady občanů Spojeného království a jejich rodinných příslušníků, kteří pobývali na území ČR během přechodného období a chtějí zde zůstat i nadále.
- 2) Implementuje nařízení EU 2019/1157 o posílení zabezpečení průkazů totožnosti občanů EU a povolení k pobytu vydávaných občanům EU a jejich rodinným příslušníkům tzv. ETIAS.
- 3) Zhoršuje postavení nesezdaných párů - cizinců (rodinných příslušníků občanů ČR) a občanů ČR. V této souvislosti dochází v zákoně o pobytu cizinců ke změnám v definice rodinného příslušníka občana EU a převážně k jeho rozdělení na dvě kategorie – rodinného příslušníka občana EU dle § 15a odst. 1 a 2 a tzv. oprávněné osoby dle § 15a odst. 3, které budou mít v mnoha ohledech zhoršené právní postavení (viz níže).

Zásadní výhrady směřujeme k bodu 3 - zhoršení postavení některých rodinných příslušníků občanů ČR/EU.

Shrnutí argumentace

Návrh zavádí nové kategorie rodinných příslušníků občanů EU s různým procesním i hmotněprávním postavením. Zatímco rodinný příslušníci dle § 15a odst. 1 a 2, tedy zejména manželé či děti občanů EU a ČR, si zachovají stávající právní status, postavení takzvaných oprávněných osob, např. partnerů a partnerek či dalších osob závislých na výživě či zdravotní péči občanů EU a ČR, definovaných v § 15a odst. 3 se v několika oblastech zhorší.

Hlavní změny postavení osob dle § 15a odst. 3 jsou následující: po dobu řízení o žádosti bude moci rodinný příslušník pobývat na území pouze do okamžiku oznámení

rozhodnutí v prvním stupni (tedy ne po dobu odvolání); nemožnost pobývat na území bez víza v případě, že oprávněná osoba pobývá na území s občanem EU/ČR a vypršela jí platnost krátkodobého víza; povinnost k žádosti o povolení k pobytu doložit doklady prokazující úhrnný měsíční příjem rodiny; či fakt, že tzv. oprávněné osoby nebudou pro účely hlavy upravující správní vyhoštění pokládány za rodinné příslušníky občanů EU.

Navzdory deklarovanému “zpřesnění” jde tedy o poměrně výrazný zásah zejména do procesních záruk těchto skupin rodinných příslušníků občanů EU. Tyto rodinné příslušníky čl. 3 směrnice 2004/38/ES (dále jen “směrnice”) definuje jako “oprávněné osoby”, jimž má hostitelský stát usnadnit vstup a pobyt, pečlivě posoudit osobní poměry těchto osob a zdůvodnit každé odepření jejich vstupu či pobytu. Směrnice se na tzv. vzdálené rodinné příslušníky vztahuje v podstatně větším rozsahu než tvrdí důvodová zpráva. Například z čl. 10 odst. 2 písm. e) a f) směrnice je zcela zřejmé, že i vzdáleným rodinným příslušníkům se má vydávat pobytová karta, tedy tentýž doklad, který se vydává i klasickým rodinným příslušníkům; pak ovšem je dle čl. 11 směrnice třeba vydávat i těmto rodinným příslušníkům pobytové karty na 5 let a ne jen na 3 roky, jak to navrhuje § 87b odst. 4 písm. b) návrhu novely. Právní názor předkladatele, na němž celá novela vlastně stojí, je tedy přinejmenším sporný.

Z navrhovaných změn vyplývá, že úprava postavení pobytu se přibližuje spíše běžným cizincům ze třetích zemí, kteří nemají rodinné vazby na občana ČR/EU, místo aby se přibližoval postavení rodinných příslušníků občanů EU (dle § 15a odst. 1 a 2).

Jestliže je cílem předkladatele snížit jinak směrnici předvídané zrovnoprávnění oprávněných osob z důvodu údajného zneužívání pobytového postavení rodinných příslušníků EU, jak za předkladatele v rozpravě k prvnímu čtení uvedl ministr vnitra, je potřeba takové tvrzení doložit daty (důvodové zpráva takové informace zcela postrádá) např. kolik žádostí ročně bývá, kolik z nich je úspěšných kolik neúspěšných, kolik z dotyčných rodinných příslušníků českých občanů získá následně trvalý pobyt a usadí se zde, kolik nesezdaných partnerů následně uzavře manželství, kolik z těchto cizinců je Ministerstvem vnitra ČR považováno za problematické aj. **Postrádáme i vyhodnocení dopadů navržené novely do života české společnosti, např. zda lidé žijící v nesezdaných partnerstvích budou dříve uzavírat manželství nebo zda budou žít s partnery v zahraničí apod.** V poslední Zprávě o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců, kterou vydává Ministerstvo vnitra ČR, je sice na str. 115 uvedeno, že „Zvyšující se tendenci mají případy, kdy neoprávněně pobývající cizinci s cílem získat pobytový status, účelově sdílí společnou domácnost s občany ČR nebo EU“, ovšem bez jakýchkoliv čísel a z údajů o trestních stíhání na str. 113 této zprávy se zdá, že dosud nebyl za takového jednání nikdo stíhán (za účelové sňatky bývají stíhány ročně až desítky osob).

