

**NÁVRH VĚCNÉHO ZÁMĚRU NOVÉ PRÁVNÍ
ÚPRAVY VSTUPU A POBYTU CIZINCŮ NA
ÚZEMÍ ČESKÉ REPUBLIKY, VOLNÉHO
POHYBU OBČANŮ EVROPSKÉ UNIE A JEJICH
RODINNÝCH PŘÍSLUŠNÍKŮ A OCHRANY
STÁTNÍCH HRANIC**

OBSAH

A. ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA Z HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE PODLE OBEČNÝCH ZÁSAD	5
1. DŮVOD PŘEDLOŽENÍ	5
2. NÁVRH VARIANT ŘEŠENÍ	8
3. VYHODNOCENÍ NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ	18
4. NÁVRH ŘEŠENÍ	23
B. NÁVRH VĚCNÉHO ŘEŠENÍ	29
ZÁKON O VSTUPU A POBYTU CIZINCŮ NA ÚZEMÍ ČESKÉ REPUBLIKY	29
1. ÚČEL, PŘEDMĚT A PŮSOBNOST ZÁKONA	29
2. ZÁKLADNÍ POJMY	29
2.1. CIZINEC	29
2.2. CESTOVNÍ DOKLAD	30
2.3. ZAJIŠTĚNÍ ŽIVOBYTÍ CIZINCE - DOKLAD O ZAJIŠTĚNÍ FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ	30
2.4. ZAJIŠTĚNÍ ÚHRADY ZDRAVOTNÍ PÉČE	31
2.5. UBYTOVÁNÍ A DOKLAD O ZAJIŠTĚNÍ UBYTOVÁNÍ	31
2.6. POZVÁNÍ	31
2.7. SPOLEČNÉ SOUŽITÍ	32
2.8. NEZAOPATŘENÉ DÍTĚ	32
2.9. TRESTNÍ ZACHOVALOST	32
2.10. TOTOŽNOST	33
2.11. ZPŮSOBILOST K PRÁVNÍM ÚKONŮM	33
2.12. PŘIMĚŘENOST	33
2.13. ZÁVAŽNÁ NEMOC	33
3. VSTUP NA ÚZEMÍ	33
3.1. HRANICE	33
3.2. KONTROLA NA HRANICÍCH	34
4. POBYT NA ÚZEMÍ	34
4.1. KRÁTKODOBÝ POBYT	36
4.1.1. <i>Pobyt bez víza</i>	36
4.1.2. <i>Krátkodobé vízum</i>	36
4.1.3. NÁRODNÍ VÍZUM	36
4.1.3.1. Národní vízum za účelem pobytu do 1 roku	37
4.1.3.2. Národní vízum za účelem převzetí povolení k pobytu	38
4.2. DLOUHODOBÝ POBYT	38
4.2.1. <i>Dlouhodobý pobyt za účelem ekonomické činnosti</i>	39
4.2.1.1. Zaměstnání	39
4.2.1.1.1. <i>Zaměstnanecká karta</i>	41
4.2.1.1.2. <i>Modrá karta</i>	41
4.2.1.1.3. <i>Vysoce kvalifikovaní pracovníci</i>	41
4.2.1.1.4. <i>Sezónní zaměstnání</i>	41
4.2.1.1.5. <i>Vnitropodnikově převádění zaměstnanci</i>	42
4.2.1.2. Podnikání	42
4.2.1.2.1. <i>Podnikání s investicí</i>	43
4.2.1.2.2. <i>Podnikání</i>	43
4.2.1.2.3. <i>Pobyt cizince jako statutárního orgánu právnické osoby</i>	44
4.2.1.3. Výzkum	45
4.2.1.4. Poskytování služeb v rámci dohod o volném obchodu	45
4.2.2. <i>Dlouhodobě pobývající rezident jiného členského státu Unie</i>	45
4.2.3. <i>Vzdělávací dlouhodobé pobyty</i>	45
4.2.3.1. Studium	46
4.2.3.1.1. <i>Studium na vysoké nebo vyšší odborné škole</i>	46
4.2.3.1.2. <i>Jazyková a odborná příprava na studium na veřejné vysoké škole</i>	47
4.2.3.1.3. <i>Výměnný středoškolský program</i>	47
4.2.3.1.4. <i>Neplacená odborná praxe</i>	47
4.1.3.1.5. <i>Dobrovolnická služba</i>	48

4.2.3.2.	Vzdělávání	48
4.2.3.2.1.	<i>Stipendijní program</i>	48
4.2.3.2.2.	<i>Vzdělávání na střední škole nebo konzervatoři zapsané do rejstříku škol a školských zařízení</i>	49
4.2.4.	Sloučení rodiny	49
4.2.4.1.	Pobyt za účelem sloučení rodiny s cizincem	49
4.2.4.2.	Pobyt za účelem sloučení rodiny s občanem České republiky	50
4.2.4.3.	Účel rodinný	50
4.2.5.	<i>Zvláštní typy dlouhodobého pobytu</i>	50
4.2.5.1.	Důvody hodné zvláštního zřetele	50
4.2.5.2.	Dlouhodobý pobyt za účelem ochrany	51
4.2.5.3.	Dlouhodobý pobyt na základě předběžného opatření o svěření do náhradní výchovy	51
4.2.6.	<i>Dlouhodobý pobyt na základě povolení vydávaného Ministerstvem zahraničních věcí</i>	52
4.3.	POBYT DÍTĚTE NAROZENÉHO NA ÚZEMÍ (PO DOBU 60 DNŮ OD NAROZENÍ)	52
4.4.	VÝJEZDNÍ PŘÍKAZ	53
4.5.	POTVRZENÍ O STRPĚNÍ POBYTU	53
4.6.	ZMĚNA ÚČELU POBYTU, SOUBĚH VÍCE ÚČELŮ POBYTU	53
4.7.	TRVALÝ POBYT	53
4.7.1.	<i>Povolení k trvalému pobytu</i>	54
4.7.2.	<i>Povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývacího rezidenta</i>	55
4.7.3.	<i>Povolení k trvalému pobytu cizince svěřeného do náhradní výchovy</i>	57
5.	VYCESTOVÁNÍ Z ÚZEMÍ	57
5.1.	NÁVRATY	57
5.2.	ZAJIŠTĚNÍ	65
6.	PRÁVA A POVINNOSTI	70
6.1.	PRÁVA A POVINNOSTI CIZINCŮ	70
6.1.1.	<i>Hlášení pobytu na území a jeho změn</i>	70
6.1.2.	<i>Další povinnosti</i>	70
6.2.	POVINNOSTI TŘETÍCH OSOB	70
6.3.	SPRÁVNÍ DELIKTY	71
7.	SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ A SOUDNÍ PŘEZKUM	71
7.1.	ŘÍZENÍ O ODEPŘENÍ VSTUPU	72
7.2.	ŘÍZENÍ VE VĚCECH UDĚLENÍ KRÁTKODOBÉHO VÍZA	72
7.3.	ŘÍZENÍ VE VĚCECH UDĚLOVÁNÍ NÁRODNÍCH VÍZ A POVOLOVÁNÍ POBYTŮ	72
7.4.	ŘÍZENÍ VE VĚCECH VYCESTOVÁNÍ Z ÚZEMÍ	75
7.5.	ŘÍZENÍ VE VĚCECH SPRÁVNÍCH DELIKTŮ	75
7.6.	ROZHODOVÁNÍ SOUDŮ	75
7.6.1.	<i>Opravné prostředky ve věcech návratů</i>	76
7.6.2.	<i>Soudní přezkum ve věcech zajištění</i>	77
8.	SPOLEČNÁ USTANOVENÍ	78
8.1.	PŮSOBNOST STÁTNÍCH ORGÁNŮ	78
8.2.	PRŮKAZ O POVOLENÍ K POBYTU	78
8.3.	INFORMAČNÍ SYSTÉMY	79
9.	PŘECHODNÁ A ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ	79
ZÁKON O VOLNÉM POHYBU OBČANŮ EVROPSKÉ UNIE A JEJICH RODINNÝCH PŘÍSLUŠNÍKŮ		80
1.	ÚČEL, PŘEDMĚT A PŮSOBNOST ZÁKONA	80
1.1.	ÚČEL A PŘEDMĚT ZÁKONA	80
1.2.	PŮSOBNOST ZÁKONA	80
2.	VYMEZENÍ POJMŮ	81
2.1.	OBČAN UNIE	81
2.2.	RODINNÝ PŘÍSLUŠNÍK OBČANA UNIE	81
2.3.	CESTOVNÍ DOKLAD	81
2.4.	DOKLAD O ZAJIŠTĚNÍ UBYTOVÁNÍ	82

2.5.	PŘIMĚŘENOST	82
2.6.	TOTOŽNOST	82
2.7.	ZPŮSOBILOST K PRÁVNÍM ÚKONŮM	82
2.8.	ZÁVAŽNÁ NEMOC	82
3.	PRÁVO VSTUPU A POBYTU	82
3.1.	OBČANÉ UNIE	82
3.1.1.	<i>Vstup a odepření vstupu</i>	82
3.1.2.	<i>Pobyt na území</i>	83
3.2.	RODINNÍ PŘÍSLUŠNÍCI OBČANŮ UNIE – OBČANÉ TŘETÍCH ZEMÍ	83
3.2.1.	<i>Vstup a odepření vstupu</i>	83
3.2.2.	<i>Udělování víz</i>	84
3.3.	POBYT NA ÚZEMÍ	85
3.3.1.	<i>Hlášení místa pobytu</i>	85
3.3.2.	<i>Povolení k přechodnému pobytu</i>	85
4.	TRVALÝ POBYT	86
4.1.	OBČAN UNIE	86
4.2.	RODINNÝ PŘÍSLUŠNÍK OBČANA UNIE, KTERÝ SÁM NENÍ OBČANEM UNIE	86
5.	ZTRÁTA PRÁVA POBYTU A UKONČENÍ POBYTU NA ÚZEMÍ	86
5.1.	ZRUŠENÍ PŘECHODNÉHO POBYTU OBČANA UNIE	86
5.2.	UKONČENÍ PŘECHODNÉHO POBYTU RODINNÉHO PŘÍSLUŠNÍKA OBČANA UNIE, KTERÝ SÁM NENÍ OBČANEM UNIE	86
5.3.	ZRUŠENÍ POVOLENÍ K TRVALÉMU POBYTU	86
5.4.	UKONČENÍ POBYTU	86
5.4.1.	<i>Dobrovolné vycestování</i>	86
5.4.2.	<i>Nucené vycestování</i>	86
5.4.2.1.	<i>Zařízení pro zajištění cizinců</i>	87
5.4.2.2.	<i>Nežádoucí osoby</i>	87
5.4.2.3.	<i>Průvoz</i>	87
6.	PRÁVA A POVINNOSTI OBČANŮ UNIE A JEJICH RODINNÝCH PŘÍSLUŠNÍKŮ A JINÝCH OSOB	87
6.1.	POVINNOSTI OBČANŮ UNIE A JEJICH RODINNÝCH PŘÍSLUŠNÍKŮ	87
6.2.	HLÁŠENÍ POBYTU A JEHO ZMĚN	87
6.3.	POVINNOSTI TŘETÍCH OSOB A ORGÁNŮ STÁTNÍ SPRÁVY	87
7.	SPRÁVNÍ DELIKTY	88
8.	SPOLEČNÁ USTANOVENÍ	88
8.1.	PŮSOBNOST STÁTNÍCH ORGÁNŮ	88
8.2.	POTVRZENÍ, POBYTOVÁ KARTA, PRŮKAZY	88
8.3.	INFORMAČNÍ SYSTÉMY	88
8.4.	SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ A SOUDNÍ PŘEZKUM	89
8.4.1.	ŘÍZENÍ O ODEPŘENÍ VSTUPU	89
8.4.2.	ŘÍZENÍ VE VĚCECH UDĚLENÍ KRÁTKODOBÉHO VÍZA	89
8.4.3.	ŘÍZENÍ VE VĚCECH VYDÁVÁNÍ POTVRZENÍ O PŘECHODNÉM POBYTU A POVOLOVÁNÍ POBYTŮ	89
8.4.4.	ROZHODOVÁNÍ SOUDŮ	90
9.	PŘECHODNÁ A ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ	90
	ZÁKON O OCHRANĚ STÁTNÍCH HRANIC	92
	ZHODNOCENÍ SOULADU NAVRHOVANÉHO VĚCNÉHO ZÁMĚRU S ÚSTAVNÍM POŘÁDKEM ČESKÉ REPUBLIKY	94
	ZHODNOCENÍ SOULADU NAVRHOVANÉHO VĚCNÉHO ZÁMĚRU S MEZINÁRODNÍMI SMLOUVAMI, JIMIŽ JE ČESKÁ REPUBLIKA VÁZÁNA A SE ZÁVAZKY VYPLÝVAJÍCÍMI PRO ČESKOU REPUBLIKU Z ČLENSTVÍ V EVROPSKÉ UNII	94

A. ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA Z HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE PODLE OBECNÝCH ZÁSAD

1. Důvod předložení

▪ Název

Věcný záměr nové právní úpravy

- vstupu a pobytu cizinců na území České republiky,
- volného pohybu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků,
- ochrany státních hranic.

▪ Identifikace problému, cílů, kterých má být dosaženo, rizik spojených s nečinností

Věcný záměr se předkládá s ohledem na závazek vyplývající z programového prohlášení vlády České republiky ze dne 4. srpna 2010, kterým se vláda zavázala předložit novou právní úpravu podmínek vstupu a pobytu cizinců na území České republiky. Závazek předložit novou právní úpravu byl také stanoven Plánem legislativních prací vlády na rok 2011 (usnesení vlády České republiky č. 69 ze dne 26. ledna 2011).

Zákon č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „**zákon o pobytu cizinců**“) je předpisem, který vstupoval v účinnost k 1. lednu 2000, tedy více než před 10 lety. Zákon o pobytu cizinců na počátku dodržoval logickou strukturu jasně oddělující jednotlivé pobytové instituty a stejně tak i hmotněprávní a procesněprávní ustanovení. Od té doby ale prošel mnoha desítkami novelizací způsobenými jak vstupem České republiky do Evropské unie (dále jen „Unie“), resp. do schengenského prostoru, tak poměrně bouřlivým vývojem migrační problematiky. Stejně tak jej výrazně ovlivňovala i postupná změna migrační situace na území České republiky. V tomto ohledu nelze opomenout ani vývoj českého právního řádu a schvalování nových právních předpisů, včetně obecných jako zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“), či zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Zákon o pobytu cizinců se proto postupně stával normou značně složitou a nepřehlednou, normou plnou odkazů, mnohdy několikanásobných apod. Současně byl kritizován pro vady systematiky, důslednějšího pojmového či statusového neoddělení občanů Unie a občanů třetích států apod.

V současnosti je možné identifikovat zejména následující nedostatky současné právní úpravy:

- prolínání ustanovení týkajících se občanů třetích zemí a občanů Unie a jejich rodinných příslušníků,

- zahrnutí ustanovení, která bezprostředně nesouvisí se vstupem a pobytem cizinců – typicky jde např. o ustanovení upravující překračování státních hranic a zejména pak hraniční kontrolu (tj. ustanovení mířící i na občany České republiky),
- úprava problematiky, která jde nad rámec předmětu zákonné úpravy (např. otázky zdravotního pojištění),
- špatná orientace v právní úpravě (použití vícenásobných odkazů, nevyvážená a roztržitá úprava jednotlivých pobytových institutů a tudíž nesrozumitelnost pro adresáty normy),
- kasuistická úprava,
- terminologicky zákon neodpovídá situaci po přijetí Lisabonské smlouvy,
- mnohdy zbytečná kodifikace formou zákona, když je možné využít normy podzákonné (např. otázky týkající se specifikace konkrétní výše prostředků k pobytu, zařízení pro zajištění cizinců).

O změně zákona o pobytu cizinců se kontinuálně hovoří již od roku 2005, kdy usnesením vlády č. 1055/2005 bylo uloženo ministru vnitra zpracovat a vládě předložit návrh věcného záměru zákona o pobytu cizinců. Z důvodu velmi aktivní legislativní činnosti v rámci Unie však bylo Ministerstvo vnitra České republiky (dále jen „ministerstvo“) nuceno práce na věcném záměru nového systému vstupu a pobytu cizinců přerušit (usnesení vlády České republiky č. 1328/2006). Rovněž při poslední velké novelizaci stávajícího zákona o pobytu cizinců uveřejněné pod č. 427/2010 Sb. (dále jen „novela z roku 2010“), bylo na ministerstvo jako předkladatele důrazně apelováno, aby byla předložena zcela nová právní úprava.

Relevantním milníkem v tomto směru je vývoj unijního práva v dané oblasti, např. jenom v letech 2008 až 2009 bylo přijato a následně publikováno pět zásadních opatření Unie v oblasti migrace a ochrany hranic. Byť poté došlo k částečnému zklidnění legislativní činnosti Unie, jsou v současnosti projednávány v rámci Rady Evropské unie (dále jen „Rada“) další směrnice, které mají zásadní dopad do nové právní úpravy (stav k 20. květnu 2011):

- návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o sjednoceném přístupu vyřizování žádostí státních příslušníků třetích zemí o jediné povolení k pobytu výkonu práce na území členského státu a o společném souboru práv pro pracovníky z třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v členském státě;
- návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem sezónního zaměstnání;
- návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí na základě převedení v rámci společnosti;

Politika Unie v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí vychází ze společného právního rámce zakotveného primárním právem Unie. Konkrétně je její směřování určováno 5letými všeobecnými programy přijatými Evropskou radou. V roce 2004 vypršel první všeobecný program přijatý v roce 1999 v Tampere. Po něm následoval **Haagský program**, jehož prováděcí nástroj, tzv. akční plán, uložil orgánům Unie předložit Plán politiky v oblasti legální migrace.

Na základě **Plánu politiky legální migrace** ze dne 21. prosince 2005 Evropská komise stanovila následující legislativní cíle pro období let 2006 až 2009:

- návrh obecné rámcové směrnice, která by upravovala jednotnou žádost o vydání povolení k pobytu a pracovního povolení; hlavním cílem směrnice by mělo být zajištění společného rámce práv pro příslušníky třetích zemí legálně pracující v členském státě;

□ balíček norem upravujících vstup a podmínky zaměstnání vybraných kategorií ekonomických migrantů:

- vysoce kvalifikovaných pracovníků,
- sezónních pracovníků,
- vnitropodnikově převáděných pracovníků (klíčový personál a specialisté),
- praktikantů (stážistů) odměňovaných mzdou.

V současné době je přijat pouze jeden předpis, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci (dále jen „směrnice o modrých kartách“).

Koncem roku 2009 byl přijat další 5letý program – tzv. **Stockholmský program**, který vyzývá Evropskou komisi, aby předložila návrhy na konsolidaci veškerých právních předpisů v oblasti přistěhovalectví, která by byla provedena nejdříve v oblasti legální migrace. Vycházela by z vyhodnocení stávajícího unijního acquis a její součástí by byly i změny nezbytné ke zjednodušení nebo případně rozšíření stávajících ustanovení a zlepšení jejich provádění a soudržnosti. Uvedený program zároveň ukládá povinnost zhodnotit a případně přezkoumat směrnici Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny (dále jen „směrnice 2003/86/ES“). Konečně má Evropská komise a Rada pokračovat v provádění Plánu politiky v oblasti legální migrace, neboť nebyly ještě splněny všechny úkoly z něj vyplývající (viz výše seznam projednávaných dokumentů).

Přesto lze konstatovat (vzhledem ke stádiu rozpracovanosti a projednávání jednotlivých dokumentů), že i tak lze odpovědně přistoupit k přípravě nového systému vstupu a pobytu cizinců, resp. občanů Unie na území České republiky.

Při popisu současné situace nelze opomenout ani dimenzi mezinárodněprávní a také bohatou judikaturu Soudního dvora Evropské unie, Evropského soudu pro lidská práva, ale i judikaturu českých soudů. Rozhodování soudů je výrazným vodítkem a vhodným důvodem pro zpracování systémově nové úpravy cizineckého práva v České republice.

Současná právní úprava vstupu a pobytu cizinců je detailně popsána v příloze I. Vedle vnitrostátních zákonných a podzákonných předpisů se jedná zejména o unijní právní předpisy, mezinárodní smlouvy a v neposlední řadě i judikaturu Soudního dvora Evropské unie a Evropského soudu pro lidská práva.

Cílem nové právní úpravy bude vytvořit jednodušší, kompaktnější a uživatelsky přehlednější právní normy. Ke zjednodušení by mohlo přispět zejména oddělení právní úpravy vstupu a pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků od úpravy vstupu a pobytu občanů třetích zemí, odstranění ustanovení, která svou povahou patří do jiných právních předpisů (např. do zákona o ochraně státních hranic), a dále těch ustanovení, která mohou být obsažena v prováděcích či interních předpisech.

Rovněž bude obnovena přehledná systematika právní úpravy, která byla v současném zákoně o pobytu cizinců v průběhu dekády narušena nutností implementace mnoha unijních předpisů. Ve světle výčtu právních norem (příloha I) je však nutné si uvědomit, že právní úprava migračních otázek je úpravou složitou, rozsáhlou a komplikovanou. Jenom otázka zjednodušení a zobecnění jednotlivých pobytových institutů je přinejmenším značně diskutabilní, vzhledem k roztržitosti a nejednotnosti jednotlivých opatření unijního práva v migrační oblasti (pro ilustraci více viz příloha III – srovnávací tabulka směrnic řešících problematiku legální migrace).

Přínosem navrhované právní úpravy by mělo být především zjednodušení celého procesu imigrace ku prospěchu jak cizinců, tak subjektů, v jejichž zájmu je příjezd a pobyt cizinců na území České republiky.

Zpřehlednění, sjednocení a zkompatnění konkrétních podmínek imigrace (formou kategorizace pobytu) umožní snazší orientaci v podmínkách vstupu a pobytu včetně větší předvídatelnosti. V kontextu zjednodušení procesu migrace systém bude obsahovat rovněž prvky, jejichž smyslem je omezit administrativní náročnost spojenou s podáním žádosti.

Navrhovaný systém bude na druhé straně předpokládat vyšší odpovědnost jak cizince, tak zejména subjektů, které mají zájem na příjezdu a pobytu cizinců v České republice (např. zaměstnavatel, škola). Zpřesní se požadavky spojené s prodloužením pobytu v České republice a zejména následné kontroly, včetně prohloubení informační povinnosti státních orgánů disponujících relevantními informacemi, které by mohly poukazovat na snahu obcházet zákon. Kromě prokázání plnění závazků vůči státu (zejména v případě pobytu za účelem ekonomických aktivit placení daní a příspěvků do systému sociálního zabezpečení, a to nejenom u pobytů za účelem podnikání, ale i zaměstnání) bude navíc v některých případech perspektivně vyžadována alespoň minimální znalost českého jazyka. V případě porušení zákonných podmínek se pak očekává, že nejen cizinci, ale případně i další dotčené subjekty ponесou odpovědnost, resp. náklady za případnou realizaci návratu cizince.

Předpokladem bezproblémové a společnosti prospěšné imigrace je úspěšná integrace. Na to musí reagovat i požadavky dané novým zákonem, které by měly vycházet ze zkušeností ostatních „imigračních“ zemí a jejichž cílem by mělo být v dlouhodobém kontextu bezproblémové soužití. Ze strany státu budou nabídnuta adaptační a integrační opatření, jejichž absolvování může být v některých případech povinné.