Nezdá se tedy, že by změna zákonného nastavení, které v ČR funguje od roku 2006, byla opodstatněná.

Vážné pochybnosti máme o slučitelnosti novely s nálezem Ústavního soudu ze dne 27. listopadu 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17, kterým Ústavní soud zrušil omezení práv rodinných příslušníků českých občanů. Ústavní soud judikoval, že pokud zákon neumožňuje projednání otázky, zda cizinec opravdu je rodinným příslušníkem, nemůže pak tuto otázku přezkoumávat ani soud a to představuje zásah do práva na soudní ochranu. **Novela toto řeší tak, že namísto usnesení o zastavení řízení se má nově vydávat rozhodnutí o zamítnutí žádosti, ovšem podstata zůstává stejná** (viz str. 33 tisku). Stejně jako několik účastníků mezirezortního připomínkového řízení (včetně Ministerstva spravedlnosti ČR i samotného Ústavního soudu) **se nedomníváme, že Ústavní soud ČR takovéto obcházení své judikatury přijme.** Judikatura Soudního dvora EU dospěla k obdobnému závěru: např. v rozsudku C-89/17 - Banger ze dne 12. července 2018. **Zamítnutí žádosti jen proto, že vzdálený rodinný příslušník nemá určité povolení k pobytu, se tedy zřejmě bude přičít i právu EU.**

Analýza jednotlivých ustanovení:

Zrušení možnosti přechodného pobývání na území ČR bez víza pro rodinné příslušníky občanů EU dle § 15a odst. 3 (§ 18 písm. e) - novelizační bod 7)

Návrh limituje možnost pobývat na území přechodně bez víza v případě vypršení platnosti krátkodobého víza pouze na rodinné příslušníky občanů EU dle § 15a odst. 1 a 2 a tudíž nepřisuzuje toto právo i dalším oprávněným osobám - rodinným příslušníkům občanů EU dle § 15a odst. 3.

Navrhovaná úprava je v rozporu s čl. 3 směrnice 2004/38/ES, neboť členský stát má umožnit vstup a pobyt cizinců a zároveň má docházet k individuálnímu posouzení okolností. Návrh již nenaplnuje požadavek “pečlivého posouzení osobních poměrů a zdůvodnění každého odepření vstupu či pobytu těchto osob”. Odlišné postavení rodinných příslušníků dle §15a odst. 3 není v tomto případě odůvodněno a je zcela nepřiměřené. Odepřít pobyt tzv. oprávněným osobám nelze jen proto, že se na území aktuálně nacházejí bez jiného pobytového oprávnění. Jejich odlišné postavení oproti jiným rodinným příslušníkům občanů EU z hlediska vydávání krátkodobého víza a pobytu bez jiného pobytového statusu je zcela nepřiměřené. Tito rodinní příslušníci přitom nijak neohrožují bezpečnost státu či veřejný pořádek. Je nutné si uvědomit, že se v mnoha případech jedná o rodinné příslušníky, kteří jsou v závažném zdravotním stavu či sociální situaci a jsou zcela závislí na občanu

ČR/EU. Již nyní si dokážou příslušné správní orgány i soudy poradit s žadateli, u kterých došlo ke vzniku trvalého partnerského vztahu v průběhu nelegálního pobytu na území s cílem obejít zákon.

Navrhujeme v novelizačním bodě 7 vyškrtnout zmínku o ustanovení „§ 18 písm. e)” a zachovat tak původní znění § 18 písm. e) a právo oprávněných rodinných příslušníků pobývat na území i bez víza, přicestoval-li cizinec na území jako jeho držitel a pobývá-li s občanem ČR/EU jako oprávněná osoba.