Nečinnost by znamenala zachování dosavadní právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky, již vytýkané nedostatky jsou výše popsány. Navíc je nepochybné, že v blízké době by stejně muselo dojít k dalším novelizacím stávajícího zákona, a to ať již z důvodu legislativní činnosti příslušných orgánů Unie či v kontextu novely z roku 2010, z jejíž aplikace vzešla některá nová poučení, na která bude třeba legislativně reagovat.

2. Návrh variant řešení

▪ Návrh možných řešení včetně varianty „nulové“

A. Způsob promítnutí navrhovaného věcného řešení do právního řádu

□ **Varianta 1** – navržení nové právní úpravy ve formě komplexního právního předpisu obsahujícího právní úpravu týkající se všech cizinců, tj. cizinců ze třetích zemí, občanů Unie a jejich rodinných příslušníků a cizinců - rodinných příslušníků občanů České republiky - se stanovenými výjimkami pro kategorie cizinců spadajících pod jiné právní předpisy [zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 310/1999 Sb., o pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu ozbrojených sil“) apod.]. V podstatě by byl tedy zachován současný systém, změnila by se pouze systematika zákona, snížil by se počet odkazů, důsledněji by se musela odlišit úprava postavení občanů třetích zemí a občanů Unie; na druhé straně by ale vznikla jednotná úprava, jakýsi „cizinecký kodex“. V tomto ohledu nelze opomenout, že cizinecká problematika je upravena i dalšími právními předpisy, zejména pak jde o zákon o azylu, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, a v neposlední řadě zákon č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic České republiky

a o změně některých zákonů (zákon o ochraně státních hranic), ve znění pozdějších předpisů. Proto je otázkou, zda a jak by byla vyřešena otázka těchto samostatně stojících právních předpisů, pokud by byla zvolena varianta vytvoření jednotného cizineckého kodexu. Z existence samostatných právních úprav azylové problematiky, institutu dočasné ochrany apod. je zřejmé, že dosavadním úmyslem zákonodárce bylo problematiku spíše štěpit a nepostupovat cestou jednotného kodexu.

□ **Varianta 2** – úprava parciálními zákony, tj. oddělení úpravy postavení cizinců – občanů třetích států a občanů Unie. Osobní působnost zákona o volném pohybu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků bude vymezena v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen „směrnice 2004/38/ES“), tj. bude upravovat vstup a pobyt občanů členských států Unie a jejich rodinných příslušníků, kteří vykonávají právo volného pohybu. Naopak nová právní úprava vstupu a pobytu cizinců ze třetích zemí bude pokrývat cizince – občany třetích států (s výjimkou rodinných příslušníků občanů Unie), tj. do nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců ze třetích zemí budou spadat i rodinní příslušníci občanů České republiky. Možnosti oddělené úpravy občanů třetích států a občanů Unie jsou již částečně naznačeny ve variantě 1 - kodexová úprava bude určitě ucelenější, na druhou stranu bude nepřehledná a velmi hutná, neboť v sobě bude spojovat dvě úpravy, které nemají v podstatě společné rysy ani hmotněprávní, ani procesněprávní. Naopak parciální úprava by znamenala srozumitelnou právní úpravu jak pro adresáty norem, tak správní orgány vykonávající působnost dle těchto norem - bude jasně stanoveno, které kategorie cizinců spadají do daného právního předpisu.

- **Varianta 2a** - budou navrženy pouze dva zvláštní zákony – první týkající se vstupu a pobytu cizinců ze třetích zemí a druhý o volném pohybu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků. Rovněž bude vytvořen zvláštní změnový zákon, neboť oddělení pojmu cizinec a občan Unie a jeho rodinný příslušník si vyžádá pravděpodobné změny v zákonech, které obsahují pojem cizinec.
- **Varianta 2b** – vedle dvou zvláštních zákonů uvedených ve variantě 2a bude vytvořen nový zákon o ochraně státních hranic. Stávající zákon o ochraně státních hranic vychází z „předschengenské“ reality ochrany hranic a až v druhé řadě obsahuje pravidla pro působení v rámci schengenského prostoru. Zákon o ochraně státních hranic přitom obsahuje mnohé duplicity s později přijatým nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), který jednak stanovuje zásadu volného překračování vnitřních hranic, jednak obsahuje poměrně podrobnou a přímo aplikovatelnou úpravu režimu ochrany vnějších hranic. Jisté duplicity lze shledat též ve vztahu k zákonu č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Policii“). Nová právní úprava bude upravovat pouze záležitosti, které nejsou upraveny v Schengenském hraničním kodexu, resp. které je třeba na národní úrovni specifikovat např. s ohledem na působnosti jednotlivých orgánů. Jedná se zejména o podmínky provozu mezinárodních letišť, povinnosti pilotů při překračování státní hranice a znovuzavedení ochrany vnitřních hranic.
- **Varianta 2c** - pokud bude zvolena varianta vytvoření Cizineckého správního úřadu, bude vedle zákona o vstupu a pobytu cizinců na území České republiky, zákona o volném pohybu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků a nového zákona o ochraně státních hranic vytvořen zákon o Cizineckém správním úřadu.

B. Institucionální řešení

□ **Varianta nulová** – zachování současného stavu, tj. současného institucionálního rámce a vymezení kompetencí.

□ **Varianta 1** – zpřesnění a převod dalších agend z policie na ministerstvo. Novelou z roku 2010 byl učiněn další krok směrem ke zcivilnění výkonu pobytové agendy cizinců. Z Policie České republiky (dále jen „policie“) na ministerstvo byly převedeny kompetence k vydávání dlouhodobých víz, udělování dlouhodobých pobytů, vydávání potvrzení k přechodnému pobytu a povolování přechodného pobytu. Zároveň byla vytvořena Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců jako správního orgánu nadřízeného ministerstvu ve věcech, v nichž ministerstvo rozhoduje v prvním stupni.

Rozdělení kompetencí mezi **ministerstvo a policii** by bylo zachováno i nadále s tím, že by mohlo dojít k dalšímu dílčímu zpřesnění a převodu dalších agend, které zcela nesouvisí s rolí policie a netýkají se přímého výkonu policejní služby, kontrolní činnosti a represe (tj. možné dokončení zcivilnění správních agend).

S ohledem na působnost **Ministerstva zahraničních věcí** k výkonu zahraniční služby se navrhuje zachování jeho současného postavení jako správního orgánu pro výkon agendy udělování krátkodobých víz na zastupitelských úřadech. U dalších typů správních řízení (např. povolování dlouhodobých pobytů) bude zachována a zpřesněna role Ministerstva zahraničních věcí coby správního orgánu při úkonech, které zastupitelské úřady provádějí na základě zákonného zmocnění – nabírání žádostí, doručování apod.

Policii, jak již bylo zmíněno výše, zůstanou kompetence v oblasti ochrany hranic, variantně je níže navrženo k rozhodnutí udělování krátkodobých víz na hranicích, prodlužování krátkodobých víz, jejich zrušení či zneplatnění. Dále by policii zůstaly např. bezpečnostní проверки a zůstane jí i role represivní složky – provádění kontroly pobytu na území, vedení řízení o správním vyhoštění apod. Variantně je navrhováno rozhodování o zajištění cizince (viz blíže varianta 3).

Pokud bude zvolena tato varianta, bude zachována i **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**. Právní úprava jejího institucionálního, procesního i personálního rámce však bude muset být rozšířena a zpřesněna.

□ **Varianta 2** – převedení pobytové agendy občanů Unie na orgány **obcí**. Zcela novou možností, která se nabízí v oblasti povolování pobytu občanů Unie (s limity vyplývajícími z navrhovaných změn osobního rámce), je přenesení výkonu státní správy na orgány obcí. Základním východiskem v tomto ohledu je fakt, že se právní úprava pobytu občanů Unie a občanů třetích zemí zásadním způsobem liší (v tomto ohledu je relevantní i judikatura Soudního dvora). Občan Unie pro svůj pobyt na území České republiky nepotřebuje žádné pobytové oprávnění, a to ani pro pobyt delší než 3 měsíce, čímž je jeho pobyt na území srovnatelný se situací občana České republiky. Postavení občanů Unie je řešeno unijní úpravou odlišnou od právních předpisů Unie regulujících vstup a pobyt občanů třetích zemí na území členských států Unie. V současném zákoně o pobytu cizinců je úprava pobytu občanů Unie předmětem zvláštní hlavy zákona a na občany Unie nedopadá pobytový režim platný pro občany třetích zemí.

Právě pro podobnost postavení občanů a postavení občanů České republiky je ve stádiu věcného záměru vhodné uvažovat i o institucionálním připodobnění pobytu obou kategorií. Pobytová agenda občanů Unie přešla od 1. ledna 2011 až na výjimky (hlášení k pobytu) z policie na ministerstvo. Došlo tím k naplnění cíle programového prohlášení vlády

o pokračujícím zcivilňování pobytové agendy. Tímto přenosem byl sice učiněn další krok ke zcivilnění agendy, nicméně ne do takové míry, aby pobytovou agendu občanů Unie řídily stejné orgány, které řídí pobyt občanů České republiky (tj. vydávání občanských průkazů a změny trvalého pobytu).

Pobytovou agendu občanů Unie v přenesené působnosti by vykonávaly obce s rozšířenou působností, s ohledem na ustanovení § 61 odst. 1 písm. c) a § 66 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů.

Pokud bude zvolena tato varianta, bude dořešena otázka opravných prostředků. Lze uvažovat o mnoha alternativách v závislosti na zvolení varianty u ostatních typů pobytových agend – od krajů, přes ministerstvo až po samostatný Cizinecký správní úřad.

V přenesené působnosti by mohla být prováděna řízení ohledně¹:

- potvrzení o přechodném pobytu
 - vydávání potvrzení o přechodném pobytu na území,
 - rušení přechodného pobytu.
- povolení k trvalému pobytu
 - podání žádosti o povolení k trvalému pobytu,
 - rozhodování o povolení k trvalému pobytu a vydání povolení k trvalému pobytu,
 - zrušení a zánik povolení k trvalému pobytu.

V roce 2010 bylo vydáno celkem 14 056 **potvrzení o přechodném pobytu** pro občany Unie a celkem 3 729 **povolení k trvalému pobytu** pro občany Unie, přičemž **se upozorňuje na zásadní převahu občanů Slovenské republiky**, což lze vnímat jako pozitivní faktor k přenesení působnosti na obecní úřady vzhledem k neexistující jazykové bariéře².

Vzhledem k tomu, že na většině pracovišť jednotliví pracovníci vykonávají jak pobytovou agendu občanů Unie, tak pobytovou agendu cizinců ze třetích zemí, lze jen hrubým odhadem určit, kolik pracovníků by bylo potřeba pouze na výkon pobytové agendy občanů Unie. Navíc na každém obecním úřadě musí být vyškolení nejméně dva pracovníci, aby byla zajištěna jejich vzájemná zastupitelnost.

Vydávání potvrzení o přechodném pobytu/rušení přechodného pobytu není agendou nijak náročnou. Při zohlednění počtu vydaných potvrzení o přechodném pobytu v roce 2010 je možné říci, že 1 pracovník dokáže obsloužit 300 až 350 žadatelů ročně. Tj. např. v Karviné by tuto agendu mohl vykonávat 1 pracovník, zatímco v Praze 4 by byli potřeba 2 pracovníci.

U povolování trvalého pobytu lze počítat se stejným celkovým počtem pracovníků jako u vydávání potvrzení o přechodném pobytu, přičemž 1 pracovník bude schopen obsloužit cca 200 klientů ročně. Tedy např. v Karviné by mohl tuto práci vykonávat 1 pracovník i při jiné agendě, v Praze 4 by byl potřeba 1 pracovník pouze na výkon této agendy.

□ **Varianta 3 – vytvoření Cizineckého správního úřadu.** V úvahách o možném institucionálním rámci se nelze nevyhnout ani otázce možné transformace současných regionálních pracovišť v rámci odboru azylové a migrační politiky do Cizineckého správního

¹ Blíže k popisu činnosti při výkonu jednotlivých agend viz příloha V.

² Podrobnější statistiky vydaných potvrzení o přechodném pobytu a povolení k trvalému pobytu (rozdělení dle jednotlivých krajů) viz příloha V.

úřadu jako zcela samostatného správního úřadu s celostátní působností (obdobu Úřadu na ochranu osobních údajů či Českého statistického úřadu) nebo jako úřadu podřízeného ministerstvu (např. nová právní úprava Úřadu práce). V obou těchto variantách bude ministerstvo jeho nadřízeným správním úřadem. Z hlediska struktury by se úřad měl členit na ředitelství a krajské pobočky, včetně pobočky pro hlavní město Praha. Krajské pobočky mohou mít i další detašovaná pracoviště. Územní rozdělení by mělo vycházet ze současných regionálních pobytových pracovišť odboru azylové a migrační politiky. Bližší podmínky stanoví statut a organizační řád úřadu, který vydá ředitel úřadu po předchozím schválení ministrem vnitra. V čele Cizineckého správního úřadu bude ředitel, krajské pobočky budou řídit vedoucí těchto poboček. Cizinecký správní úřad bude plnit úkoly v rozsahu stanoveném zákonem o pobytu cizinců v těchto oblastech:

- povolování vstupu a pobytu cizinců (správní řízení);
- prodlužování pobytu cizinců;
- ukončení pobytu cizinců.

Cizinecký správní úřad může plnit i další úkoly v rozsahu a za podmínek stanovených zvláštním zákonem. Ve výše uvedených agendách bude úřad rozhodovat v prvním stupni. O odvoláních bude rozhodovat ministerstvo. Pokud nebude pobytová agenda občanů Unie vykonávána obcemi v přenesené působnosti, bude vykonávána Cizineckým správním úřadem.

□ **Varianta 4 – rozhodování soudů o zajištění v první instanci a převod provozování zařízení pro zajištění cizinců pod Ministerstvo spravedlnosti.** Je možné uvažovat o nové roli soudů v rámci rozhodování o zajištění. Zajištění představuje zásah do osobní svobody cizince na dobu delší než několik hodin či dnů. Takovéto zásahy do osobní svobody byly dosud svěřeny policii, což je dlouhodobě označováno za nepřijatelné. Výhrady k nastavení celého systému vyjádřil i Ústavní soud. Rovněž unijní právo a judikatura směřují k tomu, aby o zajištění cizinců rozhodoval soudní orgán [viz původní návrh 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 států (dále jen „návratová směrnice“) a návrh na změnu směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (dále jen „přijímací směrnice“)]. Navrhuje se proto přistoupit k celkové reformě systému zajištění cizinců, která se bude muset dotknout zřejmě i zákona o azylu, jenž rovněž počítá se dvěma formami omezení osobní svobody cizinců srovnatelnými se zajištěním.

Nově by o umístění cizince do zařízení pro zajištění cizinců rozhodoval na podnět policie soud. Paralelu je třeba hledat v institutu vazby v trestním řízení. Nový systém musí být podroben důkladné diskuzi s Ministerstvem spravedlnosti, inspiraci je možné hledat v mnohých státech Unie, ve kterých již taková praxe funguje. Navrhovaná úprava bude mít pro soudy, potažmo celý rezort spravedlnosti, zásadní důsledky, zejména z hlediska zvýšených finančních a personálních nákladů. Celou agendu bude třeba svou povahou a rychlostí přirovnat k institutu vazby v trestním řízení, tj. zejména vhodně nastavit délky omezení osobní svobody policií a lhůtu pro rozhodnutí soudu. Návrh na zajištění cizince by soudy předkládala policie v rámci doby, kterou má již dnes podle zákona o Policii stanovenu k možnosti počátečního omezení osobní svobody cizince.

Současně lze uvažovat i o převodu **provozování zařízení pro zajištění cizinců na Ministerstvo spravedlnosti**. Důvodem pro takové úvahy je fakt, že jde o omezení svobody cizince a je proto logičtější mít pouze jednu instituci, tj. vězeňskou službu, do jejíž kompetence spadá otázka péče o osoby s omezenou osobní svobodou. Stejně tak se jeví i toto řešení přiměřené faktu, že o zajištění by měl rozhodovat soud. I po převodu působnosti

v oblasti provozování zařízení bude zajištěn přístup policie k zajištěným cizincům nutným pro provádění úkonů v rámci řízení o správním vyhoštění (zjišťování totožnosti, výsledch apod.).

Ministr spravedlnosti již byl osloven ministrem vnitra se žádostí o zpracování analýzy současného systému správního soudnictví a možné realizace převodu rozhodování o zajištění právě do systému správního soudnictví. Na základě výsledků analýzy by mělo být zřejmé, zda je možné požadavek zakomponovat do systému správního soudnictví, či zda bude nutné pracovat na jiném řešení.

Pro snadnější orientaci o možnostech institucionálního řešení dle jednotlivých pobytových agend viz níže uvedené tabulky, ve kterých

ANO – znamená možnou (zvažovanou) kompetenci daného správního úřadu,

NE – neuvažuje se o příslušnosti daného úřadu.

Krátkodobé pobyty

		služba cizinecké policie	ministerstvo	ministerstvo zahraničních věcí	cizinecký správní úřad
hlášení pobytu		ano	ano	ne	ano
pobyt bez víza		ano	ano	ne	ano
krátkodobé vízum	udělení	ne	ne	ano	ne
	udělení na hranicích	ano	ne	ne	ano
	prodloužení na území	ano	ne	ne	ano
	zrušení a prohlášení za neplatné	ano	ne	ano	ano
národní víza	udělení národního víza	ne	ano	ne	ano

Dlouhodobé a trvalé pobyty

		služba cizinecké policie	ministerstvo	cizinecký správní úřad
dlouhodobé pobyty	hlášení k pobytu	ano	ano	ano
	povolení dlouhodobého pobytu	ne	ano	ano
trvalé pobyty	hlášení k pobytu	ano	ano	ano
	povolení trvalého pobytu	ne	ano	ano

Občané Unie vykonávající právo volného pohybu

	služba cizinecké policie	ministerstvo	cizinecký správní úřad	obce
potvrzení o přechodném pobytu	ne	ano	ano	ano
trvalý pobyt	ne	ano	ano	ano

Rodinní příslušníci občanů Unie

	služba cizinecké policie	ministerstvo	cizinecký správní úřad	obce
potvrzení o přechodném pobytu	ne	ano	ano	ne
trvalý pobyt	ne	ano	ano	ne

Vyhoštění

	služba cizinecké policie
občané třetích států	ano
občané Unie	ano

Zajištění - rozhodování

	služba cizinecké policie	soud
občané třetích států	ano	ano
občané Unie	ano	ano

Zajištění – provozování zařízení

	ministerstvo	Ministerstvo spravedlnosti
občané třetích států	ano	ano
občané Unie	ano	ano

C. Informační systémy

Úprava právních vztahů v oblasti pobytu cizinců na území České republiky vyžaduje nepřetržitou práci s údaji, jichž jsou tito cizinci nositelé, stejně jako s údaji, které se vztahují k povolování pobytu na území České republiky a s tím souvisejícím vydáváním dokladů o pobytu, a údaji souvisejícími s dodržováním pobytového režimu, resp. realizací práv a povinností cizince na území České republiky. Povaha zpracovávání těchto údajů a vytvoření podmínek pro jejich dostupnost v podstatě vymezuje způsob tohoto zpracovávání, a to jejich vedení v informačním systému. Tato koncepce je podpořena jednak zkušenostmi s vedením obdobných údajů o cizincích v informačním systému cizinců (§ 158 zákona o pobytu cizinců), jednak strategií informační společnosti, která informační systémy vymezuje jako účelné a efektivní nástroje shromažďování, využívání a zpřístupňování nebo poskytování informací (údajů) v rámci výkonu jednotlivých agend veřejné správy.

Z požadavků na zpracování údajů o cizincích a na zajištění informačních zdrojů pro výkon působností stanovených zákonem o pobytu cizinců vyplývá, že technologickým nástrojem zpracovávání těchto údajů musí být informační systém, a to s přihlédnutím k jeho základní vlastnosti, kterou je cílevědomá a systematická informační činnost. Zákonem je pak nutné stanovit rozsah zpracovávaných údajů a jejich uspořádání tak, aby bylo dosaženo účelu jejich zpracovávání, a to včetně jejich zpřístupňování a popřípadě také komunikaci s dalšími informačními systémy.

Skutečnost, že údaje o cizincích musí být zpracovávány v informačním systému, vyplývá také z jednoho z požadavků na výkon agendy pobytu cizinců na území České republiky, na jehož základě jsou ustanovením § 19 odst. 3 zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o základních registrech“), ministerstvo nebo policie (na základě stávajícího právního stavu, a tedy s možnou budoucí úpravou výlučně ve prospěch ministerstva) zmocněny k zapisování údajů, vedených v základním registru obyvatel o cizincích, kterým bylo podle jiného právního předpisu vydáno povolení k trvalému pobytu na území České republiky nebo povolení k přechodnému pobytu na území České republiky na dobu delší než 90 dnů, o občanech jiných členských států Unie, o občanech států, které jsou vázány mezinárodní smlouvou sjednanou s Evropským společenstvím, a o občanech států, které jsou vázány Smlouvou o Evropském hospodářském prostoru, kteří na území České republiky hodlají přechodně pobývat po dobu delší než 3 měsíce, a dále o cizincích, kterým byla na území České republiky udělena mezinárodní ochrana formou azylu nebo doplňkové ochrany. Technicko-organizační podmínky řešení tohoto zapisování údajů jsou zákonem o základních registrech vymezeny vazbou (prostřednictvím) k „agendovému informačnímu systému, ve kterém jsou vedeny údaje o cizincích podle jiného právního předpisu“.

Z uvedené vazby kromě jiného vyplývá, že aniž by byly analyzovány další možnosti a varianty zpracovávání údajů o cizincích, je

- a) stanoven minimální rozsah zpracování těchto údajů (rozsahem údajů zapisovaných do základního registru obyvatel),
- b) stanovena právní forma zpracovávání těchto údajů, a to forma agendového informačního systému, jehož prostřednictvím jsou zapisovány údaje do základního registru obyvatel a ze kterého jsou poskytovány údaje v rozsahu těchto zapisovaných údajů, pokud jsou uživateli základního registru obyvatel požadovány údaje ve verzi historicky předcházející tvar příslušného údaje vedeného v tomto základním registru,
- c) je stanovena právní forma informačního systému cizinců, a to jako informační systém veřejné správy ve smyslu § 3 zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ISVS“), neboť podle § 2 písm. e) zákona o základních registrech je agendový informační systém [viz písmeno b)] informační systém veřejné správy, který slouží k výkonu agendy,
- d) stanoveno, že z informačního systému cizinců bude nutné vydávat úplný nebo částečný výpis (§ 9 zákona o ISVS),
- e) ochrana osobních údajů je podřízena právnímu režimu stanovenému zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů;

uvedené skutečnosti vyplývají z právního kontextu informačního systému cizinců vůči jiným právním předpisům, ke kterým je informační systém cizinců

vymezován, a tedy je nutné pokládat tyto skutečnosti za „vstupní“ a neměnnou podmínku prováděné analýzy. Tyto skutečnosti proto nemohou být zahrnuty do komplexu východisek, ke kterým je přihlíženo při stanovování a vyhodnocování jednotlivých variant řešení stanovení budoucí koncepce informačního systému cizinců, resp. pro každou variantu jsou shodné a neměnné.

Ve vztahu k informačním činnostem v oblastech realizovaných při výkonu agendy pobytu cizinců na území České republiky je nutné zabývat se rovněž určením provozních informačních systémů, určených pro vnitřní potřebu ministerstva při plnění úkolů podle zákona o pobytu cizinců, a jejich případné vazby k agendovému informačnímu systému cizinců (např. provozní informační systém, jehož účelem je zpracování údajů o cizinci, kterému je vydáván průkaz o povolení k pobytu obsahující nosič dat s biometrickými údaji, provozní informační systém sloužící jako informační podpora automatizovaného procesu vyřizování žádosti o povolení pobytu na území České republiky, provozní informační systém pobytových zařízení).

V rámci informačních činností je pak nutné zabývat se také vymezením informačních systémů veřejné správy, z nichž bude ministerstvo pro výkon působnosti v oblasti pobytu cizinců na území České republiky využívat údaje tak, aby mělo zajištěny aktuální a svým přístupem nepřetržitě zdroje údajů nezbytných k posuzování plnění povinností cizince nebo nutných pro rozhodování o založení, změně nebo zrušení práv anebo povinností cizince, popřípadě pro deklarace existence nebo neexistence jeho práv nebo povinností. V souladu s koncepcí informatizace veřejné správy je nanejvýš účelné tyto údaje využívat z příslušných základních registrů, popřípadě agendových informačních systémů, a tedy jednak nezatěžovat cizince jejich předkládáním, jednak urychlit příslušné procesy (rozhodování) o úkony ověřování cizincem předložených údajů. Na základě dosavadní praxe je zřejmé, že kromě základních registrů by bylo účelné využívat údaje z jejich zdrojových agendových informačních systémů (např. živnostenského rejstříku, obchodního rejstříku, katastru nemovitostí), ale také z informačních systémů orgánů důchodového zabezpečení, úřadů práce, registru pojištěnců všeobecného zdravotního pojištění, rejstříku trestů apod.

□ **Varianta 1** - koncepčně představuje zachování současného stavu řešení informačního systému cizinců, objektivně však v rámci připravované nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky neexistuje jako varianta zachování statu quo zcela bez jakékoliv změny. S přihlédnutím ke změně působností, které v zákoně o pobytu cizinců nastaly po 1. lednu 2011, bylo by nutné vymezit odlišné postavení správce a provozovatele informačního systému cizinců, než je tomu dosud, a stanovit pro jednotlivé skupiny údajů podmínky jejich zapisování do tohoto informačního systému.

□ **Varianta 2** – vychází z věcným záměrem posuzované varianty rozdělení normativního řešení problematiky pobytu cizinců na území České republiky do dvou zákonů, a tedy její realizace je především ovlivněna přijetím nebo nepřijetím této legislativní koncepce. Vlastní řešení by představovalo vytvoření dvou na sobě nezávislých informačních systémů s rozdílným vymezením subjektů údajů, avšak s obdobnou položkovou skladbou, provozními parametry, funkcionalitami, technologickými nástroji a vazbami na jiné informační systémy. Projektově by tyto informační systémy byly koncipovány do dvou samostatně (odděleně) spravovaných technologických struktur, ačkoliv by v řadě případů obsahovaly shodné funkcionality a shodné vnější vazby vůči dalším informačním systémům.

Konstrukce této varianty přihlíží k judikatuře Soudního dvora Evropské unie³, směřující k zabránění zpracovávání údajů nad rámec vymezeného účelu, a to zejména v případech, kdy pobytový režim občanů Unie a ostatních cizinců je odlišný, lišící se ve zjednodušených úkonech ve prospěch občanů Unie. Zpracovávání stejného rozsahu údajů by tedy v některých případech mohlo být posuzováno jako jejich nadužívání (řešení tohoto problému však nespočívá ve vytvoření dvou samostatných informačních systémů, ale ve stanovení odlišné položkové skladby pro uvedené kategorie subjektů údajů).

Vymezení varianty 2 je vedeno představou vybudování dvou agendových informačních systémů – systému občanů Unie a jejich rodinných příslušníků a systému ostatních cizinců. Co se týká rozsahu údajů, u občanů Unie by byly zpracovávány pouze takové údaje, které jsou nezbytné pro provádění pobytové agendy občanů Unie (s výhradou rozsahu údajů nezbytných pro zapisování údajů do základního registru obyvatel, jejichž zpracovávání je závazné).

Součástí těchto informačních systémů by shodně byly databáze, vyplývající z navrhovaného věcného řešení uvedeného v části B. V těchto databázích (subsystémech) by byly vedeny údaje například o zvučích osobách, školách (institucích) oprávněných přijímat cizince ke studiu, přestupcích cizinců na úseku zákona o pobytu cizinců (evidence přestupků), o ubytovatelných cizinců.

V důsledku navrhovaných změn dojde rovněž - oproti stávajícímu stavu ke změnám v rozsahu poskytovaných údajů.

Správcem obou informačních systémů by bylo ministerstvo.

□ **Varianta 3** - při zachování veškeré uživatelské podpory plnění veškerých úkolů, které jsou ministerstvu svěřeny v rámci výkonu agendy pobytu na území České republiky, a s možností využití replikace některých funkčních struktur dosavadního informačního systému cizinců, lze jako jednu z variant koncipovat rovněž jeden informační systém cizinců, jehož správcem bude ministerstvo.

Tato varianta se profiluje vůči variantám 1 a 2, a tedy ji lze popsat jako variantu, která je oprostěna od nedostatků obou výše uvedených variant, splňuje požadavek jednoho agendového informačního systému, jehož prostřednictvím se zapisují údaje o cizincích do základního registru obyvatel, oproti stávajícímu stavu informačního systému cizinců sice modifikuje položkovou skladbu, ale umožňuje díky jednotnému systému nastavit technologicky nejvíce uživatelských funkcionalit a díky tomu také provádět informační činnost se zpracovávanými údaji v nejvyšší míře její účelnosti a efektivnosti.

D. Integrační opatření

Předpokladem bezproblémové a společností prospěšné imigrace je úspěšná integrace. Na to musí reagovat i požadavky dané novým zákonem, které by měly vycházet ze zkušeností ostatních „imigračních“ zemí a jejichž cílem by mělo být v dlouhodobém kontextu bezproblémové soužití. Ze strany státu budou nabídnuta adaptační a integrační opatření, jejichž absolvování může být v některých případech povinné.

□ **Varianta nulová** – nebudou rozšiřována integrační opatření, zůstane pouze požadavek zkoušky z českého jazyka pro získání trvalého pobytu.

³ Např. rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 16. prosince 2008, C-524/06 Heinz Huber proti Spolkové republice Německo.

□ **Varianta 1** – budou nastavena nová integrační opatření, a to zejména rozšíření požadavků na znalost českého jazyka – zkoušky z českého jazyka a povinné adaptačně-integrační kurzy a další podpůrné aktivity, jako zejména vytváření a distribuce informačních materiálů a upevnění sítě Center na podporu integrace cizinců.

▪ **Dotčené subjekty**

Dotčenými subjekty budou cizinci vstupující a pobývající na území České republiky, včetně občanů Unie a jejich rodinných příslušníků. Občané České republiky budou dotčeni pokud jejich rodinnými příslušníky budou cizinci, a dále v případech, ve kterých právní normy zakotvují povinnosti fyzickým osobám bez ohledu na jejich státní příslušnost (např. povinnosti ubytovatelů, povinnosti při nálezu dokladu vydávaného podle těchto právních předpisů apod.). Dotčenými státními orgány budou ministerstvo, Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo financí, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo školství“), policie, Kancelář veřejného ochránce práv, obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Mezi dotčenými subjekty budou i soudy a všechny právnické a fyzické osoby, které mají zájem a podílejí se na vstupu a pobytu cizinců, jako jsou vzdělávací zařízení, zaměstnavatelé, výzkumné instituce a dále dopravci, kteří dopravují na území České republiky cizince.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

▪ **Identifikace nákladů a přínosů všech variant**

Navrhované varianty se liší co do finanční náročnosti. Obecně lze vyjít z předpokladu, že pokud budou zvoleny varianty zachování současného statusu quo (zejména pak v institucionální rovině), nebude přijetí nové právní úpravy znamenat vyšší finanční náročnost, než jakou znamená současný systém povolování vstupu a pobytu cizinců do České republiky.

Při hodnocení nákladů a přínosů se vychází ze současného stavu počtu cizinců na území České republiky. Nejsou řešeny krizové situace a riziko skokového nárůstu počtu cizinců žádajících o vstup a pobyt na území, které mohou znamenat vyšší finanční nároky, které však nelze předem definovat.

B. Institucionální řešení

□ **Varianta 1 – převod dalších agend z policie na ministerstvo.** Převod agend z Ředitelství služby cizinecké policie na ministerstvo by neměl představovat zvýšené finanční náklady. Pokud by došlo k převedení dalších agend, současně by byla provedena i delimitace pracovníků a finančních prostředků na materiálové a mzdové vybavení.

□ **Varianta 2 – převedení pobytové agendy občanů Unie na obecní úřady obcí s rozšířenou působností.** V České republice je celkem 205 obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a dále 22 úřadů městských částí hlavního města Prahy. Na každém obecním úřadě musí být vyškolení nejméně dva pracovníci, aby byla zajištěna zastupitelnost. S ohledem na náročnost vykonávané agendy a počet klientů, které může 1 pracovník ročně obsloužit, lze počítat s navýšením pracovníků obecních úřadů obcí s rozšířenou působností o cca 130 pracovníků.

Pokud bude zvolena tato varianta, bude odpovídajícím způsobem navýšen finanční příspěvek obecním úřadům obcí s rozšířenou působností na výkon dané agendy. Pracovníci obecních úřadů musí být odpovídajícím způsobem proškoleni.

Při vyčíslení nákladů varianty 2 lze vycházet z průměrných nákladů na jednoho zaměstnance za 1 rok, který vykonává pobytovou agendu na odboru azylové a migrační politiky. Hrubá mzda s odměnami a náklady na provoz bez nájemného a souvisejících služeb činí 309 984 Kč na jednoho zaměstnance za jeden rok, hrubá mzda s odměnami a náklady na provoz a nájemné a související služby činí 368 843 Kč. Náklady na materiální zabezpečení pro zaměstnance jsou 247 000 Kč.

□ **Varianta 3** - vytvoření **Cizineckého správního úřadu**. Při vyčíslení nákladů na vytvoření nového správního orgánu, lze uvažovat o dvou variantách – bez zapojení Správy uprchlických zařízení Ministerstva vnitra (dále jen „SUZ“) a s jejím zapojením. V rámci obou níže uvedených variant se naskytá otázka, zda-li by Cizinecký správní úřad neměl být dislokován uceleně, čímž by ovšem došlo k několikanásobnému zvýšení nákladů na jeho zřízení, než jsou níže uvedené odhady. Jednalo by se o náklady na koupi a případnou úpravu objektu sídla Cizineckého správního úřadu. Odhadované náklady činí cca 50 000 tis. Kč. V případě pronájmu jsou odhadované náklady i se souvisejícími službami ve výši cca 20 000 tis. Kč za rok.

- **Varianta I** – tato varianta **nepočítá s** logistickým zabezpečením ze strany **SUZ**. Finanční náročnost zřízení Cizineckého správního úřadu lze odvodit z vyčíslení finanční náročnosti řízení v rámci stávajícího institucionálního rámce (odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra), přesto by došlo k jejímu nárůstu, neboť by musela být personálně vykryta, resp. posílena, agenda, kterou by byly zajištěny logistické služby pro 617 nebo více zaměstnanců (v případě převodu dalších agend z policie na ministerstvo by se jednalo o více zaměstnanců, kteří by byli převedeni spolu s přebíranými agendami) v oblasti ekonomické, personální, mzdové, oprav a údržby materiálu, výpočetní techniky a zabezpečování materiálně-technickým vybavením. Jedná se minimálně o asi 35 zaměstnanců určených k zajištění logistických služeb pro 617 zaměstnanců.

Roční náklady potřebné na mzdy pro cca 35 nových zaměstnanců jsou odhadovány na cca 9 500 tis. Kč (nejsou zahrnuty odvody zaměstnavatele na sociální a zdravotní pojištění). Roční náklady potřebné na dislokaci zaměstnanců v případě, že nebudou k dispozici prostory v rámci ministerstva, se odhadují na cca 2 700 tis. Kč. Roční náklady potřebné k zajištění činnosti (kancelářské, hygienické potřeby, PHM, stravné, cestovní náhrady, aj.) pro cca 35 nových zaměstnanců byly stanoveny na cca 1 400 tis. Kč. Celkem se jedná o náklady na rok ve výši cca 13 600 000 Kč. Dále bude nutné jednorázové materiálové vybavení (technikou, vybavení kanceláře) pro cca 35 zaměstnanců, které odhadem činí cca 8 700 tis. Kč.

Celkové náklady potřebné na vytvoření Cizineckého správního úřadu se odhadují na cca 22 300 000 Kč, na další roky pak cca 13 600 000 Kč.

- **Varianta II** - tato varianta počítá **se zapojením SUZ** jako s útvarem, který bude provádět pro Cizinecký správní úřad logistické služby. Vzhledem k výše uvedenému počtu zaměstnanců, je i v rámci této varianty nutné personální posílení SUZ, a to minimálně o 15 zaměstnanců (v případě převzetí dalších agend od policie na ministerstvo i se zaměstnanci by se jednalo o větší počet obslužného personálu). S tím spojené roční náklady potřebné na mzdy pro cca 15 nových zaměstnanců jsou odhadovány na cca 4 100 tis. Kč (nejsou zahrnuty odvody zaměstnavatele na sociální a zdravotní pojištění). Roční náklady potřebné na dislokaci zaměstnanců v případě, že

nebudou k dispozici prostory v rámci ministerstva, se odhadují na cca 1 200 tis. Kč. Roční náklady potřebné k zajištění činnosti (kancelářské, hygienické potřeby, PHM, stravné, cestovní náhrady, aj.) pro cca 15 nových zaměstnanců byly stanoveny na cca 600 tis. Kč. Celkem se jedná o náklady na rok ve výši cca 5 900 000 Kč. Dále bude nutné jednorázové materiálové vybavení (technikou, vybavení kanceláře) pro cca 15 zaměstnanců, které odhadem činí 3 800 cca tis. Kč.

Celkové náklady potřebné na vytvoření Cizineckého správního úřadu se odhadují na cca 9 700 000 Kč, na další roky pak cca 5 900 000 Kč.

□ **Varianta 4 – rozhodování soudů o zajištění v první instanci a převod provozování zařízení pro zajištění cizinců pod Ministerstvo spravedlnosti.** U otázky zatížení soudů jde o to, že v současnosti soudy řeší pouze žaloby napadající legálnost rozhodnutí policie ve věcech zajištění. Pokud by soudy rozhodovaly i o zajištění cizince, tj. vydávaly by rozhodnutí v I. instanci, je pro vyhodnocení případných nákladů potřeba počítat, kolik cizinců je podrobováno zajištění (v roce 2010 šlo o 745 cizinců). Ministerstvo spravedlnosti v době zpracování věcného záměru připravovalo analýzu současného systému správního soudnictví a možné realizace převodu rozhodování o zajištění právě do systému správního soudnictví. Na základě výsledků analýzy by mělo být zřejmé, zda je možné požadavek zakomponovat do systému správního soudnictví, či zda bude nutné pracovat na jiném řešení. **Vyhodnocení nákladů bude** tudíž **doplněno** po dokončení této studie. Stejně tak bude doplněna finanční rozvaha nákladnosti převodu provozování zařízení pro zajištění cizinců na Ministerstvo spravedlnosti.

C. Informační systémy

□ **Varianta 1 - zachování současného stavu** řešení informačního systému cizinců, ovšem **s nutností objektivních změn** v důsledku připravované nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky. Náklady na případné provozní úpravy by se pohybovaly s přihlédnutím k potřebě programových úprav v řádech cca 200 až 300 miliónů korun českých (finanční vyhodnocení vychází z kalkulace srovnatelných úprav vyžadovaných v informačním systému cizinců v roce 2009).

□ **Varianta 2 – vytvoření dvou na sobě nezávislých informačních systémů** s rozdílným vymezením subjektů údajů, avšak s obdobnou položkovou skladbou, provozními parametry, funkcionalitami, technologickými nástroji a vazbami na jiné informační systémy. Pokud by byla realizována tato varianta, je nutné finanční odhady provádět jednak pro projektové zajištění obou nově navrhovaných informačních systémů a vybudování jejich technologického zázemí (hardware), jednak pro vlastní provozování obou informačních systémů (tedy včetně vazeb k dalším informačním systémům). Při jejich vyčíslení lze vycházet z nákladů v současné době vynakládaných na přestavbu informačního systému cizinců, resp. nákladů vynakládaných na změny v jednotlivých položkách, které se pohybují v řádech desítek miliónů korun. Při budování a provozování informačních systémů podle varianty 2 lze předpokládat, že by se tyto náklady přiblížily částce 1 miliardy, a to také s přihlédnutím k vybudování vazeb (rozhraní) vůči jiným informačním systémům. Provozní náklady by se každoročně daly odhadnout v řádech desítek miliónů korun.

□ **Varianta 3 - jeden informační systém cizinců.** S přihlédnutím k závěrům učiněným v tomto bodě ve variantě 2 lze finanční náklady na realizaci této varianty a zajištění provozování předmětného informačního systému odhadnout na stovky miliónů korun, resp. provozní náklady na jeden kalendářní rok standardního provozu na desítky miliónů korun.

D. Integrační opatření

□ **Varianta 1** - nová integrační opatření budou vyžadovat navýšení finančních prostředků, které byly doposud ve značné míře financovány z Evropského fondu na integraci státních příslušníků třetích zemí (EIF) a Koncepce integrace cizinců. Pokud nebudou prostředky na integrační opatření alokovány v příští finanční perspektivě Unie, je nutné počítat s navýšením o cca 150 mil. Kč ročně.

Vedle vyčíslení nákladů jednotlivých variant nových řešení, odlišných od stávajícího stavu, je třeba zmínit i další instituty, vycházející ze současného stavu, které však také budou představovat finanční náklady při provádění migrační politiky státu.

Dobrovolné návraty

Navrhovaná právní úprava dobrovolných návratů vychází z části ze stávajícího zákona o pobytu cizinců. Nová právní úprava zachová stávající úpravu ustanovení §123a – tzn. i nadále se předpokládá, že náklady spojené s dobrovolným návratem cizince může nést ministerstvo, pokud je to ve veřejném zájmu. Výše každoročně vynaložených nákladů je značně proměnlivá, nelze předem odhadovat, kolika cizincům bude uložena povinnost opustit území, kolik z těchto osob požádá ministerstvo o dobrovolný návrat a do jakých destinací se budou navracet. Z tohoto důvodu by byl jakýkoliv finanční odhad zavádějící. Pro úplnost je třeba upozornit, že o každé žádosti rozhoduje ministerstvo individuálně, posuzuje nejen situaci konkrétního cizince, jeho finanční možnosti, ale zároveň posuzuje, zda náklady na dobrovolný návrat nelze hradit z jiných zdrojů – např. z projektů Evropského návratového fondu.

Opravdu velmi hrubým odhadem je možné konstatovat, že vynaložené finanční prostředky by zpravidla neměly překročit 1,5 mil. Kč/ročně, a to za předpokladu, že nedojde k masivnímu přílivu nelegálně pobývajících cizinců na území České republiky.

Navrhuje se, aby do právní úpravy byla nově vložena možnost uzavření smlouvy s Mezinárodní organizací pro migraci pro oblast realizace dobrovolných návratů – zejména poskytování návratového poradenství a dalších služeb s návratem souvisejících, vyhledávání potenciálních zájemců a propagace dobrovolných návratů jako vhodného řešení pro osoby bez pobytového oprávnění. Explicitní upřesnění této možnosti přímo v zákonné úpravě se navrhuje s odkazem na Smlouvu o spolupráci mezi Českou republikou a Mezinárodní organizací pro migraci ze dne 15. října 1997 (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 308/1998 Sb.m.s.), ve znění Smlouvy mezi Českou republikou a Mezinárodní organizací pro migraci, kterou se mění Smlouva o spolupráci mezi Českou republikou a Mezinárodní organizací pro migraci ze dne 15. října 1997 (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 22/2005 Sb.m.s.). Smlouva upravuje vzájemnou spolupráci v oblasti dobrovolných návratů.

Stávající právní úprava takové ustanovení neupravuje, což vyvolává řadu nejasností zejména při každoročním uzavírání smlouvy s Mezinárodní organizací pro migraci pro oblast realizace návratového poradenství a dalších souvisejících služeb. Doplnění navrhované oblasti do nové právní úpravy zajistí bezproblémové plnění mezinárodních závazků České republiky. Pravidelné každoroční náklady se pohybují v částce 1 až 1,5 mil. Kč.

Program podpory při potírání nelegální migrace, Program podpory obětí obchodu s lidmi, Program pro další specifické kategorie

Návrh nové právní úpravy předpokládá zachování specifických programů pro vybrané občany třetích zemí. Dotčené programy jsou určeny obětem obchodu s lidmi, svědkům vybraných trestných činů a dalším osobám, jejichž spolupráce je významná pro odhalení či předejití závažných trestných činů. Finanční prostředky, vynakládané na realizaci těchto programů, tedy vycházejí z již existujících závazků.

▪ **Konzultace**

Řada záležitostí, které jsou relevantní pro řešení věcného záměru, byla konzultována v rámci přípravy nového systému ekonomické migrace a systému realizace návratů, které byly schváleny usnesením vlády České republiky ze dne 19. ledna 2011 č. 48 o opatřeních k řízení ekonomické migrace, ochraně práv osob migrujících za prací a realizaci návratů (dále jen „usnesení vlády č. 48“).

Věcný záměr byl konzultován s těmito subjekty:

- ☐ Ministerstvo práce a sociálních věcí,
- ☐ Ministerstvo zdravotnictví,
- ☐ Ministerstvo průmyslu a obchodu,
- ☐ Ministerstvo zahraničních věcí,
- ☐ ministerstvo školství,
- ☐ Ministerstvo financí,
- ☐ Veřejný ochránce práv,
- ☐ Ředitelství služby cizinecké policie,
- ☐ Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů,
- ☐ obecní úřady s rozšířenou působností,
- ☐ odborná veřejnost.

Svá vyjádření zaslaly tyto konzultované subjekty:

- ☐ Veřejný ochránce práv,
- ☐ Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v České republice,
- ☐ La Strada,
- ☐ Rada pro výzkum, vývoj a inovace,
- ☐ Svaz průmyslu a dopravy.

Připomínky Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva zahraničních věcí, ministerstva školství, Ministerstva financí, Veřejného ochránce práv i odborné veřejnosti, vznesené na jednotlivých přípravných jednáních, byly zapracovány, případně byly vzaty na vědomí a vypořádány s tím, že budou zohledněny při přípravě legislativního návrhu.

Zástupci obecních úřadů s rozšířenou působností byli informováni o návrhu převedení agendy občanů Unie z ministerstva na obecní úřady s rozšířenou působností, konkrétní dotazy byly zodpovězeny a na jejich základě byl materiál doplněn.