Odejmutí právního nároku na udělení krátkodobého víza pro rodinné příslušníky občanů EU dle § 15a odst. 3 (§ 20 odst. 6 - novelizační bod 9)

Novela navrhuje, aby byl tzv. oprávněným osobám odejmut právní nárok na udělení krátkodobého víza. Domníváme se, že návrh je v rozporu s čl. 3 směrnice 2004/38/ES a právem na respektování rodinného života, jelikož členské státy mají dle Směrnice povinnost usnadnit ostatním rodinným příslušníkům získání povolení ke vstupu a pobytu na území, neklást podmínky nad rámec nutného.

Navrhujeme v novelizačním bodě 9 - § 20 odst. 6 vyškrtnout poslední větu: „~~Na udělení krátkodobého víza, je-li žadatel rodinným příslušníkem občana Evropské unie uvedeným v § 15a odst. 3, není právní nárok.~~”

Zavedení povinnosti dokládat úhrn čistých měsíčních příjmů pro rodinné příslušníky občanů EU dle § 15a odst. 3 (§ 87b odst. 3 písm. d) - novelizační bod 15; § 103 písm. o) - novelizační bod 77)

Požadavek, aby příbuzný občana ČR/EU, který od něj přijímá například celodenní péči, ale není rodinným příslušníkem dle § 15a odst. 1 a 2, musel dokládat v řízení úhrn čistých měsíčních příjmů, je nedůvodný a v přímém rozporu se smyslem směrnice i zákona. Preventivní charakter ustanovení není dostatečným argumentem pro zavedení této povinnosti pro všechny oprávněné osoby.

Nositel oprávnění - občan EU/ČR by neposkytoval svému příbuznému či partnerovi součinnost v řízení, pokud by neměl dostatek prostředků pro živobytí. Jedná se i o překážku pro mladé páry, které jsou v začátcích své profesní kariéry, kdy se jedná o migranty s předpokladem dlouhodobého usazení a participaci na českém trhu práce. Jak totiž předkladatel sám uvedl, stanou-li se občané EU či jejich rodinní příslušníci zátěží pro sociální systém, je to již v současnosti důvodem pro zrušení jejich pobytu. Nebudou-li

všichni rodinní příslušníci občana EU včetně oprávněných osob povinni prokazovat prostředky k pobytu při žádostech, odpadne též potřeba na požádání policie prokazovat dostatek prostředků při pobytové kontrole.

Navrhujeme vyškrtnout část novelizačního bodu 15 - § 87b odst. 3 písm. d) „, 1. podle § 42b odst. 1 písm. d) a 2.“ a s tím související celý novelizační bod 77 - § 103 písm. o).

Omezení délky pobytového oprávnění pro rodinné příslušníky občanů EU dle § 15a odst. 3 na 3 roky (§ 87b odst. 4 písm. b) - novelizační bod 16)

Omezení délky pobytového oprávnění pro tzv. oprávněné osoby na 3 roky není dostatečně odůvodněné. Dle prokazování prostředků k pobytu a omezení maximální doby platnosti povolení k pobytu na 3 roky je zřejmé, že návrh úpravy jejich pobytu se přibližuje spíše běžným cizincům ze třetích zemí (bez rodinné vazby na občana ČR/EU) místo aby se přibližoval postavení rodinných příslušníků občanů EU dle § 15a odst. 1 a 2.

Toto zkrácení délky pobytových oprávnění je navíc v jasném rozporu s čl. 11 odst. 1 směrnice 2004/38/ES. Z čl. 10 odst. 2 písm. e) a f) směrnice je zcela zřejmé, že i rodinným příslušníkům dle § 15a odst. 3 se má vydávat pobytová karta, tedy tentýž doklad, který se vydává i klasickým rodinným příslušníkům; pak ovšem je dle čl. 11 odst. 1 směrnice třeba vydávat i těmto rodinným příslušníkům pobytové karty na 5 let a ne jen na 3 roky.

Navrhujeme změnit část novelizačního bodu 16 a v § 87b odst. 4 písm. b) místo 3 roky uvést “5 let”, aby byla délka povolení k pobytu totožná jako u ostatních rodinných příslušníků.

Zamítnutí žádosti o vydání povolení k pobytu pro rodinné příslušníky občanů EU dle § 15a odst. 3 z určitých druhů jinak legálního pobytu (§ 87e odst. 1 písm. i) - novelizační bod 21)

Navrhované ustanovení je v rozporu s čl. 3 směrnice 2004/38/ES, když oprávněným osobám přímo zamezuje podat žádost o pobytové oprávnění z určitých druhů jinak legálního pobytu. Navržená úprava tedy naopak přímo znesnadňuje pobyt oprávněných osob, pobývají-li zde v průběhu platnosti krátkodobého víza či též v průběhu výjezdního příkazu, např. po skončení platnosti jiného pobytového titulu.