Zaslaná písemná vyjádření konzultovaných subjektů byla využita při přípravě materiálu. Nebyla zapracována připomínka Konsorcia nevládních organizací pracujících s migranty v České republice k chybějící regularizaci, zlegalizování určitých jasně definovaných skupin cizinců. Ministerstvo plošnou regularizaci dlouhodobě odmítá. Současný zákon umožňuje řešit individuální případy hodné zvláštního zřetele a nový zákon také bude na takové individuální případy pamatovat, např. respektováním existence významného rodinného či soukromého života na území České republiky jako důvodu pro nevydání rozhodnutí podle návratové směrnice, dále existencí víza za účelem strpění, možností odstranění tvrdosti správního vyhoštění či jeho zánikem v jasně definovaných situacích se žádným či minimálním zákazem vstupu či odstraněním tvrdosti správního vyhoštění. Nová právní úprava nebude umožňovat plošnou regularizaci cizinců na území, ale bude založena na principu podpory dobrovolného návratu - aby osoby, které ho využijí, měly možnost požádat o zrušení správního vyhoštění se zákazem vstupu po co nejkratší možné době (pokud by tedy zákaz vstupu vůbec obdržely) a standardní cestou požádat o pobytové oprávnění na území České republiky.

4. Návrh řešení

▪ Zhodnocení variant a výběr nejvhodnějšího řešení

A. Způsob promítnutí navrhovaného věcného řešení do právního řádu

□ **Varianta 1** - vytvoření komplexního právního předpisu. Po zkušenostech s praktickou aplikací dosavadní právní úpravy, kdy úprava pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků sice byla provedena v samostatné části zákona, ale v některých částech se prolínala s podmínkami vstupu a pobytu občanů třetích zemí a např. otázky vstupu na území byly řešeny v částech zákona týkajících se cizinců ze třetích zemí, nejde o ideální řešení nové a srozumitelné právní úpravy pro oblast vstupu a pobytu cizinců. Právní úprava kodexového charakteru by byla nepřehledná a nejednoznačná, vyžadovala by explicitní rozlišení jednotlivých částí pro konkrétní adresáty normy (cizinci, občané Unie, rodinní příslušníci občanů Unie) a ve snaze o určité zobecnění by nebylo možné vyhnout se systému složitých odkazů. **Tato varianta není vhodná.**

□ **Varianta 2** - cesta úpravy parciálními zákony, tj. oddělení úpravy postavení občanů třetích zemí a občanů Unie.

➤ **Varianta 2a** - vytvoření dvou zvláštních zákonů - první týkající se vstupu a pobytu cizinců ze třetích zemí a druhý o volném pohybu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků. S ohledem na zásadní specifika občanů Unie a jejich rodinných příslušníků je žádoucí důsledně a jasně oddělit právní úpravu občanů třetích států a občanů Unie. Zároveň však bude nutné do legislativních návrhů zákonů zapracovat ustanovení, která budou řešit situace, ve kterých cizinec přestane splňovat podmínky osobní působnosti jednoho zákona a podmínky jeho pobytu se budou nadále řídit zákonem druhým (tj. přechod z právní úpravy zákona o volném pohybu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků do zákona o vstupu a pobytu cizinců na území České republiky a naopak). **Tato varianta byla vybrána jako vhodná ke kodifikaci.**

➤ **Varianta 2b** – vedle dvou zvláštních zákonů uvedených ve variantě 2a bude vytvořen nový zákon o ochraně státních hranic. Stávající zákon o ochraně státních hranic vychází z „předschengenské“ reality ochrany hranic a až v druhé řadě obsahuje pravidla pro působení v rámci schengenského prostoru. Zákon přitom obsahuje mnohé duplicity s později přijatým Schengenským hraničním kodexem, který jednak

stanovuje zásadu volného překračování vnitřních hranic, jednak obsahuje poměrně podrobnou a přímo aplikovatelnou úpravu režimu ochrany vnějších hranic. Jisté duplicity lze shledat též ve vztahu k zákonu o Policii. Nová právní úprava bude upravovat pouze ty záležitosti, které nejsou upraveny v Schengenském hraničním kodexu, resp. které je třeba na národní úrovni specifikovat např. s ohledem na působnost jednotlivých orgánů. Jedná se zejména o podmínky provozu mezinárodních letišť, povinnosti pilotů při překračování státní hranice a znovuzavedení ochrany vnitřních hranic. **Tato varianta byla vybrána jako vhodná ke kodifikaci**, přičemž přijetí nového zákona o ochraně státních hranic se jeví jako vhodné i v případě zvolení Varianty A1 (vytvoření komplexního právního předpisu).

- **Varianta 2c** – vedle zákonů uvedených ve variantě 2b bude přijat zákon o Cizineckém správním úřadu. Rozsah agendy Cizineckého správního úřadu je podmíněn případným přenesením odpovědnosti za výkon státní správy z centrálního úřadu na obce v případě občanů Unie. Pokud by byla zvolena varianta přenesení komplexní působnosti ohledně občanů Unie na obce, nabízí se i řešení kodifikace samostatného Cizineckého správního úřadu v rámci zákona o vstupu a pobytu cizinců na území České republiky. S ohledem na fakt, že vytvoření úřadu není v souladu s obecnými cíli reformy veřejné správy, **tato varianta není vhodná**.

B. Institucionální řešení

□ **Varianta nulová** – zachování současného stavu. Novelou z roku 2010 byl učiněn další krok směrem ke zcivilnění výkonu pobytové agendy cizinců. Z policie na ministerstvo byly převedeny kompetence k udělování národních víz, povolování dlouhodobých pobytů, vydávání potvrzení k přechodnému pobytu a povolování přechodného pobytu. Zároveň byla vytvořena Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců jako správní orgán nadřízený ministerstvu ve věcech, v nichž ministerstvo rozhoduje v prvním stupni.

Negativem zachování současného stavu je skutečnost, že i nadále zůstanou policii úkoly, které zcela nesouvisejí s její represivní rolí a netýkají se přímého výkonu policejní služby. Jde zejména o agendu prvotního hlášení pobytu cizince na území a vydávání potvrzení o legálnosti pobytu na území pro účely uzavření sňatku. Dalším negativem je zachování ministerstva jako orgánu rozhodujícího v prvoinstančním řízení. Ústřední orgány státní správy mají plnit především funkci legislativní, koordinační, metodickou a kontrolní, naopak operativní činnost by měla být redukována. Rovněž právní úprava Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců je nedostatečná, jak z hlediska institucionálního, tak procesního i personálního. **Tato varianta není vhodná**.

□ **Varianta 1 – zpřesnění a převod dalších agend z policie na ministerstvo**. Rozdělení kompetencí mezi ministerstvo a policii by bylo zachováno i nadále s tím, že by došlo k dílčímu zpřesnění a převodu dalších agend, které zcela nesouvisejí s rolí policie a netýkají se přímého výkonu policejní služby, kontrolní činnosti a represí. Jde zejména o agendu prvotního hlášení pobytu cizince na území a vydávání potvrzení o legálnosti pobytu na území pro účely uzavření sňatku. Policii zůstanou kompetence v oblasti ochrany hranic, udělování krátkodobých víz na hranicích, stejně jako jejich rušení a zneplatňování, bezpečnostní проверки, kontrola pobytu na území, správní vyhoštění apod. Bude zachována i Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Právní úprava jejího institucionálního, procesního i personálního rámce však bude muset být rozšířena a zpřesněna.

Vzhledem k záměru komplexněji upravit agendu pobytů bez víza do tří měsíců, bude rovněž upravena působnost správních orgánů v této oblasti. I s ohledem na skutečnost, že

bude umožněno cizincům podat žádost o národní vízum či povolení k dlouhodobému pobytu na území v rámci bezvízového pobytu, navrhuje se stanovit působnost ministerstva pro agendu bezvízových pobytů. Působnost v oblasti pobytu na krátkodobé (schengenské) vízum bude i nadále ponechána Ministerstvu zahraničních věcí, resp. službě cizinecké policie.

Nevýhodou varianty 1 je především zachování ministerstva jako orgánu rozhodujícího v prvoinstančním řízení. Ústřední orgány státní správy mají plnit především funkci legislativní, koordinační, metodickou a kontrolní, naopak operativní činnost by měla být redukována. **Tato varianta byla vybrána jako vhodná ke kodifikaci.**

□ **Varianta 2** – převedení pobytové agendy občanů Unie na **obecní úřady obcí** s rozšířenou působností. Právní úprava pobytu občanů Unie a občanů třetích zemí se zásadním způsobem liší (v tomto ohledu je relevantní i judikatura Soudního dvora). Občan Unie pro svůj pobyt na území České republiky nepotřebuje žádné pobytové oprávnění, a to ani pro pobyt delší než 3 měsíce, čímž je jeho pobyt na území srovnatelný se situací občana České republiky. Postavení občanů Unie je řešeno unijní úpravou odlišnou od právních předpisů Unie regulujících vstup a pobyt občanů třetích zemí na území členských států Unie. V současném zákoně o pobytu cizinců je úprava pobytu občanů Unie předmětem zvláštní hlavy zákona a na občany Unie nedopadá pobytový režim platný pro občany třetích zemí. Logickým krokem je tak maximální připodobnění pobytové agendy občanů Unie k agendě vydávání občanských průkazů občanům České republiky/změn jejich trvalého pobytu, a to v institucionální rovině.

Agenda vydávání potvrzení o přechodném pobytu občanů Unie není nijak náročná. Jde o formální správní řízení, cizinec předkládá pouze cestovní doklad a doklad o zdravotním pojištění (tj. Evropský průkaz zdravotního pojištění). Bylo by dořešeno provádění tzv. bezpečnostní prověrky, při které dochází k lustraci osoby v příslušných evidencích. Odvolacím orgánem by bylo, na rozdíl od jiné agendy obecních úřadů vykonávané v přenesené působnosti, ministerstvo, které by zároveň bylo i metodickým orgánem. Ministerstvo by nadále vykonávalo působnost v oblasti povolování trvalého pobytu občanů Unie a povolování pobytu rodinných příslušníků občanů Unie.

Proti této variantě hovoří vysoké finanční náklady z důvodu nutného navýšení příspěvku obcím pro výkon agendy. Dalším negativem je nutnost zaškolení pracovníků. Z přílohy V věcného záměru vyplývá značně nerovnoměrné zatížení jednotlivých obecních úřadů. Některé úřady by byly využívány velmi zřídka, což s sebou přináší riziko chybovosti. Navíc i na těchto úřadech by pro pobytovou agendu občanů Unie museli být zaškoleni dva pracovníci z důvodu zastupitelnosti. **Tato varianta není vhodná.**

□ **Varianta 3** – vytvoření **Cizineckého správního úřadu**. S ohledem na fakt, že vytvoření úřadu není v souladu s obecnými cíli reformy veřejné správy a dále z důvodu finanční náročnosti, **tato varianta není vhodná.**

□ **Varianta 4** – rozhodování soudů o zajištění v první instanci a převod provozování zařízení pro zajištění cizinců pod Ministerstvo spravedlnosti. Rozhodnutí o zajištění cizince vydává v současné době policie, což je dlouhodobě označováno za nepřijatelné, i vývoj v rámci Unie směřuje k tomu, aby o zajištění cizinců rozhodoval soud. Proto **varianta** převedení působnosti v oblasti rozhodování o zajištění cizinců na soudy **byla vybrána jako vhodná ke kodifikaci.**

Provozování zařízení pro zajištění cizinců je nyní svěřeno ministerstvu. Navrhuje se převést kompetence v této oblasti na Ministerstvo spravedlnosti. Řešení jednak přiměřeně reaguje na navržené převedení působnosti v oblasti rozhodování o zajištění na soudy, jednak je vhodné stanovit pouze jednu instituci (vězeňsko službu) pro péči o osoby s omezenou osobní svobodou. **Tato varianta byla vybrána jako vhodná ke kodifikaci.**

C. Informační systémy

□ **Varianta 1 - zachování současného stavu** řešení informačního systému cizinců, ovšem s nutností objektivních změn v důsledku připravované nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky. Aplikací této varianty nelze dosáhnout sledovaného cíle, neboť zachování stávající koncepce informačního systému cizinců neumožňuje ani zajištění automatizace procesů jednotlivých řízení, ani zpracování nově požadovaných rozsahů údajů, a dokonce ani splnění závazků, které v rámci vízové politiky požaduje od členských států Evropská unie [Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex)].

Varianta 1 zachovává stávající uživatelské hodnoty a neobsahuje žádné přínosy. I tato varianta by představovala finanční náklady na zajištění programových a provozních změn, přitom by však vinou jejich minimalizací představovala výrazně snížený uživatelský komfort, resp. by vynucovala některé informační činnosti provádět s využitím jiných technologických nástrojů, což by snižovalo efektivnost systému a v konečném důsledku dokonce v dlouhodobém horizontu zvýšení finančních nároků. **Tato varianta není vhodná** z hlediska účinnosti jejího řešení.

□ **Varianta 2 – vytvoření dvou na sobě nezávislých informačních systémů** s rozdílným vymezením subjektů údajů, avšak s obdobnou položkovou skladbou, provozními parametry, funkcionalitami, technologickými nástroji a vazbami na jiné informační systémy. Přestože vytvoření obou informačních systémů představuje možnost stanovit jejich subjekty údajů, položkovou skladbu, jednotlivé uživatelské databáze a uživatelské funkcionality tak, aby podporovaly efektivnost a účinnost plnění úkolů v oblasti agendy pobytu cizinců na území České republiky, varianta 2 neodpovídá koncepci zapisování údajů o cizincích do základního registru obyvatel a případné poskytování historického tvaru těchto údajů, které je stanoveno výlučně z (prostřednictvím) jednoho agendového informačního systému (viz zákon o základních registrech a zákon č. 227/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů). V rozsahu funkce informačního systému cizinců jako agendového informačního systému by tedy jiným zákonem stanoveného cíle nemohlo být dosaženo.

Rovněž přehlednost a účelnost vedení údajů o cizincích se vytvořením dvou samostatných agendových informačních systémů nezvyšuje, technické nástroje sloužící pro provádění informačních činností umožňují shodný uživatelský komfort (včetně vyhledávání a třídění těchto údajů) i pro případy jejich vedení v jednom informačním systému, avšak s výhradou, že pro případy souborného zpracovávání dat v agendě pobytu cizinců na území České republiky bude nutné data třídit a vyhledávat ve dvou zpracovatelských úrovních (namísto automatizovaného souborného zpracovávání dat v rámci funkcionalit jednoho informačního systému).

Přínosy varianty 2 jsou shodné s mírou dosažení jí sledovaného cíle; přijetím této varianty lze dosáhnout uživatelské podpory pro plnění úkolů podle zákona o vstupu a pobytu cizinců na území České republiky a zákona o volném pohybu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků, nelze však dostát závazkům pro sdílení údajů ve veřejné správě, tedy vazbě k základnímu registru obyvatel.

Využití varianty 2 s sebou přináší – vedle již zmíněného problému s podmínkami zapisování údajů o cizincích do základního registru obyvatel – celou řadu dalších nevýhod. Jedná především o nadbytečné finanční prostředky vynakládané na vybudování a zajištění provozu dvou agendových informačních systémů tam, kde by finanční prostředky na vybudování a provozování jednoho informačního systému byly méně než poloviční. Stejně tak by nadbytečnou administrativní i finanční zátěž přineslo zajišťování provozu dvou

informačních systémů namísto jednoho kompaktního, se shodnými uživatelskými funkcemi. Nevýhodou varianty 2 je i vzájemné využívání (poskytování) údajů mezi oběma takto koncipovanými informačními systémy tam, kde by pro účely ověřování určitých skutečností (včetně ověřování správnosti vedených údajů) postačovala standardní informační činnost uvnitř jednoho informačního systému.

Zásadním problémem varianty 2 je pak nevyhnutelné rozsáhlé legislativní řešení, které by představovalo novelizaci téměř dvou set dalších zákonů, v kterých by musely být stanoveny od současného právního stavu odlišné normativní podmínky poskytování údajů o cizincích z příslušných agendových informačních systémů. **Tato varianta není vhodná** z hlediska účinnosti jejího řešení a vysoké finanční náročnosti její realizaci i podmínek provozování.

□ **Varianta 3 - jeden informační systém cizinců.** Varianta umožňuje dosažení stanoveného cíle za nejúčelnějších podmínek, a to jednak s relativně nejmenšími vynakládanými náklady, jednak bez dalších legislativních a technologických úprav podmínek, za nichž jsou vůči třetím subjektům a informačním systémům zpracovávány údaje o cizincích.

Přínosem varianty 3 je vytvoření jednotného systému zpracovávání údajů o cizincích, které s využitím nově zvolených, po případě s využitím osvědčených předcházejících, technických a programových prostředků umožní provádění širokého rozsahu informační činnosti při plnění úkolů v agendě pobytu cizinců na území České republiky. Jednou z výhod je možnost definování uceleného systému funkcionalit informačního systému podle této varianty, a to včetně začlenění pracovních databází a vazeb na související provozní informační systémy nebo systémy spisové služby vedené v elektronických systémech spisové služby.

Vedle údajů týkajících se cizinců ze třetích zemí a občanů Unie a jejich rodinných příslušníků se předpokládá zejména vytvoření databáze (evidence) zvučících osob, evidence škol oprávněných přijímat cizince ke studiu, evidence přestupků cizinců na úseku zákona o pobytu cizinců, evidence ubytovatelů. Provázání informačního systému se systémem spisové služby vedené v elektronických systémech spisové služby zefektivní kromě jiného výkon procesních úkonů v rámci zahájených správních řízení (sledování lhůt, zajištění jednotných informací, využívání údajů z jiných informačních systémů, možnost sledování spisu a případné podávání informací o stavu řízení); nezanedbatelným přínosem je také transparentnost takového postupu a případné snížení množství úkonů (s výjimkou zákonem obligatorně stanovených), při kterých dochází k osobní účasti cizince s příslušným úředníkem.

Stanovení vazeb vůči dalším informačním systémům navíc usnadní ověřování pro rozhodování nezbytných údajů i rychlou reakci ministerstva tam, kde změna příslušných údajů vede ke změnám pobytového režimu cizince.

Varianta 3 nepřináší uživatelské nevýhody, bude však vyžadovat profesionálně náročnou týmovou spolupráci při stanovení koncepce tohoto informačního systému a zpracování jeho konkrétní projektové podoby (což je však nevýhodou pouze relativní, neboť z jiného úhlu pohledu je výhoda otevřeného prostoru, ve kterém bude projekt vznikat a ve které lze stanovit veškeré potřebné funkcionality, subsystémy, vazby i potřebnou položkovou skladbu s přihlédnutím ke skutečným potřebám správce tohoto systému jako správního orgánu vykonávající působnost v pobytové agendě cizinců na území České republiky). Z hlediska účinnosti řešení a s přihlédnutím k předpokládaným finančním nákladům je varianta 3 pro praxi nejúčelnější. **Tato varianta byla vybrána jako vhodná ke kodifikaci.**

D. Integrační opatření

□ **Varianta nulová** - varianta sice neznamená finanční zátěží, nicméně v dlouhodobém kontextu nelze uvažovat o efektivní imigraci bez úspěšné integrace, tak jak to již potvrdily zkušenosti z jiných zemí (Německo, Francie). Bez dostatečné podpory integrace lze očekávat závažné problémy zejména v druhé a třetí generaci imigrantů, uzavírání komunit bez možnosti dalších zásahů ze strany státu. **Tato varianta není vhodná.**

□ **Varianta 1** – navazuje na postupný rozvoj již realizovaných integračních opatření v posledních letech a na požadavky Aktualizované koncepce integrace cizinců – Společné soužití, která byla schválena usnesením vlády č. 99 ze dne 9. února 2011. S ohledem na nutnost předcházet situacím popsaným ve variantě nulové, **tato varianta byla vybrána jako vhodná ke kodifikaci.**

▪ Implementace a vynucování

Ministerstvo na základě výše uvedeného věcného záměru zpracuje legislativní návrhy nových zákonů: zákon o vstupu a pobytu cizinců na území České republiky, zákon o volném pohybu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků a zákon o ochraně státních hranic. V souladu s Výhledem legislativních prací vlády na roky 2012 až 2014 by návrhy zákonů měly být předloženy vládě ke schválení v posledním čtvrtletí roku 2013 s předpokládanou účinností od 1. ledna 2015.

▪ Přezkum účinnosti

Přezkum účinnosti věcného záměru bude proveden při tvorbě legislativních návrhů právních předpisů. Současně je možné v rámci legislativních úkolů vlády reagovat na aktuální potřeby praxe a její upozornění na případné nedostatky v regulaci nebo případně její neefektivnosti.

▪ Kontakty a prohlášení schválení hodnocení dopadů

Zpracovaly:

JUDr. Andrea Fáberová
vedoucí oddělení azylové a migrační legislativy
odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra
tel: 974 832 489
email: opueu@mvcr.cz

Mgr. Lenka Audyová
oddělení azylové a migrační legislativy
odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra
tel: 974 832 423
email: lenka.audyova@mvcr.cz

Schválil:

PhDr. Tomáš Haišman
ředitel odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra
tel. 974 832 500
email: opu@mvcr.cz

B. NÁVRH VĚCNÉHO ŘEŠENÍ

S ohledem na článek 4 odst. 2 Legislativních pravidel vlády, schválených usnesením vlády č. 188/1998 v platném znění, návrh věcného řešení obsahuje pouze popis způsobu promítnutí navrhovaného věcného řešení do právního řádu [článek 4 odst. 1 písm. d) Legislativních pravidel vlády]. Požadavek článku 4 odst. 1 písm. d) bodu 1 Legislativních pravidel vlády viz Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (část „Zhodnocení variant a výběr nejvhodnějších řešení“).

Pokud bude v období po schválení věcného záměru přijata nová unijní legislativa, bude v paragrafovaném znění zákonů zohledněna.

Zákon o vstupu a pobytu cizinců na území České republiky

1. Účel, předmět a působnost zákona

Účelem zákona bude upravit podmínky vstupu cizinců – občanů třetích států na území České republiky a dále podmínky jejich pobytu a vycestování z území, resp. návratu do zemí původu. Do působnosti zákona budou spadat pouze občané třetích států, s výjimkou rodinných příslušníků občanů Unie, kteří vykonávají právo volného pohybu ve smyslu článku 21 Smlouvy o fungování Evropské unie a jeho prováděcího opatření, tedy směrnice 2004/38/ES.

Vstup (a pobyt) cizinců na území bude upraven v návaznosti na přímo použitelné předpisy Unie, zejména Schengenský hraniční kodex a vízový kodex.

2. Základní pojmy

2.1. Cizinec

Pojem cizinec bude vymezen pozitivně – zákon o pobytu cizinců se bude vztahovat na všechny občany třetích států, včetně rodinných příslušníků občanů České republiky, kteří nevykonávají právo volného pohybu ve smyslu směrnice 2004/38/ES.

Zákon o pobytu cizinců se nebude vztahovat na:

- rodinné příslušníky občanů České republiky, kteří vykonávají právo volného pohybu ve smyslu směrnice 2004/38/ES,
- občany ostatních členských států Unie a jejich rodinné příslušníky,
- občany států, které jsou vázány mezinárodní smlouvou sjednanou s Evropským společenstvím (např. Švýcarsko) a jejich rodinné příslušníky,
- občany států, které jsou vázány smlouvou o Evropském hospodářském prostoru (Norsko, Lichtenštejnsko, Island) a jejich rodinné příslušníky,
- žadatele o mezinárodní ochranu formou azylu a doplňkové ochrany,
- poživatele mezinárodní ochrany (azylanty a poživatele doplňkové ochrany),
- žadatele o poskytnutí dočasné ochrany a poživatele dočasné ochrany,

- osoby pobývající na území na základě zákona o pobytu ozbrojených sil.

2.2. Cestovní doklad

Za cestovní doklad se pro účely zákona bude považovat:

- veřejná listina, která je jako cestovní doklad uznaná Českou republikou,
- cizinecký pas s územní platností do všech států světa,
- cestovní průkaz totožnosti,
- cestovní doklad vydaný Českou republikou na základě mezinárodní smlouvy,
- seznam žáků cestujících na školní výlet v rámci Unie.

Za cestovní doklad lze pro účely zákona uznat veřejnou listinu za účelem cestování do zahraničí, pokud z hlediska jejího provedení a jazyka, v němž jsou uvedeny údaje, odpovídá mezinárodním zvyklostem, její územní platnost zahrnuje území a lze z ní zjistit

- údaje o státním občanství cizince,
- údaje o jeho totožnosti,
- fotografii držitele,
- údaj o době platnosti.

Pro účely prvního vstupu nesmí být cestovní doklad starší 10 let a musí obsahovat nejméně 2 volné stránky. Pokud se cestovní doklad předkládá pro udělení národního víza, doba jeho platnosti musí být nejméně o 3 měsíce delší, než je doba platnosti národního víza (výjimkou je udělení víza k pobytu za účelem strpění pobytu na území).

2.3. Zajištění živobytí cizince - doklad o zajištění finančních prostředků

Cizinec má zajištěno živobytí v případě, že má finanční prostředky, kterými může disponovat na území České republiky a které jsou dostatečné pro pobyt a návrat do země původu nebo, že z titulu účelu pobytu si prostředky na pobyt na území zajistí, aniž by mohl představovat zátěž pro sociální systém. Způsob doložení finančních prostředků a jejich výše bude stanovena v podzákoně předpisu (vyhláška ministerstva).

Finanční prostředky bude možno doložit:

- v hotovosti (pouze u krátkodobých pobytů do 3 měsíců),
- výpisem z účtu vedeného v bance nebo jiné finanční instituci znějícím na jméno cizince,
- platnou mezinárodně uznávanou platební kartou,
- dokladem o výši příjmů,
- jinak (dokladem o udělení grantu apod.).

Výše potřebných finančních prostředků a způsob jejího výpočtu bude diferencována v závislosti na jednotlivých druzích pobytu.

Cílem nové právní úpravy je zjednodušení výpočtu výše finančních prostředků oproti současné úpravě. Zákon stanoví, ve kterých případech bude vyžadováno prokázání výše finančních prostředků jednorázovou částkou a ve kterých formou pravidelného měsíčního

příjmu, resp. ve kterých případech nebude požadováno prokázání dostatečných finančních prostředků. Zákon také stanoví způsob výpočtu potřebné výše finančních prostředků, dle jakého ukazatele jsou konkrétní částky stanovené v podzákoném předpisu určeny (existenční minimum, životní minimum a normativní náklady na bydlení, popř. oficiálně vyhlášená průměrná mzda apod.).

Osoby mladší 18 let budou muset prokazovat potřebné finanční prostředky pro pobyt na území v poloviční výši.

2.4. Zajištění úhrady zdravotní péče

Cizinec může pobývat na území, pokud má zajištěnu úhradu zdravotní péče. Ministerstvo zdravotnictví upraví okruh osob, které budou účastny veřejného zdravotního pojištění. Doklad o zajištění úhrady zdravotní péče cizinec předloží až před vydáním národního víza za účelem převzetí povolení k pobytu na území.

Pro víza krátkodobá bude aplikován vízový kodex (článek 15), obdobným způsobem bude upravena otázka bezvívově pobývajících cizinců.

Zákon upravující vstup a pobyt cizinců na území České republiky již nebude upravovat obsah pojistných smluv v otázce zdravotního pojištění cizinců a rozsah, resp. úroveň poskytované zdravotní péče poskytované na jejich základě. Nechává se na zvážení, jakým způsobem a zda vůbec bude otázka obsahu pojistných smluv řešena. V případě snahy o řešení této problematické otázky se nabízí možnost změny zákona č. 37/2004 Sb., o pojistné smlouvě a o změně souvisejících zákonů (zákon o pojistné smlouvě), ve znění pozdějších předpisů, nebo zahrnutí všech cizinců do systému veřejného zdravotního pojištění, např. s možností stanovení určité čekací lhůty pro jejich účast v systému veřejné zdravotní péče, včetně stanovení vstupního finančního příspěvku (systém funguje na principu solidarity). Nabízí se i cesta vytvoření zcela nové právní úpravy - obdoby povinného ručení – tj. povinného pojištění za účelem zdravotní péče [viz zákon č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla) ve znění pozdějších předpisů]. **Tato otázka se nechává k dalšímu rozhodnutí.**

2.5. Ubytování a doklad o zajištění ubytování

Ubytování cizince musí být zajištěno na přiměřené úrovni. Ubytování musí být zajištěno v prostorách určených k bydlení a na takové úrovni, která je požadována podzákoným předpisem upravujícím technické požadavky na stavby (vyhláška č. 268/2009 Sb.). Podrobnosti ke stanovení přiměřenosti ubytování mohou být upraveny v podzákoném předpisu.

Novelou z roku 2010 byly zpřísněny požadavky na náležitosti dokladu o ubytování zakotvením požadavku ověřeného podpisu. Nově bude nastaven systém zjednodušení pro ubytovatele, kteří budou mít zájem se registrovat u správního orgánu (databáze hotelových zařízení, kolejí atd.). V takovém případě např. nebude u dokladu o zajištění ubytování formou potvrzení vyžadován úředně ověřený podpis ubytovatele, resp. uznávaný elektronický podpis.

2.6. Pozvání

Obsah pozvání k pobytu cizince na území, který nepřesáhne dobu 3 měsíců, stanoví vízový kodex. Obsah pozvání k pobytům delším než 3 měsíce stanoví ministerstvo (podrobnosti k obsahu pozvání mohou být upraveny v podzákoném předpisu). Oproti

současnému stavu bude pouze 1 originál pozvání, pro další účely řízení budou stačit ověřené kopie.

Na základě dosavadních zkušeností z praxe budou provedeny určité změny v charakteru a možnosti využití pozvání. Vedle evidence pozvání bude zřízena evidence zvoucích osob a bude možné odmítnout ověření pozvání. Institut pozvání bude využitelný pouze u krátkodobých a národních víz. Pozvání bude nutné podpořit i finanční zárukou na náklady vycestování cizince z území.

2.7. Společné soužití

Získání pobytu za účelem sloučení rodiny by mělo být i nadále vázáno na skutečné společné soužití rodiny na území (nikoliv např. občasně návštěvy potomka studujícího v jiném státě než České republice). Cílem nové právní úpravy bude tento pojem definovat.

Společné soužití by mělo znamenat skutečný a trvalý manželský či jiný rodinný vztah, jehož cílem je zachování rodinné jednotky a účelem dlouhodobé sdílení společné domácnosti. Při posuzování naplnění podmínky společného soužití správní orgán zváží povahu a pevnost rodinných vztahů, jakož i existenci rodinných, kulturních a sociálních vazeb se zemí původu.

Při výkladu společného soužití a sdílení společné domácnosti bude zohledněna i příslušná judikatura. Nejvyšší správní soud uvedl, že společnou domácnost představuje jen skutečné a trvalé soužití, v němž její členové přispívají k úhradě a obstarávání společných potřeb a v němž společně a bez rozlišování hospodaří se svými příjmy. Spolužijící fyzická osoba musí žít ve společné domácnosti tak, jako by byla členem rodiny; vyžaduje se, aby pečovala o společnou domácnost nebo poskytovala prostředky na úhradu potřeb společné domácnosti nebo aby byla odkázána výživou na zůstavitele.⁴ Nejvyšší soud uvedl, že trvalým opuštěním společné domácnosti je třeba rozumět jednání nájemce bytu, jež bylo vedeno úmyslem společnou domácnost zrušit a již ji neobnovit, a jde přitom nejen o úkon faktický, ale i právní⁵.

2.8. Nezaopatřené dítě

Úprava bude převzata ze současné právní úpravy. Nezaopatřenost dítěte se posuzuje podle zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů. Pro účely tohoto zákona se nezaopatřeným dítětem bude dále rozumět cizinec nejdéle do 26 let věku, který nepřetržitě studuje na střední nebo vysoké škole v cizině a ministerstvo školství nevydalo rozhodnutí o tom, že toto studium je postaveno na roveň studia na střední nebo vysoké škole v České republice. Získání pobytu za účelem sloučení rodiny by však v těchto případech mělo být i nadále vázáno na skutečné společné soužití rodiny na území.

2.9. Trestní zachovalost

Navrhuje se zachování dosavadní právní úpravy (§ 174 zákona o pobytu cizinců) s malým doplněním pro účely řízení, v nichž správní orgán neopatřuje výpis z Rejstříku trestů, ale jeho opis. Za trestně zachovalého se pro účely tohoto zákona bude považovat cizinec, který nemá

- a) ve výpisu z evidence Rejstříku trestů záznam, že byl pravomocně odsouzen za spáchání trestného činu,

⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu 21 Cdo 436/2001 ze dne 16. ledna 2002.

⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu 26 Cdo 980/2009 ze dne 23. listopadu 2010.

- b) v opisu z evidence Rejstříku trestů záznam o pravomocném odsouzení za spáchání trestného činu, o jehož zahlazení nebylo pravomocně rozhodnuto,
- c) v dokladu cizího státu obdobném výpisu z evidence Rejstříku trestů záznam, že byl odsouzen za jednání, které naplňuje znaky trestného činu.

Za účelem doložení trestní zachovalosti si příslušný orgán vyžádá výpis/opis z evidence Rejstříku trestů. Žádost a výpis/opis z evidence Rejstříku trestů se budou předávat v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Pokud bude cizinec prokazovat svou trestní zachovalost dokladem pod písmenem c), musí jít o doklad státu, jehož je cizinec občanem, jakož i států, v nichž se cizinec zdržoval v posledních 3 letech nepřetržitě po dobu delší než 6 měsíců; v případě, že stát takový doklad nevydává, bude možno jej nahradit čestným prohlášením. Doklad nesmí být starší 6 měsíců.

2.10. Totožnost

Bude zachována dosavadní právní úprava (§ 177 zákona o pobytu cizinců). Totožností se pro účely tohoto zákona bude rozumět prokázání jména, příjmení, dne, měsíce a roku narození a státního občanství nebo posledního trvalého bydliště mimo území.

Pro účely vyhoštění lze prokázání totožnosti nahradit daktyloskopickými otisky, obrazovým záznamem cizince a údaji, které policie k cizinci zjistila.

2.11. Způsobilost k právním úkonům

Stejně jako v dosavadní právní úpravě bude věková hranice pro nabytí způsobilosti k právním úkonům stanovena na 15 let.

2.12. Přiměřenost

Úprava bude odpovídat dosavadní právní úpravě. Při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku jeho pobytu na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území.

2.13. Závažná nemoc

Obdobně jako v dosavadní právní úpravě půjde o nemoc, která je uvedena v seznamu nemocí, které by mohly ohrozit veřejné zdraví, a seznamu nemocí a postižení, které by mohly závažným způsobem ohrozit veřejný pořádek, které jsou stanoveny vyhláškou Ministerstva zdravotnictví.

3. Vstup na území

3.1. Hranice

Stávající definice hraničního přechodu a ustanovení o kontrolách na vnitřních/vnějších hranicích (současný § 3 a 4 zákona o pobytu cizinců) budou přesunuty do zákona o ochraně státních hranic.

V této souvislosti bude třeba revidovat celý stávající zákon o ochraně státních hranic. Bude proto přijat nový zákon o ochraně státních hranic (viz níže věcný záměr zákona o ochraně státních hranic).

3.2. Kontrola na hranicích

Problematika vstupu na území a provádění hraniční kontroly (včetně odepření vstupu) je poměrně detailně stanovena Schengenským hraničním kodexem. V části týkající se vstupu na území bude v zákoně proveden odkaz na tento přímo použitelný právní předpis Unie. Stejně jako u kapitoly 3.1. lze zvážit, aby komplexně všechna ustanovení o vstupu na území a provádění hraniční kontroly byla přesunuta do zákona o ochraně státních hranic.

Zákon bude obsahovat pouze dílčí odchylky od režimu stanoveného Schengenským hraničním kodexem. Splnění podmínek vstupu nebude vyžadováno u státních příslušníků třetích zemí, kteří budou:

- přebírání od orgánu cizího státu podle zvláštního zákona (trestního řádu),
- přes území provázení,
- na území předávání podle mezinárodní smlouvy nebo přímo použitelného právního předpisu Unie.

Od státních příslušníků třetích zemí mladších 15 let zapsaných do cestovního dokladu jiného cizince nebude vyžadován vlastní cestovní doklad.

Oproti stávající právní úpravě bude zrušen institut hraničních průvodek.

4. Pobyt na území

Základní premisou tohoto zákona bude jeho zjednodušení oproti stávajícímu zákonu o pobytu cizinců zejména pro adresáty normy. Adresát normy nalezne vše na jednom místě u jednotlivých pobytových institutů - od náležitosti žádosti o oprávnění k pobytu až po otázky jeho prodloužování - tak, aby právní úprava byla komplexní a uživatelsky jednodušší. Především dojde ke snížení počtu odkazů.

Obecnými podmínkami pobytu cizince na území budou zejména:

- platný cestovní doklad a platné oprávnění k pobytu,
- plnění účelu pobytu, k němuž bylo oprávnění vydáno,
- zajištění živobytí cizince – cizinec má dostatečné finanční prostředky k pobytu na území, včetně prostředků na vycestování z území, (se stanovenými výjimkami, např. povolení k dlouhodobému pobytu ze zřetele hodných důvodů),
- zajištění úhrady případné zdravotní péče,
- zajištění přiměřeného ubytování,
- u nezletilého cizince souhlas zákonného zástupce, který s ním nebude pobývat na území, s jeho pobytem na území, (s výjimkou situací, ve kterých cizinec prokáže, že tento doklad nemůže opatřit z důvodů na jeho vůli nezávislých nebo pokud již dítě na území pobývá),
- neexistence důvodů pro vyhoštění cizince.

Podle délky pobytu a celkového charakteru pobytu budou pobyty rozděleny na:

- krátkodobé pobyty,
- dlouhodobé pobyty a
- trvalé pobyty.

Krátkodobý pobyt bude pobytem v délce maximálně 1 roku. Do 3 měsíců může cizinec pobývat na území buď bez víza anebo na schengenské vízum, vydávané podle vízového kodexu. Nad 3 měsíce do 1 roku bude moci cizinec na území pobývat na národní vízum. Pobyt na národní vízum lze rozdělit do dvou kategorií:

- pobyt od 3 měsíců do 1 roku – jde o pobyt za časově omezeným účelem, kdy cizinec již před vstupem na území ví, že jeho cílem není dlouhodobé usazení v České republice (nad dobu 1 roku nebude národní vízum prodloužitelné, obecně nebude možné přejít na jiný pobytový titul),
- národní vízum za účelem převzetí povolení k pobytu – obdoba dosavadní právní úpravy.

Na rozdíl od současné právní úpravy nebude vydáváno národní vízum za účelem strpění pobytu na území, které materiálně vízem není. Dle charakteru účelu pobytu bude vydáváno buď potvrzení o strpění pobytu (viz kapitola 4.5.) nebo dlouhodobý pobyt ze zřetele hodných důvodů (viz kapitola 4.2.5.1.).

Dlouhodobé pobyty budou pobyty v délce trvání nad 3 měsíce. Budou rozděleny podle účelů pobytu s tím, že účel pobytu může být i jiný než zákonem vymezený. Na rozdíl od pobytu na národní vízum si cizinec bude žádat o povolení k dlouhodobému pobytu v případě, že má zájem na možnosti prodloužení svého pobytu na území a mít perspektivu dlouhodobého a posléze trvalého usazení na území.

Bude zjednodušena systematika trvalého pobytu. Na rozdíl od dosavadní právní úpravy nebude po 5 letech pobytu na území souběžně udělováno povolení k trvalému pobytu a postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, ale cizinec získá postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Povolení k trvalému pobytu, jakožto národní pobytový status, bude možné získat bez splnění předchozí délky pobytu na území z důvodů hodných zvláštního zřetele, které budou zahrnovat humanitární důvody, zájem České republiky či skutečnost, že se jedná o bývalého občana České republiky. Zvýhodnění budou i rodinní příslušníci občanů České republiky, kteří budou moci žádat o povolení k trvalému pobytu již po dvou letech pobytu na území České republiky.

Speciálními typy pobytu cizinců na území budou pak pobytové tituly vydávané z moci úřední – bude se jednat, obdobně jako podle dosavadní právní úpravy, o pobyt na výjezdní příkaz a pobyt dítěte svěřeného do náhradní výchovy.

Mimo systém pobytových oprávnění bude stát potvrzení o strpění pobytu cizince na území, vydávané cizincům, na jejichž pobytu nemá Česká republika zájem, ale přesto musí jejich pobyt na území strpět.

V zákoně bude zakotvena možnost stanovit nařízením vlády kvóty pro určité kategorie aktivit (zejména ekonomických) či státních příslušností, popřípadě časové harmonogramy pro nabírání žádostí. Možnost zavést určitá omezení pro migraci do České republiky vychází z principu práva státu rozhodovat o rozsahu a složení imigračních toků do České republiky a je i po přijetí Lisabonské smlouvy nadále ve výlučné kompetenci členských států. Rozsah a struktura migrace za účelem ekonomických aktivit mají být odvozeny od potřeb české ekonomiky a integračních možností a rovněž mají být flexibilně upravitelné tak, aby bylo možné rychle reagovat na měnící se ekonomickou realitu. V neposlední řadě musí mít vláda

České republiky možnost reagovat na výjimečné (krizové) situace z hlediska bezpečnosti státu, např. v případě prudkého zvýšení počtu žádostí o přijetí by byl systém povolování pobytů dle zákona extrémně zatěžující.

4.1. Krátkodobý pobyt

4.1.1. Pobyt bez víza

Okruh osob, které mohou pobývat na území bez víza, bude vycházet ze současného znění ustanovení § 18 zákona o pobytu cizinců. Okruh osob vychází:

- z vymezení nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni, ve znění nařízení Rady č. 2414/2001, 453/2003, 851/2005, 1932/2006, 1244/2009, 1091/2010 a 1211/2010 (dále jen „nařízení č. 539/2001“), konkrétně z jeho příloh I a II a článku 4 stanovujícího výjimky z vízové povinnosti nebo osvobození z vízové povinnosti,
- z národní úpravy (např. pobyt bez víza cizince umístěného ve výkonu zabezpečovací detence či výkonu trestu odnětí svobody).

Současná právní úprava ohledně krátkodobého pobytu bez víz odkazuje na vízový kodex, který se však vztahuje pouze na právní vztahy související s vízovou povinností. Nově proto bude oblast bezvízového pobytu po dobu kratší než 3 měsíce upravena samostatně. Úprava nicméně bude vycházet z vízového kodexu, neboť postavení cizince, který disponuje vízem, a cizince bez vízové povinnosti by mělo být obdobné. Lze však uvažovat určitá zvýhodnění pro cizince privilegované bezvízovým statutem (např. možnost žádat o pobytové oprávnění na území v rámci bezvízového pobytu).

4.1.2. Krátkodobé vízum

Udělování krátkodobých víz je upraveno zejména přímo použitelným nařízením - vízovým kodexem. V zákoně bude uveden odkaz na vízový kodex a dále budou zakotvena opatření, která nejsou ve vízovém kodexu upravena a jdou nad jeho rámec. Jedná se např. o kompetence pro udělování víz na hranicích, jejich prodlužování, rušení a zneplatnění, a dále o podrobnosti k řízení o oprávněném prostředku proti neudělení krátkodobého víza.

Seznam občanů zemí, kteří mohou pobývat v tranzitním prostoru mezinárodního letiště pouze na základě letištního průjezdního víza, je stanoven vyhláškou ministerstva. V současné době je proces realizace změn v předmětném národním seznamu legislativně zdoluhavý a neumožňuje rychle reagovat na nově vzniklou situaci. Navrhuje se proto v zákoně stanovit zmocnění pro ministra vnitřně rozhodnout v případě důvodného nebezpečí ohrožení bezpečnosti státu nebo závažného porušení veřejného pořádku o rozšíření okruhu cizinců, kteří mohou pobývat v tranzitním prostoru letiště pouze na základě letištního průjezdního víza. O zavedení takového opatření by byla informována vláda a souběžně i Ministerstvo zahraničních věcí, ve lhůtě 24 hodin před realizací opatření. Následně by ministerstvo zpracovalo podnět na změnu vyhlášky.

4.1.3. Národní vízum

Národní vízum nebude, na rozdíl od současné právní úpravy národních dlouhodobých víz, předstupněm pro získání dlouhodobého pobytu (pobyt na národní vízum bude tedy

obecně pobytem bez perspektivy usazení). **Národní vízum bude určeno pro pobyt delší než 3 měsíce a nepřesahující 1 rok.** Na rozdíl od stávající právní úpravy nebude rozlišována délka platnosti národního víza a doba pobytu na toto národní vízum. Platnost národního víza bude odpovídat délce povoleného pobytu. **Nad dobu pobytu 1 rok nebude národní vízum prodloužitelné.** Bude zachována nenárokovost udělení národního víza.

Obecným principem institutu národního víza bude nemožnost z tohoto pobytového titulu žádat o jiný pobytový titul, včetně změny účelu pobytu. Právní úprava však bude počítat s výjimečnými případy, v nichž bude nutné cizinci povolit pobyt na území i po vypršení platnosti národního víza. V takových případech přichází v úvahu využití potvrzení o strpění pobytu nebo udělení dlouhodobého pobytu ze zřetele hodných důvodů. Právě do těchto dvou typů oprávnění k pobytu budou zahrnuty případy v současné době upravené institutem dlouhodobého víza za účelem strpění pobytu na území.

Druhou zásadou bude podávání žádostí o národní vízum pouze na zastupitelských úřadech v zahraničí, s výjimkou určitých kategorií cizinců, na něž se nevztahuje vízová povinnost. Seznam zemí, jejichž občané budou moci podat žádost o národní vízum na území v rámci bezvízového pobytu, bude stanoven vyhláškou ministerstva.

Lze definovat následující výhody institutu národního víza (oproti povolení k dlouhodobému pobytu):

- za účelem vydání národního víza nebudou snímány biometrické údaje;
- pro držitele národního víza se nepočítá s povinným splněním integračních požadavků;
- řízení o udělení národního víza bude rychlejší než v případě řízení o vydání povolení k dlouhodobému pobytu;
- celé řízení o udělení národního víza bude méně finančně náročné.

4.1.3.1. Národní vízum za účelem pobytu do 1 roku

Národní vízum bude udělováno cizinci, který hodlá pobývat na území po dobu delší než 3 měsíce a kratší než 1 rok.

Z hlediska účelu pobytu bude národní vízum za účelem pobytu do 1 roku určeno především pro takové pobyty, jako jsou např. krátkodobá studia či vzdělávání (několikaměsíční stáže), léčebný pobyt apod. Národní vízum bude možné udělit i za účelem zaměstnání (jde o kategorii, která je v systému ekonomické migrace do České republiky, schváleném usnesením vlády č. 48, označená jako Z1). Doba pobytu bude stanovena na dobu pracovní smlouvy, maximálně však na dobu 1 roku. V rámci připomínkového řízení bude muset být nalezena shoda o využití principu duálního povolení nebo samostatného povolení k zaměstnání.