Ačkoliv lze chápat úmysl omezit zneužívání žádostí o povolení k přechodnému pobytu dle § 87b k legalizaci pobytu, omezení týkající se výjezdního příkazu nebo krátkodobého víza jsou v jednoznačném rozporu se směrnicí. Argumentace zmiňovaným nálezem Ústavního soudu, kterým bylo zrušeno předchozí ustanovení zakazující podávání žádostí o pobyt z výjezdního

příkazu, není přílehlavá. Je potřeba mít na zřeteli, že předloženým návrhem se účinně vylučuje možnost podání žádostí cizinců, kteří zde pobývají zcela legálně.

Vážné pochybnosti máme o slučitelnosti novely s nálezem Ústavního soudu ze dne 27. listopadu 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17, kterým Ústavní soud zrušil předchozí pokus Ministerstva vnitra ČR o omezení práv rodinných příslušníků českých občanů. Ústavní soud v kostce prohlásil, že pokud zákon neumožňuje meritorní projednání žádosti rodinného příslušníka občana ČR o povolení k pobytu (tedy projednání otázky, zda cizinec opravdu je rodinným příslušníkem), nemůže pak tuto otázku přezkoumávat ani soud a to představuje zásah do práva na soudní ochranu. **Nově se bude vydávat rozhodnutí o zamítnutí žádosti, ovšem podstata zůstává stejná** (viz str. 33 tisku). Jedná se tak o zřejmé obcházení judikatury Ústavního soudu. Judikatura Soudního dvora EU dospěla k obdobnému závěru: např. v rozsudku C-89/17 - Banger ze dne 12. července 2018 Soudní dvůr EU vyslovil, že vzdálení rodinní příslušníci mají právo na to, aby o jejich povolení k pobytu bylo rozhodnuto „na základě pečlivého posouzení osobních poměrů žadatele“ a generální advokát Michal Bobek ve svém stanovisku v bodě 111 napsal, že „*Takové posouzení musí být dále provedeno na základě osobních poměrů těchto osob, což zahrnuje vztah s občanem Unie a posouzení závislosti*“. **Zamítnutí žádosti jen proto, že vzdálený rodinný příslušník nemá určité povolení k pobytu, se tedy zřejmě bude přičít i právu EU.**

Výjezdní příkaz není udělován pouze ve chvíli, kdy byla osoba vyhoštěna z území, ale také při ukončení pobytu na území, například z důvodu pozdního podání žádosti o prodloužení pobytového oprávnění nebo nevyhovění žádosti o prodloužení (ke kterému nezřídkada dochází z důvodu formálního pochybení jakým je nedoložení některé náležitosti žádosti, např. potvrzení o ubytování). Výjezdní příkaz se také uděluje v případě ukončení řízení o žádosti o mezinárodní ochranu. Osoba, která v řízení strávila několik let, je již na území integrována, má zde rodinné zázemí a chtěla by požádat o přechodný pobyt, tak již nebude moci učinit, neboť by žádost musela podat z výjezdního příkazu, což je však důvod pro zamítnutí žádosti. Často se jedná o partnery občanů ČR, jejichž sňatek je obvykle z důvodu nemožnosti získání potřebných dokumentů ze země původu jen obtížně proveditelný.

Pochybovat je třeba také o platnosti a navrženého ustanovení § 87e odst. 1 písm. i) bodu 3) zákona o pobytu cizinců, který hovoří o „vízu vydaném podle § 20“. Takové vízum zřejmě nemůže existovat, neboť § 20 zákona o pobytu cizinců pouze odkazuje na Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), takže všechna víza (ať už rodinným příslušníkům občanů EU nebo ostatním cizincům) jsou vydávána pouze dle vízového kodexu. Navíc je nejisté, zda vzdálení rodinní příslušníci vůbec budou mít povinnost sdělit skutečnost, že mají tuto (širší) rodinnou vazbu ve vízovém řízení zastupitelskému úřadu. A pokud toto ustanovení aplikovatelné bude, je jeho účelem zřejmě to, aby již ve vízovém řízení probíhalo prověřování (opravdovosti) partnerského vztahu; k tomuto prověřování je však vízové řízení dosti nevhodné a to zejména proto, že účastníci tohoto řízení mají v něm jen velmi málo práv.

U zamítání žádostí oprávněných osob podávaných například z běžného krátkodobého víza či výjezdního příkazu navíc není garantováno poměrování zásahu do rodinného a soukromého života oprávněných osob. To je opět v přímém rozporu s čl. 3 směrnice a právem na respektování rodinného života. **Zamítnutím žádosti se nepřiměřeně zasahuje nejen do práva cizince, ale též do práva na rodinný život občana ČR/EU, který je nositelem jeho oprávnění k pobytu.**

Navrhujeme zcela vyškrtnout novelizační bod 21 - § 87e odst. 1 písm. i).

Odejmutí oprávnění rodinným příslušníkům občanů EU dle § 15a odst. 3 pobývat na území ČR v průběhu odvolacího řízení (nové znění § 87y - novelizační bod 69)

U rodinných příslušníků dle §15a odst. 3 je navrhováno, aby **nebyli oprávněni setrvat na území po dobu odvolacího řízení o jejich žádosti o povolení k přechodnému pobytu.** To je zásahem do jejich práv plynoucích z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, a stejně tak je dotčen i čl. 36 Listiny základních práv a svobod zakotvující právo na účinný soudní přezkum. Rodinní příslušníci žijící v nesezdaném partnerském svazku či např. zdravotně postižení příbuzní občana ČR vyžadující jeho péči budou zásadně znevýhodněni oproti jiným rodinným příslušníkům, byť práva z uvedených mezinárodních závazků svědčí i jim.

Navíc důvodová zpráva je ve vztahu k § 87y zcela nelogická. Uvádí, že “hlavním důvodem je snížit motivaci cizinců obcházet zákon pomocí řetězení žádostí, které sice mají minimální šanci na úspěch, ale už samotné jejich projednání v obou stupních správního řízení zaručuje možnost prodloužení pobytu na území.” Řetězení žádostí již za současné podoby zákona neprodlužuje pobyt, když druhé žádosti již nyní není přiznáno oprávnění pobývat na území během řízení (a to ani v prvním stupni). Navíc má-li Ministerstvo za to, že jde o účelovou žádost, odmítá vydat osvědčení podle § 87y již nyní.

Tento návrh dále nezohledňuje všechny důsledky z něho plynoucí. Odvolání nemusí nutně směřovat proti zamítnutí žádosti např. z důvodu neprokázání trvalého vztahu či kvůli ohrožení veřejného pořádku. Naopak velmi často směřuje proti zamítnutí žádosti z procesních důvodů (např. nekompletní přílohy žádosti, nedostavení se k pohovoru). V takových případech Ministerstvo ani netvrdí, že nejde o rodinného příslušníka podle § 15a, přesto by navrhovanou úpravou byl omezen jeho pobyt v ČR. Podání nové žádosti věc neřeší, protože u té je (i za stávající úpravy) oprávnění setrvat do vydání rozhodnutí také vyloučeno.

Dalším problematickým důsledkem vyloučení je skutečnost, že absence dočasného oprávnění k pobytu zásadně změní skutkový stav - žadatel bude muset vycestovat, a tak přestane naplňovat požadavek soužití (např. pro případ, že se díky odvolání věc vrátí do prvního stupně či bude podána žádost podruhé).

Navrhujeme zcela vyškrtnout novelizační bod 69 - nové znění § 87y.

Opomenutí procesní ochrany před vyhoštěním pro rodinné příslušníky občanů EU dle § 15a odst. 3 (§ 118 odst. 7. - novelizační bod 80)

Návrh zákona zcela opomíjí procesní ochranu oprávněných osob v řízení o správním vyhoštění, kteří mají rodinné vazby na občany ČR/EU, zakotvenou jak v čl. 3 směrnice 2004/38/ES, tak vyplývající z mezinárodních závazků týkajících se práva na respektování soukromého a rodinného života. Jelikož směrnice při ochraně před vyhoštěním nerozlišuje mezi rodinnými příslušníky dle článku 2 a článku 3, nelze zavést rozdílné zacházení ve vnitrostátním právu. Skutečná rodinná vazba rodinných příslušníků na nositele oprávnění k pobytu se běžně zkoumá již dnes v rámci správního vyhoštění.

Neexistuje proto důvod, aby ochranu před vyhoštěním nepoužívali rodinní příslušníci - oprávněné osoby, což stejně může mít dle Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod dopad na rodinný život. Souladnost ustanovení je testována s přímými pozitivními účinky směrnice, případně též z hlediska práva na respektování rodinného života občana ČR/EU Ústavním soudem či Evropským soudem pro lidská práva. Předchozí porušení imigračních pravidel (např. bez dalšího porušení veřejného pořádku či bezpečnosti státu) ze strany cizince ještě neznámá automatickou rezignaci na ochranu jeho rodinného života a též soukromí a rodinného života občana ČR/EU, jak naznačil předkladatel.

Navrhujeme zcela vyškrtnout novelizační bod 80 - § 118 odst. 7.