Národní vízum jako oprávnění k pobytu bude dále zachováno pro případy pobytu na základě mezinárodních smluv o volném obchodu (FTA), které umožňují pobyt v rámci 12 měsíčního období (např. pro pracovní návštěvy zakládající obchodní přítomnost, stážisty absolventy, smluvní poskytovatele služeb, prodejce podnikatelských služeb či nezávislé profesionály).

Žádost o národní vízum bude cizinec moci podat na místně příslušném zastupitelském úřadu. Místní příslušnost bude stanovena obdobně jako v dosavadní právní úpravě (vyhláška č. 429/2010 Sb., stanovící výjimky z povinnosti cizince požádat o vízum nebo povolení k pobytu na místně příslušném zastupitelském úřadu). Cizinec bude povinen prokázat splnění obecných podmínek pro pobyt na území (platný cestovní doklad, zajištění ubytování, zajištění úhrady případné zdravotní péče apod.) a dále předložit doklad o účelu pobytu. Lhůta pro

vydání rozhodnutí o udělení národního víza bude kratší než lhůta pro vydání rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu.

Na rozdíl od současné právní úpravy bude některým kategoriím cizinců, na něž se nevztahuje vízová povinnost, umožněno požádat o národní vízum na území. Seznam zemí, jejichž občané budou moci podat žádost o národní vízum na území v rámci bezvízového pobytu, bude stanoven vyhláškou ministerstva. Seznam bude primárně vycházet z přílohy II nařízení č. 539/2001, avšak při zařazení určité země do tohoto seznamu budou rovněž zohledněny otázky reciprocity, bezpečnosti a zájem státu. Stávající požadavek, aby bezvízoví cizinci podávali žádost o národní vízum na zastupitelském úřadu v zahraničí, lze považovat za nadbytečnou administrativní komplikaci. V zákoně bude dále vyřešena otázka lhůty pro podání žádosti o národní vízum, zejména s ohledem na vypršení doby bezvízového pobytu. V případě překážek na straně správního orgánu bude umožněno cizinci setrvat na území do vydání rozhodnutí o žádosti.

4.1.3.2. Národní vízum za účelem převzetí povolení k pobytu

V souladu s dosavadní právní úpravou zákona o pobytu cizinců bude zachován institut národního víza za účelem převzetí povolení k pobytu. Zejména z důvodu vysokých finančních nákladů se prozatím nepočítá se zavedením vydávání povolení k pobytu v zahraničí na zastupitelském úřadu.

Stejně jako doposud bude národní vízum za účelem převzetí povolení k pobytu vydáváno z moci úřední. Budou ošetřeny situace, ve kterých se cizinec nachází mimo území České republiky a dojde např. ke ztrátě průkazu o povolení k pobytu.

4.2. Dlouhodobý pobyt

Dlouhodobé pobyty se navrhuje jako pobyty v délce trvání nad 3 měsíce. Budou rozděleny podle účelů pobytu s tím, že účel pobytu může být i jiný než zákonem vymezený.

Zákonem budou vymezené jednotlivé kategorie dlouhodobého pobytu (jednotlivé typy) dle účelu pobytu:

- dlouhodobý pobyt z ekonomických důvodů
 - zaměstnání
 - podnikání
 - výzkum
 - poskytování služeb v rámci dohod o volném obchodu
- dlouhodobě pobývající rezident
- vzdělávací dlouhodobý pobyt
 - studium
 - vzdělávání
- dlouhodobý pobyt rodinných příslušníků
 - sloučení rodiny
 - sloučení rodiny s občanem České republiky
 - rodinný
- zvláštní typ dlouhodobého pobytu

- zvlášť zřetele hodné důvody
- ochrana na území
- předběžné opatření o svěření do náhradní výchovy
- povolení vydávané Ministerstvem zahraničních věcí

Povolení k dlouhodobému pobytu umožní jeho držiteli pobyt s perspektivou usazení na území, neboť bude opakovaně prodloužitelné. Nicméně s ohledem na charakter pobytu bude v některých případech možnost prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, jakož i možnost trvalého usídlení, limitována (např. u vnitropodnikově převáděných pracovníků, výměnných středoškolských programů, odborných stáží).

Na rozdíl od současné právní úpravy bude některým kategoriím cizinců, na něž se nevztahuje vízová povinnost, umožněno požádat o povolení k dlouhodobému pobytu na území. Seznam zemí, jejichž občané budou moci podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu na území v rámci bezvízového pobytu, bude stanoven vyhláškou ministerstva. Seznam bude primárně vycházet z přílohy II nařízení č. 539/2001, avšak při zařazení určité země do tohoto seznamu budou zohledněny i otázky reciprocity, bezpečnosti a zájem státu. Stávající požadavek, aby bezvízoví cizinci podávali žádost o povolení k dlouhodobému pobytu na zastupitelském úřadu v zahraničí, lze považovat za nadbytečnou administrativní komplikaci. V zákoně bude dále vyřešena otázka lhůty pro podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, zejména s ohledem na vypršení doby bezvízového pobytu. V případě překážek na straně správního orgánu bude umožněno cizinci setrvat na území do vydání rozhodnutí o žádosti.

Dobře řízená migrace předpokládá dobře zvládnutou integraci. Proto bude v některých případech předpokladem získání dlouhodobého pobytu a zejména jeho prodloužení splnění integračních požadavků (např. znalost jazyka). U určitých kategorií cizinců může být stanovena povinná účast na adaptačně –integračních kurzech po příjezdu na území. Tyto kurzy mohou být realizovány ve spolupráci se zaměstnavatelem. Vedle zákonné úpravy předkladatel počítá s dalšími aktivitami souvisejícími s problematikou integrace, které budou řešeny usnesením vlády (např. nastavení systému efektivního informování cizince o poměrech v České republice, a to jak před jeho příjezdem do České republiky, tak za jeho pobytu na území).

4.2.1. Dlouhodobý pobyt za účelem ekonomické činnosti

Dlouhodobé pobyty za účelem ekonomické činnosti budou v zákoně popsány podrobněji a systematičtěji než doposud. Bude se jednat o účely pobytu zaměstnání, podnikání a výzkum, který vychází z transpozice příslušné směrnice.

4.2.1.1. Zaměstnání

V rámci právní úpravy účelu zaměstnání se předpokládá další kategorizace pobytu, která na jedné straně cizinci umožní snazší orientaci v možnostech pobytu spojeného s výkonem zaměstnání, na druhé straně je jejím cílem diferenciací podmínek pobytu včetně práv a povinností s pobytem spojených.

Na rozdíl od současné právní úpravy nebude nadále uplatňováno omezení pro získání povolení k pobytu za účelem zaměstnání ve smyslu dosavadní vyhlášky č. 461/2008 Sb., která stanoví seznam zemí, jejichž státní příslušníci jsou oprávněni požádat o vydání zelené karty.

Cílem pobytu za účelem zaměstnání je a bude obsazení pracovních míst neobsaditelných občany České republiky, občany dalších členských států Unie, jejich

rodinnými příslušníky nebo cizinci s trvalým pobytem, tj. bude posuzována situace na trhu práce. V souladu s dosavadní praxí bude úřad práce posuzovat, zda jsou jednotlivá volná pracovní místa, u kterých zaměstnavatelé vyjádřili souhlas se zaměstnáváním cizinců, obsaditelná cizinci. Pracovní místo bude považováno za volné do doby rozhodnutí správního orgánu, od přijetí žádosti o povolení cizince však bude neobsaditelné jinými cizinci. S ohledem na situaci na trhu práce může být v některých odvětvích dle nařízení vlády vyloučeno zapůjčování zaměstnanců agenturami.

Doklad o povoleném dlouhodobém pobytu za účelem zaměstnání bude vydáván v podobě jednotného povolení (= povolení k pobytu i povolení k zaměstnání v jednom), stejné povolení bude vydáno i cizincům, kteří nepotřebují povolení k zaměstnání. Institut samostatného povolení k zaměstnání bude zachován pro krátkodobé pobyty s tím, že u národních víz lze zvážit vydávání jednotného povolení. Samostatné povolení k zaměstnání bude vydáváno i cizincům, u nichž zaměstnání není hlavním účelem pobytu, ale povolení k zaměstnání se vyžaduje dle zákona o zaměstnanosti.

Povolení k pobytu za účelem zaměstnání bude možné pouze pro pracovněprávní vztahy, ze kterých plyne povinnost platit zdravotní pojištění a pojistné na sociální zabezpečení a příspěvky na státní politiku zaměstnanosti. Dokladem o účelu pobytu bude písemná pracovní smlouva nebo smlouva o smlouvě budoucí (kterou se strany zavází uzavřít pracovní smlouvu), a to včetně jazykové verze srozumitelné cizinci (resp. v mateřském jazyce cizince). Náležitostí žádosti bude závazné ujednání o výši odměny/mzdy/platu, přičemž měsíční výše minimálního příjmu cizince plynoucího z pracovněprávních vztahů nesmí být nižší, než je výše základní sazby minimální měsíční mzdy, případně její stanovený násobek.

Bude posílena role zaměstnavatele, který představuje jeden z hlavních subjektů, v jehož zájmu k migraci do České republiky dochází. Zaměstnavatel bude mít na jednu stranu možnost podat žádost za cizince na území, řízení o jednotlivých žádostech bude zefektivněno a zrychleno (např. elektronizací celého procesu), na druhou stranu bude ale zvýšena jeho odpovědnost za pobyt cizince spočívající v hrazení nákladů spojených s návratem cizince do země původu. Podmínky, za kterých bude zaměstnavatel oprávněn podat žádost za cizince na území, budou vycházet z posouzení jeho důvěryhodnosti (např. dluhy vůči státu, zaměstnávání neoprávněně pobývajících cizinců, určitá doba existence zaměstnavatele na trhu práce). Současně bude ale posílena i kontrola, aby např. požadavek minimální mzdy se nestal pouze proklamací; především bude kontrolováno, zda zaměstnavatel cizince řádně nahlásil k placení zdravotního pojištění a pojistného na sociální zabezpečení, resp. příspěvků na státní politiku zaměstnanosti - v případě zjištění pochybení na straně zaměstnavatele bude mít tato skutečnost dopad do možnosti dalšího zaměstnávání cizinců apod. Pokud bude zjištěno závažné porušování právních předpisů na úseku zaměstnanosti (např. zaměstnávání neoprávněně pobývajících cizinců), bude zaměstnavateli znemožněno zaměstnávání cizinců včetně trestněprávního postihu.

Žádost bude moci podat cizinec osobně na místně příslušném zastupitelském úřadu. Na území bude moci podat žádost i cizinec, který již na území pobývá na základě povolení k dlouhodobému pobytu, pokud je změna účelu k pobytu možná. Bude stanovena povinnost cizince dostavit se k pohovoru a následně osobně též k převzetí rozhodnutí (resp. vyznačení národního víza za účelem převzetí povolení k pobytu).

Žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání bude možné podat pouze na pracovní pozici evidovanou v databázi volných pracovních míst obsaditelných cizinci. Databázi bude spravovat Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Změna zaměstnavatele bude podléhat schválení správním orgánem a bude možná pouze na místa evidovaná v databázi volných pracovních míst obsaditelných cizinci. Změny

dalších podmínek týkajících se pobytu cizince na území budou muset být správnímu orgánu nahlášeny (např. změna výše příjmu). Nově bude rozšířen institut ochranné lhůty.

Zaměstnaní cizinci budou, stejně jako doposud, pojištěnci systému veřejného zdravotního pojištění.

Navrhují se následující kategorie, resp. účely v rámci dlouhodobého pobytu za účelem zaměstnání.

4.2.1.1.1. Zaměstnanecká karta

Zaměstnanecká karta bude především určena pro cizince, kteří chtějí na území České republiky dlouhodobě pobývat za účelem zaměstnání se záměrem trvalého usídlení (po splnění podmínky 5 let budou moci podat žádost o povolení k trvalému pobytu). Kategorie vychází ze současného nastavení zelené karty B, nicméně není omezena kvalifikací.

Doba pobytu bude stanovena na dobu pracovní smlouvy, maximálně však na dobu 2 let. Doba pobytu může být následně prodlužována v závislosti na plnění podmínek pobytu a situaci na trhu práce.

Během doby pobytu na území cizinec bude moci změnit účel pobytu, a to podáním žádosti na území. Změna zaměstnavatele bude podléhat schválení správním orgánem a bude možná pouze na místa evidovaná v databázi volných pracovních míst vhodných pro cizince.

Ochranná lhůta pro držitele zaměstnanecké karty bude stanovena na 60 dní po ukončení pracovního poměru.

4.2.1.1.2. Modrá karta

Právní úprava pobytu cizinců za účelem zaměstnání vysoce kvalifikovaných cizinců bude vycházet ze současné transpozice směrnice o modrých kartách.

4.2.1.1.3. Vysoce kvalifikovaní pracovníci

Povolení k dlouhodobému pobytu pro vysoce kvalifikované pracovníky bude primárně určeno pro cizince s vysokou kvalifikací, kteří chtějí v České republice pracovat a nesplňují podmínky vyžadované pro získání modré karty (tedy zejména mzdové kritérium). Podání žádosti o trvalý pobyt bude umožněno již po 2 letech pobytu na území. Kategorie vychází ze současného nastavení zelené karty A.

Náležitostí žádosti bude mj. nostrifikovaný doklad o vzdělání na úrovni ukončeného vysokoškolského vzdělání nebo vyššího odborného vzdělání v délce trvání minimálně 3 roky, a dále doklad o odborné způsobilosti, pokud je pro výkon daného zaměstnání vyžadována.

Doba pobytu bude stanovena na dobu pracovní smlouvy maximálně však na dobu 2 let. Doba pobytu může být prodlužována v závislosti na plnění podmínek pobytu a situaci na trhu práce.

Během doby pobytu na území cizinec bude moci změnit účel pobytu. Změna zaměstnavatele bude podléhat schválení správním orgánem a bude možná pouze na místa evidovaná v databázi volných pracovních míst vhodných pro cizince.

Ochranná lhůta pro vysoce kvalifikované pracovníky bude stanovena na 90 dní po ukončení pracovního poměru.

4.2.1.1.4. Sezónní zaměstnání

Podmínky oprávnění k pobytu za účelem sezónního zaměstnání budou stanoveny v souladu s aktuálně projednávaným návrhem směrnice o sezónních pracovnících. Nepředpokládá se vytvoření speciální národní úpravy a do budoucna bude tedy možné získat

pobyt v rámci této kategorie pouze dle podmínek této směrnice. Pokud směrnice přijata nebude, speciální právní úprava povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sezónního zaměstnání nebude zavedena.

4.2.1.1.5. Vnitropodnikově převádění zaměstnanci

Kategorie bude určena pro cizince, kteří jsou dočasně vnitropodnikově převáděni na výkon práce v České republice v rámci nadnárodní společnosti se sídlem mimo Unii do poboček nebo dceřiných společností v členských státech Unie. Podmínky budou nastaveny v souladu s aktuálně projednávaným návrhem směrnice o vnitropodnikově převáděných pracovnících. Osobní působnost této kategorie bude omezena na definované pozice manažer, specialista a absolvent-stážista (obdobu definicí v GATS). V případě, že nebude přijata unijní úprava, bude přijímání vnitropodnikově převáděných zaměstnanců upraveno na národní úrovni.

Doklady o účelu pobytu budou doklady o tom, že hostitelský subjekt a podnik usazený ve třetí zemi patří do téhož podniku nebo do téže skupiny podniků, doklad o zaměstnání v rámci stejné skupiny podniků po určitou dobu bezprostředně předcházející datu převedení v rámci společnosti, dopis o zařazení vydaný zaměstnavatelem a doklad o profesní kvalifikaci (doklad o dosaženém vzdělání).

Doba pobytu bude stanovena na dobu převedení. Celková doba pobytu nebude moci přesáhnout 3 roky. Změna účelu pobytu na území ani změna zaměstnavatele nebude možná.

Nad rámec stanoveného budou platit odchylky pro kategorii vnitropodnikově převáděných dle mezinárodních smluv o volném obchodu (FTA).

4.2.1.2. Podnikání

Pro účely tohoto zákona budou za podnikatele považovány osoby samostatně výdělečně činné a účastníci v obchodních společnostech nebo družstvech.

Pobyt za účelem podnikání bude spojen s prokazováním přínosu pro českou ekonomiku a společnost. Prokázání přínosu ze strany cizince (případně společnosti) bude podmínkou udělení pobytu. Zejména v případě účastníků v obchodních společnostech a družstvech bude kladen důraz na potřebu osobní účasti na řízení společnosti či družstva na území České republiky.

Podnikání jako důvod vstupu a získání pobytu na území bude spojeno s podmínkou investování v České republice. Bez nutnosti investování bude pobyt za účelem podnikání možný až po 2 letech pobytu na území. Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání může být rovněž vydáno na základě podmínek mezinárodní smlouvy.

Míra přínosu bude posuzována rovněž při prodloužení pobytu (dle odvodů na sociálním zabezpečení a plnění daňové povinnosti). V této souvislosti bude využito ustanovení právního předpisu upravujícího správu daní, na jehož základě daňový subjekt může správce daně nebo jinou osobu zúčastněnou na správě daní zprostit povinnosti mlčenlivosti ohledně údajů vztahujících se k tomuto subjektu s uvedením rozsahu údajů a účelu zproštění (§ 52 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád). Budou nastaveny další kontrolní mechanismy ověřující nezneužívání účelu podnikání k pobytu na území České republiky na základě zkušeností aplikace změn, které přinesla novela z roku 2010.

U některých kategorií cizinců přijíždějících za účelem podnikání může být stanovena povinná účast na adaptačně – integračních kurzech po příjezdu na území.

S ohledem na vyšší administrativní náročnost spojenou se zpracováním žádosti bude pro podání žádosti o pobyt za účelem podnikání stanoven vyšší správní poplatek.

Cizinec pobývající na území za jiným účelem, může podnikat za podmínek stanovených zvláštními zákony.

4.2.1.2.1. Podnikání s investicí

Kategorie bude primárně určena pro cizince, kteří chtějí přicestovat s cílem podnikat a zároveň i investovat na území České republiky, tak, aby bylo zajištěno, že jeho podnikání bude pro Českou republiku přínosem.

Žádost bude moci podat cizinec osobně na místně příslušném zastupitelském úřadu. Na území bude moci podat žádost cizinec, který již na území pobývá na základě povolení k dlouhodobému pobytu. Bude stanovena povinnost cizince dostavit se k pohovoru a následně též k převzetí rozhodnutí (resp. k vyznačení národního víza za účelem převzetí povolení k pobytu). Nově bude konstruována délka řízení a ukončení řízení o povolení dlouhodobého pobytu za účelem podnikání s investicí, neboť po cizinci bude požadováno, aby do 3 měsíců po vstupu na území, doložil správnímu orgánu doklad o registraci na finančním úřadě, doklad o registraci na správě sociálního zabezpečení a doklad o převodu finančních prostředků určených k investování na účelově vázaný účet vedený bankou (pobočkou banky) se sídlem na území České republiky. Nepředložení těchto dokladů ve stanovené době bude znamenat zastavení řízení o povolení dlouhodobého pobytu za účelem podnikání s investicí. V rámci této doby bude cizinec na území pobývat na základě národního víza za účelem převzetí povolení k pobytu.

Dokladem o účelu pobytu bude doklad prokazující, že cizinec disponuje finančními prostředky na investice ve stanovené formě či výši. Zároveň bude zkoumán původ vynaložených prostředků k investování, žadatel bude muset uvést původ finančních prostředků či jinak doložit, že se jedná o finanční prostředky pocházející z legální činnosti. Investice může mít i jinou podobu než vložení finančních prostředků (např. know-how, převedení strojového vybavení, vytvoření určitého počtu pracovních míst). Výše a charakter investice budou stanoveny nařízením vlády. Navíc bude cizinec povinen předložit doklad, že disponuje finančními prostředky na dobu 1 roku pobytu (tj. potřebné finanční zajištění nad rámec prostředků tvořících podíl na výši investice společnosti) a další náležitosti dle zvláštních zákonů [např. dle zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, či jiných zákonů, které stanovují podmínky podnikání]. V případě živnostenského podnikání bude pro tyto účely zachován výpis z živnostenského rejstříku.

Doba pobytu bude stanovena na 2 roky. Doba pobytu může být prodloužena při splnění podmínek pro prodloužení, mezi které bude patřit doklad o realizaci investice do podnikání (např. zda byly uplatňovány odpisy ve výši odpovídající výši investice požadované při udělení pobytu), doklad o příjmu (potvrzení o zdanitelných příjmech pro účastníky v právnické osobě a doklad o výši zaplacených daní z příjmu fyzických osob u osob samostatně výdělečně činných) a doklad o nepřetržitém placení odvodů na sociální pojištění během předchozího pobytu, včetně neexistence nedoplatků. Během doby pobytu na území může cizinec změnit účel pobytu, a to podáním žádosti na území. Zánik povolení k pobytu za účelem podnikání s investicí bude řešen způsobem obdobným dosavadní právní úpravě, nově bude jako jeden z důvodů zániku povolení definováno prohlášení úpadku právnické osoby, v níž měl cizinec osobní účast.

4.2.1.2.2. Podnikání

Kategorie bude určena pro cizince, kteří chtějí na území České republiky podnikat a mít za tímto účelem zajištěno pobytové oprávnění. Na rozdíl od povolení k pobytu ve smyslu kapitoly 4.2.1.2.1 nebude zkoumána přínosnost při podání žádosti, avšak žádost bude

možné podat nejdříve po 2 letech dlouhodobého pobytu na území. Bude možné stanovit výjimky z dvouleté „čekací doby“ (např. pro absolventy českých vysokých škol, popř. cizince, kteří v minulosti již delší dobu pobývali na území České republiky apod.). Hlavním důvodem takové úpravy je objektivní potřeba zajistit, aby cizinci, kteří se rozhodnou na území České republiky podnikat, měli již zkušenosti s pobytem na území, a byla tak zajištěna jejich základní orientace ve společnosti a určitá míra samostatnosti.

Žádost bude moci podat cizinec na území přímo ke správnímu orgánu. Bude stanovena povinnost cizince dostavit se k pohovoru a následně též k převzetí rozhodnutí. Žádost bude moci podat cizinec také osobně na místně příslušném zastupitelském úřadu.

Účel pobytu bude cizinec prokazovat předložením náležitostí vyžadovaných zvláštními zákony stanovujícími podmínky podnikání (např. živnostenským zákonem). Jednou z podmínek udělení pobytu bude složení zkoušky z českého jazyka odpovídající charakteru jeho podnikání, minimálně na úrovni A1.

Do 3 měsíců po obdržení povolení k pobytu, bude cizinec povinen doložit správnímu orgánu doklad o registraci na finančním úřadě a doklad o registraci na správě sociálního zabezpečení. Důsledkem nepředložení těchto dokladů ve stanovené době bude zrušení povolení k pobytu.

Doba pobytu bude stanovena na 2 roky. Doba pobytu může být prodloužena při splnění podmínek, mezi které bude patřit předložení dokladu o příjmu (dokladu o výši zaplacených daní z příjmu fyzických osob u osob samostatně výdělečně činných) a dokladu o nepřetržitém placení odvodů na sociální pojištění během předchozího pobytu a neexistenci nedoplatků. Během doby pobytu na území může cizinec změnit účel pobytu, a to podáním nové žádosti na území.

4.2.1.2.3. Pobyt cizince jako statutárního orgánu právnické osoby

Jedná se o kategorii cizinců, která stojí na pomezí mezi podnikáním a zaměstnáním. Budou se tak na ni vztahovat i některé podmínky stanovené v účelu pobytu zaměstnání, zejména co se týká vztahu právnická osoba – cizinec, který je obdobný zaměstnaneckému poměru. Podmínkou může být prokázání fungování dané právnické osoby na území po určitou dobu.

Žádost bude moci podat cizinec osobně na místně příslušném zastupitelském úřadu. Na území přímo ke správnímu orgánu, který bude o žádosti rozhodovat, bude moci žádost podat v zastoupení cizince právnická osoba, pro kterou bude cizinec vykonávat funkci statutárního orgánu. Na území bude moci podat žádost také cizinec, který již na území pobývá na základě povolení k dlouhodobému pobytu. Bude stanovena povinnost cizince dostavit se k pohovoru a následně též k převzetí rozhodnutí (resp. k vyznačení národního víza za účelem převzetí povolení k pobytu).

Dokladem o účelu bude smlouva zakládající vztah cizince ke společnosti (smlouva o výkonu funkce, případně mandátní smlouva). Smlouva bude muset být předložena vedle české verze i v jazyce srozumitelném pro žadatele. Cizinec bude povinen předložit závazné ujednání o výši odměny s podmínkou, že měsíční výše minimálního příjmu cizince plynoucího z jeho funkce nesmí být nižší, než je výše základní sazby minimální měsíční mzdy, případně její násobek. Výše minimálního příjmu bude určena prováděcím předpisem.

Doba pobytu bude stanovena na dobu smlouvy, maximálně však na dobu 2 let. Doba pobytu může být prodloužena při splnění podmínek pobytu. Jedním z dokladů požadovaných při prodloužení bude potvrzení o výši zdanitelných příjmů. Změna funkce bude podléhat

schválení správním orgánem. Změny dalších podmínek týkajících se vstupu a pobytu cizince na území budou muset být správnímu orgánu nahlášeny (např. výše příjmu).

4.2.1.3. Výzkum

Úprava bude vycházet ze současné implementace směrnice Rady 2005/71/ES ze dne 12. října 2005 o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu. Oproti stávajícímu stavu bude v některých případech umožněno výzkumné institucí podat žádost v zastoupení cizince na území.

4.2.1.4. Poskytování služeb v rámci dohod o volném obchodu

Nebude-li možné podřadit kategorie zmiňované ve smlouvách o volném obchodu pod žádnou z navrhovaných kategorií (např. vnitropodnikově převáděných zaměstnanců), budou se na poskytovatele služeb vztahovat obecná pravidla této kapitoly. Pobyt cizinců přijímaných za účelem poskytování služeb v rámci dohod o volném obchodu je svým charakterem dočasný, nebude proto započítáván do doby pobytu potřebné pro získání trvalého pobytu. Nepředpokládá se umožnění sloučení rodiny, naproti tomu nebude vyžadováno plnění integračních opatření.

Žádost bude moci podat cizinec osobně na místně příslušném zastupitelském úřadu. Na území bude moci podat žádost také cizinec, který již na území pobývá na základě povolení k dlouhodobému pobytu. Bude stanovena povinnost cizince dostavit se k pohovoru a následně též k převzetí rozhodnutí (resp. k vyznačení národního víza za účelem převzetí povolení k pobytu).

Dokladem o účelu pobytu bude smlouva o poskytování služby či jiný kontrakt, ze kterého vyplývá zařazení pod uvedenou dohodu. Smlouva bude muset být předložena vedle české verze i v jazyce srozumitelném pro žadatele.

Doba pobytu bude stanovena na 1 rok s možností prodloužení maximálně na dobu dle smlouvy.

Změna účelu pobytu nebude možná.

4.2.2. Dlouhodobě pobývající rezident jiného členského státu Unie

Úprava bude vycházet ze současné implementace směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (dále jen „směrnice 2003/109/ES“).

4.2.3. Vzdělávací dlouhodobé pobyty

Oproti dosavadní právní úpravě se navrhuje nové řešení studentské migrace. Od ostatních druhů vzdělávání se navrhuje odlišit účel pobytu studium, jehož úprava vychází ze směrnice Rady 2004/114/ES ze dne 13. prosince 2004 o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby (dále jen „směrnice 2004/114/ES“).

Cílem nové právní úpravy bude maximálně urychlit vstup a ulehčit pobyt v České republice vládním stipendistům, stipendistům stipendijního programu ministerstva školství, studentům studujícím na základě mezinárodních smluv prováděných ministerstvem školství a stipendistům přijímaným v rámci programů Unie.

Žádost bude moci podat cizinec osobně na místně příslušném zastupitelském úřadu. Na území přímo ke správnímu orgánu, který bude o žádosti rozhodovat, bude moci žádost podat škola v zastoupení cizince. Podmínky, za kterých bude škola oprávněna podat žádost za

cizince na území, budou vycházet z posouzení důvěryhodnosti školy (např. dluhy vůči státu, neplnění ohlašovací povinnosti, určitá doba existence školy). Na území bude moci podat žádost rovněž cizinec, který již na území pobývá na základě povolení k dlouhodobému pobytu, pokud bude změna účelu pobytu možná.

Na základě zkušeností z praxe se nově navrhuje nastavit požadavek prokázání určitého stupně jazykových znalostí jako jedné z podmínek přijetí na území u určitých kategorií studia (zejména studium na vysoké škole), s možností výjimek (např. studium hry na hudební nástroj na vysoké škole). Vedle osobní odpovědnosti žadatele bude posílena hlavně odpovědnost dalších subjektů zapojených do organizace migrace. Bude se týkat zejména škol, které budou moci podat na území žádost o povolení k pobytu v zastoupení studenta a tím urychlit proces vyřízení žádosti.

S možností rychlejšího vyřízení žádosti ale bude spojena vyšší odpovědnost školy za případné porušení (zneužití) účelu pobytu, včetně stanovení sankcí. Finanční sankce jsou školám navrhovány i pro neplnění dalších povinností vůči správnímu orgánu, např. ohlašovací povinnosti. Při opakovaném neplnění zákonných povinností ze strany školy lze zvážit možnost nepovolovat pobyt za účelem studia/vzdělávání na dotyčné škole po určitou dobu. Oznamovací povinnost škol bude přesně vymezena, přičemž bude zohledněno, že některé skutečnosti mohou být škole známy až s určitým časovým zpožděním.

Nově se navrhuje, aby doba platnosti povolení k pobytu za účelem studia/vzdělávání odpovídala době potřebné k dosažení účelu, a to i v případě studia/vzdělávání delšího než 1 rok. Cizinec však bude mít povinnost v pravidelném intervalu (semestr, ročník) prokazovat plnění účelu pobytu.

Doba pobytu za účelem studia/vzdělávání bude, obdobně jako ve stávající právní úpravě, započítávána do doby nepřetržitého pobytu na území stanovené pro získání trvalého pobytu pouze jednou polovinou.

Problematika nového nastavení migrace za účelem studia či vzdělávání bude navázána na diskuse okolo nově připravovaného zákona o vysokých školách, a to zejména s ohledem na:

- nové nastavení akreditací (na školy nebo na obory),
- nové zakotvení poboček zahraničních vysokých škol.

4.2.3.1. Studium

Ustanovení zákona o povolování dlouhodobého pobytu za účelem studia budou transpozicí směrnice 2004/114/ES. Pouze cizinci splňující podmínky této směrnice budou moci získat povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia. Dlouhodobý pobyt za účelem studia bude možné povolit v následujících případech.

4.2.3.1.1. Studium na vysoké nebo vyšší odborné škole

Studiem na vysoké nebo vyšší odborné škole se rozumí prezenční studium v akreditovaných studijních programech na vysoké škole nebo vyšší odborné škole, zapsané do rejstříku škol a školských zařízení.

Doba pobytu bude stanovena na dobu potřebnou k dosažení účelu v řádné délce studia a může být opakovaně prodloužena, maximálně však o dobu poloviny délky řádného studia. Dlouhodobý pobyt za účelem studia nebude ukončen dnem úspěšného ukončení studia, avšak bude stanovena „ochranná“ lhůta, během níž si cizinec bude moci zařídit vše potřebné k vycestování či k případné změně účelu pobytu na území.

Oproti současnému stavu bude cizinec k žádosti o povolení dlouhodobého pobytu povinen doložit požadovanou úroveň znalosti vyučovacího jazyka, se stanovenými výjimkami z tohoto požadavku. Pokud nebude požadováno prokázání jazykových znalostí, lze stanovit povinnost doložit vykonání talentové zkoušky.

4.2.3.1.2. Jazyková a odborná příprava na studium na veřejné vysoké škole

Jazykovou a odbornou přípravou na studium na vysoké škole se rozumí účast na jazykové a odborné přípravě ke studiu akreditovaného studijního programu vysoké školy organizované v České republice veřejnou vysokou školou nebo jazykovou školou s právem státní jazykové zkoušky (v minimálním rozsahu 20 vyučovacích hodin/týdně) anebo účast na jazykovém a odborném kurzu pořádaném v rámci programu Unie nebo na základě mezinárodní smlouvy.

Doba pobytu bude stanovena na dobu délky kurzu, maximálně na 2 roky. Cizinci bude umožněno jedenkrát si pobyt prodloužit, ne však více než o dobu délky kurzu. Celková délka studia ale nesmí přesáhnout 2 roky - tzn., že při dvouletém kurzu nebude prodloužení pobytu umožněno. U této kategorie bude možná změna účelu pobytu pouze na pobyt za účelem studia na vysoké nebo vyšší odborné škole.

Při podání žádosti nebude od cizince účastnícího se jazykové přípravy vyžadováno prokazování znalosti vyučovacího jazyka. Cizinci žádající o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem odborné přípravy na studium na veřejné vysoké škole budou znalost vyučovacího jazyka prokazovat.

Důležitým předpokladem udělení povolení k dlouhodobému pobytu za tímto účelem bude stanovení povinné docházky do těchto kurzů a zajištění možnosti kontroly docházky ze strany školy.

4.2.3.1.3. Výměnný středoškolský program

Výměnným středoškolským programem se rozumí výměnný program uskutečňovaný v tuzemské hostitelské organizaci nebo bezplatná odborná praxe v rámci středního vzdělávání ve střední škole nebo konzervatoři, zapsané do rejstříku škol a školských zařízení.

Doba pobytu bude stanovena na dobu potřebnou k dosažení účelu v řádné délce studia, maximálně na 1 rok. Cizinci nebude umožněno si pobyt prodloužit, ani si účel pobytu změnit. Při podání žádosti nebude vyžadováno prokázání potřebných jazykových znalostí. Dle směrnice 2004/114/ES bude kromě základních náležitostí vyžadován doklad o přijetí na střední školu v rámci výměnného programu, doklad o převzetí odpovědnosti za žáka školou a doklad o zajištění ubytování u rodiny, která splňuje podmínky pro ubytování žáka.

4.2.3.1.4. Neplacená odborná praxe

Neplacenou odbornou stáží se rozumí odborná praxe určená k získání praktických a odborných zkušeností cizincem a uskutečňovaná v tuzemské hostitelské organizaci v době jeho studia na tuzemské nebo zahraniční vysoké škole anebo v době nejvýše 5 let po ukončení studia na vysoké škole, která je organizačně zajišťovaná nebo koordinovaná tuzemskou vysokou školou, Akademií věd České republiky nebo k tomuto účelu ministerstvem školství akreditovanou právnickou osobou se sídlem na území nebo právnickou osobou se sídlem mimo území, která má na území organizační složku.

Doba pobytu bude stanovena na dobu potřebnou k dosažení účelu dle plánované délky praxe, ne však déle než 1 rok. Doba pobytu může být ve výjimečných případech prodloužena, avšak pouze jednou a jen na dobu potřebnou k získání odborné kvalifikace. U této kategorie nebude možná změna účelu pobytu.

V rámci žádosti o povolení dlouhodobého pobytu za účelem neplacené odborné praxe nebude od cizince vyžadováno prokázání znalosti vyučovacího jazyka.

4.1.3.1.5. Dobrovolnická služba

Transpozice této kategorie pobytu ze směrnice 2004/114/ES bude, stejně jako doposud, rozdělena do dvou zákonů – zákona o vstupu a pobytu cizinců na území České republiky a zákona č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě a o změně některých zákonů (zákon o dobrovolnické službě), ve znění pozdějších předpisů, ve kterém jsou stanoveny konkrétní podmínky dobrovolnické služby.

Dobrovolnická služba je dobrovolná služba mládeže ve věku od 18 do 30 let, určená k získání praktických, odborných zkušeností cizincem, uskutečňovaná v tuzemské hostitelské organizaci jako součást projektu programu nebo iniciativ Unie, popřípadě obdobného státního programu a organizačně zajišťovaná nebo koordinovaná k tomuto účelu ministerstvem školství akreditovanou právnickou osobou se sídlem na území nebo právnickou osobou se sídlem mimo území, která má na území organizační složku.

Doba pobytu bude stanovena maximálně na 1 rok, ve výjimečných případech, pokud program bude trvat déle než 1 rok, na dobu odpovídající délce programu. Doba pobytu nebude moci být prodloužena a nebude umožněna ani změna účelu pobytu.

V rámci žádosti o povolení dlouhodobého pobytu nebude od cizince vyžadováno prokázání jazykových znalostí.

4.2.3.2. Vzdělávání

Cizinci, kteří nesplní podmínky směrnice 2004/114/ES a budou chtít v České republice studovat, budou moci podat žádost o povolení dlouhodobého pobytu za účelem vzdělávání. Povolení dlouhodobého pobytu za účelem vzdělávání je určeno především vládním stipendistům a dále zletilým cizincům, kteří chtějí studovat v České republice na střední škole.

Navrhují se následující kategorie v rámci dlouhodobého pobytu za účelem vzdělávání.

4.2.3.2.1. Stipendijní program

Stipendijním programem se rozumí stipendijní pobyty realizované na základě:

- platného stipendijního programu ministerstva školství,
- platných mezinárodních smluv prováděných ministerstvem školství, nebo
- usnesení vlády České republiky.

Stipendijním programem je i výměna zkušeností a studijní pobyty osob odpovědných za vzdělávání a rozvoj lidských zdrojů, pokud jsou tyto činnosti vykonávány v rámci programů nebo iniciativ Unie nebo v rámci mezinárodních smluv.

Doba pobytu bude stanovena na dobu potřebnou k dosažení jeho účelu. Doba pobytu může být prodloužena, maximálně však o 1 rok. Změna účelu pobytu nebude možná s výjimkou žádosti o změnu účelu pobytu v rámci vzdělávacích dlouhodobých pobytů.

V řízení o žádosti o povolení dlouhodobého pobytu nebude od cizince vyžadováno prokázání znalosti vyučovacího jazyka.

Do této kategorie mohou být zařazeny i některé další vzdělávací aktivity, na jejichž uskutečňování má Česká republika zájem (např. plnění některých meziuniverzitních dohod apod.). Ministerstvo školství může vyhláškou stanovit seznam těchto aktivit.

4.2.3.2.2. *Vzdělávání na střední škole nebo konzervatoři zapsané do rejstříku škol a školských zařízení*

Žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vzdělávání na střední škole nebo konzervatoři zapsané do rejstříku škol a školských zařízení bude moci podat pouze zletilý cizinec. Doba pobytu bude stanovena na dobu potřebnou k dosažení účelu v řádné délce studia. Doba pobytu může být prodloužena, maximálně však o 1 rok a ne více než jednou. Pobyt nebude ukončen dnem úspěšného ukončení studia, avšak bude stanovena „ochranná“ lhůta, během níž si cizinec bude moci zařídit vše potřebné k vycestování či změně účelu pobytu na území.

V rámci žádosti o povolení dlouhodobého pobytu bude od cizince vyžadováno mimo dalších obecných náležitostí také prokázání znalosti vyučovacího jazyka.

4.2.4. Sloučení rodiny

Ustanovení zákona o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny budou ustanovení transpoziční vycházející ze směrnice 2003/86/ES. Budou zakotvena zvláštní ustanovení týkající se rodinných příslušníků občanů České republiky, přičemž podmínky jejich pobytu v České republice budou srovnatelné s podmínkami pobytu rodinných příslušníků občanů ostatních členských států Unie.

Podmínkou sloučení rodiny s cizincem bude v zásadě skutečnost, že nositel oprávnění ke sloučení rodiny je držitelem povolení k pobytu takového charakteru, u kterého lze důvodně předpokládat získání práva trvalého pobytu.

Oprávněnými osobami budou rodinní příslušníci, jejichž okruh bude stanoven u jednotlivých kategorií pobytu za účelem sloučení rodiny. Obdobně jako v dosavadní právní úpravě budou stanoveny podmínky, za kterých může cizinec pobývající na území za účelem sloučení rodiny požádat o samostatné povolení k dlouhodobému pobytu, tj. o povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem.

Žádost bude moci podat cizinec osobně na místně příslušném zastupitelském úřadu. V zastoupení cizince bude moci žádost podat nositel sloučení na území přímo ke správnímu orgánu, který bude o žádosti rozhodovat. Bude stanovena povinnost cizince dostavit se k pohovoru a následně též k převzetí rozhodnutí (resp. k vyznačení národního víza za účelem převzetí povolení k pobytu).

Účel pobytu bude žadatel prokazovat doklady prokazujícími příbuzenský vztah.

4.2.4.1. Pobyt za účelem sloučení rodiny s cizincem

Nositelem sloučení bude cizinec – občan třetího státu, který pobývá na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu, které je prodloužitelné a lze u něj předpokládat získání povolení k trvalému pobytu. Nositelem sloučení bude dále držitel povolení k trvalému pobytu nebo povolení k pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta.

Okruh rodinných příslušníků bude odpovídat současné právní úpravě, která vychází ze směrnice 2003/86/ES.

Rodinným příslušníkem nezletilého cizince, kterému byl udělen azyl podle zvláštního právního předpisu²⁾, je rodič. Nemá-li tento nezletilý cizinec rodiče, rodinným příslušníkem se rozumí jeho přímý příbuzný ve vzestupné linii, a není-li takového příbuzného, poručník nezletilého cizince.

²⁾ Zákon o azylu.

Kromě splnění obecných podmínek k pobytu bude sloučení rodiny zpravidla možné na rozdíl od stávajících 15 měsíců již po 4 měsících pobytu nositele sloučení na území, se stanovenými výjimkami, při jejichž splnění bude umožněno sloučení rodiny bez předchozí doby pobytu na území (např. sloučení rodiny u držitele modré karty). Pokud půjde o sloučení manželů, každý z nich bude muset mít v okamžiku sloučení alespoň 20 let.

4.2.4.2. Pobyt za účelem sloučení rodiny s občanem České republiky

Na rozdíl od současné právní úpravy bude oddělena právní úpravu vstupu a pobytu rodinných příslušníků občanů České republiky dle tohoto zákona a rodinných příslušníků občanů Unie ve smyslu zákona o volném pohybu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků.

Práva přiznaná rodinným příslušníkům občanů Unie, kteří vykonávají právo volného pohybu, budou srovnatelná s právy rodinných příslušníků České republiky. Rozdíl mezi těmito kategoriemi cizinců spočívá v možnosti uplatnění integračních požadavků u cizinců – rodinných příslušníků občanů České republiky (viz níže). Trvalý pobyt bude umožněn již po 2 letech pobytu na území (viz níže kapitola 4.7).

Žádost bude moci cizinec podat v zahraničí na zastupitelském úřadu. Na území bude moci žádost podat cizinec, pokud již na území pobývá na základě oprávnění k dlouhodobému pobytu. V zastoupení cizince bude moci žádost podat občan České republiky na území přímo ke správnímu orgánu, který bude o žádosti rozhodovat. K prokázání rodinných vazeb bude vyžadován matriční doklad vydaný oddělením zvláštní matrika odboru matrika Úřadu městské části města Brna, Brno-střed.

S ohledem na relativně vysokou míru zneužitelnosti žádostí o povolení k pobytu za tímto účelem a zkušenosti z jiných členských států Unie bude možno v rámci této kategorie stanovit některé integrační či jiné požadavky (např. podmínku znalosti společného jazyka, znalost češtiny jako podmínku pro získání trvalého pobytu). Důraz bude také kladen na postihování případů účelových sňatků a účelových přiznání otcovství.

Bude nastaven systém pozbytí povolení k pobytu v případě rozvodu manželství v určitém časově omezeném období s přihlédnutím k existujícímu soukromému a rodinnému životu na území.

4.2.4.3. Účel rodinný

Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem rodinným bude možné vydat cizinci, který nesplňuje podmínky pro povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny ve smyslu směrnice 2003/86/ES. Jedná se např. o situace, ve kterých cizinec nespadá do definice rodinného příslušníka ve smyslu směrnice 2003/86/ES. Požadavkem bude společné soužití na území za účelem zachování jednoty rodiny a rovněž určitá forma závislosti. Sloučení bude umožněno až po šesti měsících pobytu nositele sloučení na území.

Nositelem oprávnění bude cizinec – občan třetího státu, který pobývá na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu, povolení k trvalému pobytu nebo povolení k pobytu dlouhodobě pobývacího rezidenta.

4.2.5. Zvláštní typy dlouhodobého pobytu

4.2.5.1. Důvody hodné zvláštního zřetele

Povolení k dlouhodobému pobytu bude možné udělit cizinci z důvodů hodných zvláštního zřetele, které nebudou natolik zásadního charakteru, aby odůvodňovaly udělení trvalého pobytu.

O povolení k dlouhodobému pobytu z důvodů hodných zvláštního zřetele bude moci požádat i cizinec, který na území pobýval alespoň 4 roky v řízení o mezinárodní ochraně (obdobu nynějšího § 67 zákona o pobytu cizinců bez osobního rozsahu). Za důvody hodné zvláštního zřetele nebude možno bez dalšího považovat pouze několikaleté azylové řízení, které nebylo ukončeno udělením mezinárodní ochrany, výrazným způsobem se uplatní správní uvážení.

Dále bude umožněno vydat povolení k dlouhodobému pobytu z důvodů hodných zvláštního zřetele např. cizinci,

- který je svědkem nebo poškozeným v trestním řízení a jeho účast je na řízení nezbytná, a cizinci, který je zapojen ze strany orgánů činných v trestním řízení do trestního řízení (a to již probíhajícího či teprve připravovaného); zákon by v daném případě měl umožnit, aby byl pro vybrané kategorie vytvořen specifický program, v jehož rámci bude ze státního rozpočtu za stanovených podmínek hrazena péče o tyto osoby (tzn. aby bylo možné na tuto jasně definovanou kategorii osob ze státního rozpočtu vynaložit náklady např. na bydlení, právní pomoc, aj.),
- jehož spolupráce s orgány činnými v trestním řízení je významná pro předejití, odhalení, prověřování anebo vyšetřování zločinu nebo jiného úmyslného trestného činu, k jehož stíhání zavazuje vyhlášená mezinárodní smlouva, za podmínky, že spolupracuje s orgány činnými v trestním řízení a nespolupracuje s podezřelým ze spáchání tohoto trestného činu,
- kterému skončila platnost povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území nebo mu bylo toto povolení zrušeno z důvodu ukončení trestního řízení, a probíhá řízení proti zaměstnavateli o vyplacení dlužné mzdy a tato mzda nebyla cizinci vyplacena (nynější § 43 odst. 2 zákona o pobytu cizinců),
- jehož vycestování není možné (překážky vycestování).

Náležitosti žádosti o povolení k pobytu z důvodů hodných zvláštního zřetele budou stanoveny obdobným způsobem jako u jiných kategoriích dlouhodobého pobytu, ovšem s možností upuštění od některých požadavků, jež bude vyplývat vždy z konkrétní situace cizince.

4.2.5.2. Dlouhodobý pobyt za účelem ochrany

Podmínky dlouhodobého pobytu za účelem ochrany na území budou stanoveny obdobně jako v dosavadní právní úpravě, nicméně bude se jednat o čistě transpoziční ustanovení vycházející ze Směrnice Rady 2004/81/ES ze dne 29. dubna 2004 o povolení k pobytu vydávaném státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou oběťmi obchodování s lidmi nebo obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovalectví, a kteří spolupracují s příslušnými orgány a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES, o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

4.2.5.3. Dlouhodobý pobyt na základě předběžného opatření o svěřeni do náhradní výchovy

Současný zákon o pobytu cizinců upravuje pouze pobyt cizince svěřeného do náhradní výchovy rozhodnutím příslušného orgánu, kterému je udělen trvalý pobyt. Na základě zkušeností z praxe ale vyvstává potřeba upravit pobyt cizince, který byl svěřen do náhradní výchovy na základě předběžného opatření. Vydání konečného rozhodnutí o svěřeni do náhradní výchovy může totiž trvat i poměrně dlouhou dobu (několik měsíců) a je žádoucí pobyt těchto nezletilých cizinců v zákoně upravit.

Bude se jednat o dlouhodobý pobyt cizince, který byl svěřen do náhradní výchovy předběžným opatřením soudu nebo orgánu sociálně-právní ochrany dítěte. Oprávnění k pobytu vznikne dnem nabytí právní moci předběžného opatření.

Právní úprava bude obdobná dosavadní právní úpravě pobytu cizince svěřeného do náhradní výchovy rozhodnutím příslušného orgánu (§ 87 zákona o pobytu cizinců), včetně zdravotního pojištění.

V případě, že do dosažení zletilosti nebude vydáno rozhodnutí o svěření cizince do náhradní výchovy, bude umožněno podání žádosti o povolení k pobytu za jiným účelem. Dosažením věku 19 let dlouhodobý pobyt na základě předběžného opatření o svěření do náhradní výchovy zanikne.

4.2.6. Dlouhodobý pobyt na základě povolení vydávaného Ministerstvem zahraničních věcí

Povolení k dlouhodobému pobytu členům personálu zastupitelského úřadu cizího státu nebo mezinárodní vládní organizace akreditované v České republice a jejich rodinným příslušníkům vydává Ministerstvo zahraničních věcí. K převzetí povolení bude vydáváno národní vízum za účelem převzetí povolení k pobytu.

Povolení k dlouhodobému pobytu vydávaného Ministerstvem zahraničních věcí bude možno opakovaně prodloužit. Rodinným příslušníkům bude vydáváno povolení na stejnou dobu jako členům personálu nebo na dobu platnosti jejich cestovního pasu, pokud má kratší dobu platnosti.

Povolení k pobytu vydávané Ministerstvem zahraničních věcí nebude obsahovat biometrické údaje.

4.3. Pobyt dítěte narozeného na území (po dobu 60 dnů od narození)

Právní úprava bude obdobná dosavadní úpravě v zákoně o pobytu cizinců. Bude zachován princip, že narozené dítě charakterem svého pobytu následuje charakter pobytu svého zákonného zástupce.

Zákonný zástupce pobývající na území České republiky, s nímž tento narozený cizinec žije ve společné domácnosti a je jím vyživován, bude mít povinnost (pod hrozbou sankce, např. zrušení pobytového oprávnění) podat za narozeného cizince žádost o oprávnění k pobytu za účelem společného soužití rodiny (s odkazem na příslušné ustanovení zákona). Žádost bude podávána na území.

Současně bude stanovena lhůta, během které bude zákonný zástupce povinen žádost podat (jako doposud 60 dnů) s možností liberace v odůvodněných případech. V případě podání žádosti v této zákonné lhůtě bude stanovena fikce oprávněného pobytu již od narození cizince do právní moci rozhodnutí o žádosti.

U cizinců narozených na území, jejichž rodiče pobývají na území jeden trvale a druhý na základě jiného než trvalého pobytu, bude rozhodující, který rodič narozeného cizince vyživuje a se kterým žije ve společné domácnosti.

V případě, že se na území narodí dítě, jehož rodiče pobývají na území na krátkodobé vízum/bez víza, bude stanovena fikce oprávněnosti pobytu ve stejné délce jako oprávnění k pobytu jeho rodičů.

4.4. Výjezdní příkaz

Navrhuje se zachování dosavadní právní úpravy institutu výjezdního příkazu jako pobytového oprávnění vydávaného z moci úřední za účelem umožnit cizinci vyřídit si potřebné formality před vycestováním z České republiky.

4.5. Potvrzení o strpění pobytu

Mimo výše sledované kategorie možných oprávnění k pobytu cizince na území se navrhuje zakotvit tzv. strpění pobytu na území. Nebude se jednat o pobytové oprávnění, které by se prokazovalo formou víza, povolení k pobytu či speciálního štítku, a nebude proto součástí systému pobytových oprávnění.

O skutečnosti, že je cizinec na území České republiky trpěn, bude cizinci vystaveno potvrzení. Potvrzení bude osvědčovat, že po dobu jeho platnosti není pobyt cizince na území neoprávněný.

Potvrzení bude vydáváno cizincům, na jejichž pobytu na území nemá Česká republika zájem, ale jejichž pobyt musí z nejrůznějších důvodů strpět. Bude se jednat např. o:

- cizince, který je obviněným v trestním řízení a jeho účast je na řízení nezbytná,
- cizince, který podal žalobu ve věcech pobytu,
- cizince, který podal opravný prostředek proti rozhodnutí ve věci svého návratu a nemá již další oprávnění k pobytu na území, apod..

4.6. Změna účelu pobytu, souběh více účelů pobytu

Principem nové právní úpravy bude zásada jeden cizinec – jedno povolení k pobytu – jeden účel pobytu. Tzn., že udělením nového povolení k pobytu zaniká to dosavadní a nelze žádat o prodloužení dosavadního povolení a zároveň o změnu účelu pobytu. Tato zásada nebude vylučovat možnost mít vedle „hlavního“ účelu pobytu i „vedlejší“ účel pobytu. Cizinec si např. vedle svého dosavadního povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia bude moci zažádat o vydání živnostenského listu a podnikat (bez nutnosti mít za tímto účelem zvláštní pobytové povolení). Cizinec však bude stále povinen plnit hlavní účel pobytu.

Změnu účelu pobytu provede cizinec podáním nové žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu. Žádost bude podávána na území. Ustanovení týkající se změny účelu pobytu bude obecné a u jednotlivých účelů pobytu bude stanoveno, zda je změna účelu možná, případně za jakých podmínek. Předpokládá se, že bude konstruována fikce oprávněnosti pobytu v průběhu řízení o žádosti o nové povolení k pobytu.

4.7. Trvalý pobyt

Pobyt cizince na území České republiky, který je trvalého charakteru, nevyžaduje prodloužení a není vázán na plnění účelu. Trvalý pobyt je nejvýhodnějším druhem pobytu cizinců na území České republiky.

Oproti stávající právní úpravě bude zjednodušena systematika udělování trvalého pobytu. Obecnou možností bude získání trvalého pobytu po 5 letech pobytu na území. Na rozdíl od dosavadní právní úpravy bude udělován pouze titul dlouhodobě pobývajícím rezident - ES, který vyplývá z unijního práva (směrnice 2003/109/ES). Budou tedy sjednoceny podmínky povolování trvalého pobytu po 5 letech podle národního práva a přiznání postavení dlouhodobě pobývajícím rezidenta, stejně jako podmínky pro zrušení tohoto druhu trvalého

pobytu a odebrání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Lze říci, že i dle současné právní úpravy jsou tyto podmínky prakticky totožné.

Národní trvalý pobyt bude možno ve stanovených případech získat:

- bez splnění podmínky předchozího pobytu na území (např. z důvodů hodných zvláštního zřetele),
- po 2 letech pobytu na území (např. rodinní příslušníci občanů České republiky, vysoce kvalifikovaní pracovníci).

Cizinci svěřeni do náhradní výchovy rozhodnutím příslušného orgánu budou také moci získat trvalý pobyt na území formou oprávnění k trvalému pobytu (obdobně jako v dosavadní právní úpravě).

Aby se předešlo možným výkladovým problémům, bude stanoveno, že pojem „trvalý pobyt“ uváděný v jiných právních předpisech České republiky, zahrnuje všechny vyjmenované druhy pobytu z tohoto zákona, na základě kterých je cizinec oprávněn trvale pobývat na území.

4.7.1. Povolení k trvalému pobytu

Na základě podané žádosti cizinec bude moci získat povolení k trvalému pobytu v následujících případech:

- z důvodů hodných zvláštního zřetele,
- pobyt cizince na území je v zájmu České republiky,
- jde o nezletilé či zletilé nezaopatřené dítě cizince s trvalým pobytem na území České republiky a důvodem žádosti je společné soužití těchto cizinců,
- jde o rodinného příslušníka občana České republiky,
- jde o vysoce kvalifikovaného pracovníka.

Nynější povolení k trvalému pobytu z humanitárních důvodů a z důvodů hodných zvláštního zřetele [§ 66 odst. 1 písm. a) a b) zákona o pobytu cizinců] bude sloučeno do jedné formy **povolení k trvalému pobytu z důvodů hodných zvláštního zřetele**, neboť humanitární důvody jsou důvody užší než důvody hodné zvláštního zřetele a lze je podřadit pod kategorii důvodů hodných zvláštního zřetele. V právní úpravě povolení k trvalému pobytu z důvodů hodných zvláštního zřetele bude (obdobně jako u nynějšího povolení k trvalému pobytu z humanitárních důvodů) zachován demonstrativní výčet důvodů/situací, ve kterých je lze udělit, např.:

- jde-li o manžela azylanta a manželství vzniklo před vstupem azylanta na území,
- jde-li o nezletilé dítě azylanta nebo dítě, které je závislé na péči azylanta, pokud nepožádá o udělení azylu,
- jde-li o cizince, který byl v minulosti státním občanem České republiky.

Nynější povolení k trvalému pobytu podle ustanovení § 67 zákona o pobytu cizinců bude jako typ samostatného povolení k trvalému pobytu zrušen. Cizincům pobývajícím na území v rámci řízení o mezinárodní ochraně po dobu alespoň 4 let však bude umožněno podat žádost o dlouhodobý pobyt z důvodů hodných zvláštního zřetele (viz výše kapitola 4.2.5.1).

Rodinní příslušníci občanů České republiky budou moci získat povolení k trvalému pobytu po 2 letech pobytu na území na základě povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny

s tímto občanem České republiky. Obdobně jako pro povolení k trvalému pobytu po 5 letech bude vyžadováno složení zkoušky z českého jazyka.

Co se týče **místa podání**, žádost o povolení k trvalému pobytu bude podávána:

- jde-li o žádost z důvodů hodných zvláštního zřetele, primárně na zastupitelském úřadu, za doby platnosti dlouhodobého pobytu pak i na území: jde-li o manžela azylanta, jeho nezletilé dítě (nebo dítě na něm závislé), anebo o bývalého občana České republiky, bude možné podat žádost na území z jakéhokoliv legálního pobytu,
- jde-li o povolení k trvalému pobytu v zájmu České republiky, na zastupitelském úřadu anebo na území z jakéhokoliv legálního pobytu,
- jde-li o žádost rodinného příslušníka občana České republiky, na území, pokud již na území pobývá na základě povolení k dlouhodobému pobytu,
- jde-li o žádost nezletilého nebo zletilého nezaopatřeného dítěte cizince, jenž na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, je-li důvodem žádosti společné soužití těchto cizinců, na zastupitelském úřadu nebo na území z jakéhokoliv legálního pobytu.

Pokud žádost nebude podána na území v rámci výše uvedených pravidel, bude možné řízení zastavit bez věcného projednání žádosti. Oproti současnému stavu se však navrhuje pouze fakultativní zastavení řízení s možností diskrece správního orgánu (tak bude možné zejména u povolení z důvodů hodných zvláštního zřetele projednat velice závažné případy, které nejsou pokryty výše uvedeným pravidlem).

Náležitosti žádosti, důvody pro zamítnutí žádosti, podmínky zrušení a zániku povolení k trvalému pobytu budou obdobné dosavadní právní úpravě.

4.7.2. Povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta

Dosavadní praxe se potýká s výkladovými problémy při aplikaci stávajících ustanovení § 68 a § 83 zákona o pobytu cizinců, která spojují postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta a povolení k trvalému pobytu. Nově se navrhuje, aby povolení k trvalému pobytu podle § 68 bylo plně nahrazeno pouze samostatným povolením k pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta, které vyplývá ze směrnice 2003/109/ES a má trvalý charakter. Touto úpravou bude odstraněn národní režim povolení k trvalému pobytu po 5 letech, taková změna ale nebude na újmu cizince. Naopak bude znamenat zjednodušení systému trvalých pobytů, dojde k odstranění administrativní zátěže a výkladových problémů. Povolení k pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta bude vedle povolení k trvalému pobytu (kapitola 4.7.1) a oprávnění k trvalému pobytu cizince svěřeného do náhradní výchovy další formou trvalého pobytu na území České republiky.

Podmínky získání povolení budou plně odpovídat směrnici 2003/109/ES. Základní podmínkou je 5 let nepřetržitého pobytu na území České republiky.

Do doby 5 let pobytu se bude započítávat pouze:

- doba na povolení k dlouhodobému pobytu;
- jednou polovinou doba pobytu za účelem studia a vzdělávání;
- jednou polovinou doba pobytu na základě udělené dočasné ochrany, pokud v době vydání rozhodnutí již cizinec není nositelem tohoto oprávnění; cizinci bude umožněno podat žádost ještě jako nositel dočasné ochrany;
- doba pobytu na základě udělené mezinárodní ochrany;

- doba řízení o udělení mezinárodní ochrany, které bylo ukončeno udělením mezinárodní ochrany. Dle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/51/EU ze dne 11. května 2011, kterou se rozšiřuje oblast působnosti směrnice Rady 2003/109/ES na osoby požívající mezinárodní ochrany, se má doba řízení o udělení mezinárodní ochrany započítávat:
 - celá, pokud řízení o udělení mezinárodní ochrany trvalo déle než 18 měsíců,
 - alespoň jednou polovinou, pokud řízení o udělení mezinárodní ochrany trvalo kratší dobu⁶,
- období nepřítomnosti na území:
 - jednotlivá období nepřítomnosti, která nepřesáhla 6 po sobě jdoucích měsíců a ve svém souhrnu nepřesáhla 10 měsíců,
 - období nepřítomnosti cizince, který byl pracovně vyslán do zahraničí, pokud nepřesáhlo 12 po sobě jdoucích měsíců,
 - jedno období nepřítomnosti cizince na území ze závažných důvodů, zejména jde-li o těhotenství a narození dítěte, závažné onemocnění anebo studium nebo odborné školení, pokud nebylo delší než 12 po sobě jdoucích měsíců.

Do doby 5 let nepřetržitého pobytu nebude započítávána:

- doba, po kterou byl cizinec na území služebně vyslán zahraničním zaměstnavatelem nebo zahraniční právnickou nebo fyzickou osobou;
- doba, po kterou cizinec na území pobýval za účelem sezónního zaměstnání nebo vypomáhal s domácími pracemi za stravu, ubytování a kapesné určené k uspokojování jeho základních sociálních, kulturních nebo vzdělávacích potřeb, a to i v případě, že cizinec po tuto dobu pobýval na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu,
- doba pobytu na základě krátkodobého pobytového oprávnění (krátkodobého víza, výjezdního příkazu, národního víza či jiného obdobného pobytového oprávnění) či na základě dlouhodobého pobytu s nemožností prodloužení, a to i v případě, že by toto oprávnění bezprostředně předcházelo či navazovalo na pobyt na povolení k dlouhodobému pobytu s možností prodloužení.

Obdobně jako v současné právní úpravě, budou stanoveny zvláštní podmínky pro získání povolení k pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta pro držitele modré karty a jejich rodinné příslušníky. Podmínky budou vycházet ze směrnice o modrých kartách.

Cizinec, který je držitelem povolení k trvalému pobytu ve smyslu kapitoly 4.7.1 a na území České republiky pobývá nepřetržitě 5 let (tj. splňuje podmínky kapitoly 4.7.2), bude moci získat na základě žádosti povolení k pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta.

Žádost o povolení k pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta bude moci cizinec podat:

- na území, pokud zde pobývá na základě povolení k pobytu, jehož délka je započítávána do 5leté doby potřebné pro získání povolení;
- na místně příslušném zastupitelském úřadě, pokud v době splnění podmínek pro získání povolení pobývá mimo území, a to buď za doby platnosti povolení k pobytu,

⁶ Způsob započítávání doby řízení o udělení mezinárodní ochrany bude zvolen při transpozici předmětné směrnice, která pravděpodobně bude muset být provedena dříve, než bude vytvořen legislativní text na základě tohoto věcného záměru.

jehož délka je započítávána do 5leté doby potřebné pro získání povolení k pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta, nebo i po skončení platnosti povolení k pobytu, jehož délka je započítávána do 5leté doby potřebné pro získání povolení k pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta, nejdéle však ve lhůtě do 3 měsíců od skončení platnosti takového povolení (dle současné právní úpravy lze takto žádost podat až do 6 měsíců po skončení platnosti povolení).

Pokud žádost nebude podána dle uvedených formálních pravidel, bude řízení o žádosti zastaveno bez věcného projednání žádosti.

Bude zachován dosavadní okruh náležitostí, které musí být předloženy k žádosti o trvalý pobyt, včetně požadavku na prokázání znalosti českého jazyka v obdobném rozsahu jako v dosavadní právní úpravě, tj. včetně zachování výjimek podle § 70 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

Podmínky zamítnutí žádosti, zrušení a zániku povolení budou vycházet ze směrnice 2003/109/ES.

4.7.3. Povolení k trvalému pobytu cizince svěřeného do náhradní výchovy

Podmínky pro vznik oprávnění k trvalému pobytu budou stanoveny následovně:

- svěření cizince do náhradní výchovy na základě pravomocného rozhodnutí příslušnému orgánu - předpokladem bude, že je svěřen do náhradní výchovy občanovi České republiky, který je přihlášen na území k trvalému pobytu, nebo cizinci s povoleným trvalým pobytem anebo se na území nachází ústav, ve kterém je cizinec umístěn,
- bude výslovně stanoveno, že tímto rozhodnutím není rozhodnutí podle § 76a občanského soudního řádu (usnesení o nařízení předběžného opatření).

Další otázky (pobyt bez cestovního dokladu - pouze na základě potvrzení o oprávnění po dosažení 15 let, povinnost mít cestovní doklad a průkaz o povolení k pobytu, zánik oprávnění, možnost požádat o vydání cizineckého pasu) budou řešeny v rozsahu obdobném dosavadní právní úpravě.

5. Vycestování z území

5.1. Návraty

Nová úprava navrácení cizinců bude respektovat vývoj v oblasti práva Unie a v oblasti mezinárodní i domácí judikatury. Právo Unie v oblasti nelegální migrace je tvořeno zejména návratovou směrnicí, která sice byla do současného zákona o pobytu cizinců transponována, ale při maximálním zohlednění současných principů. V novém právním předpisu se tak nabízí možnost více využít možností, které směrnice přináší, zejména ve směru ke zpřesnění úpravy a zachování dostatečné efektivity při současném respektování práv cizinců. V nové právní úpravě je také vhodné reagovat na judikatura Evropského soudu pro lidská práva, která zaznamenala od roku 2000, kdy vstoupil v účinnost současný zákon o pobytu cizinců, řady změn.

Lze definovat následující východiska nové úpravy institutu návratů:

1. upřednostnění dobrovolného návratu,

2. zavedení možnosti vydat rozhodnutí o povinnosti opustit území i bez zákazu vstupu,
3. zavedení možnosti opuštění území i bez sankce na hraničním přechodu,
4. zavedení možnosti vycestování osob s trestem vyhoštění formou dobrovolného návratu,
5. zachování doby pro dobrovolné opuštění území,
6. zakotvení přesnějších pravidel pro přezkum non-refoulement,
7. flexibilnější nastavení délky zákazu vstupu,
8. zpřesnění důvodů, pro které nelze správním vyhoštění vydat,
9. zpřesnění důvodů zániku platnosti rozhodnutí o povinnosti opustit území a o správním vyhoštění,
10. revize možnosti požádat o zrušení platnosti rozhodnutí o povinnosti opustit území a o správním vyhoštění,
11. řešení situace tranzitů po zemi v závislosti na zavedení příslušného unijního mechanismu,
12. revize systému úhrady nákladů spojených se správním vyhoštěním, resp. dobrovolným návratem – odpovědné subjekty,
13. zefektivnění úpravy opravných prostředků (viz kapitola 7.6.1.).

1. upřednostnění dobrovolného návratu

Dobrovolný návrat bude základním principem nové úpravy, a to vždy pro případy, ve kterých není rozhodnutí o povinnosti opustit území spojeno se zákazem vstupu, a v maximální míře také u rozhodnutí spojených se zákazem vstupu. Tento princip je nejlevnější pro stát a nejméně invazivní směrem k zásahu do osobní sféry cizince. Institut dobrovolného návratu bude nutné doplnit i dalšími nástroji, aby v praxi mohl řádně fungovat (viz dále). Dobrovolný návrat nebude znamenat zánik povinnosti odpovědných subjektů hradit náklady spojené se správním vyhoštěním cizince, resp. s jeho dobrovolným návratem (viz bod 12).

2. možnost vydat rozhodnutí o povinnosti opustit území i bez zákazu vstupu

Oproti současné úpravě, která nezná rozhodnutí o správním vyhoštění, jež by neobsahovalo zákaz vstupu, bude za protiprávní jednání méně významného charakteru (bude stanoveno na základě výsledků konzultací) vydáváno tzv. rozhodnutí o povinnosti opustit území Unie bez zákazu vstupu. Cílem je podpora dobrovolného návratu. Rozhodnutí o povinnosti opustit území Unie bude rozhodnutím o navracení ve smyslu návratové směrnice (na rozdíl od rozhodnutí o povinnosti opustit území České republiky podle nynějšího § 50a zákona o pobytu cizinců) a tedy zcela novým druhem rozhodnutí v cizinecké agendě. Nynější ustanovení § 50a projde revizí, zhodnoceno bude zejména jeho používání na tzv. dublinské případy ve světle nového dublinského nařízení, které je zatím ve stádiu projednávání v Radě. Předběžně se navrhuje, aby se dublinským případům nevydávalo žádné rozhodnutí podle návratové směrnice, ale případ byl řešen čistě podle dublinského nařízení. Pokud by okolnost, že jde o dublinský případ, byla známá až po vydání rozhodnutí podle návratové směrnice, bylo by třeba rozhodnutí podle návratové směrnice zrušit.

Praktická realizace naznačeného konceptu bude vycházet z analýzy nejlepší praxe na unijní úrovni. Rovněž bude muset být zajištěno informování ostatních členských států o povinnosti daného cizince vycestovat z území Unie. Na rozdíl od rozhodnutí o správním vyhoštění rozhodnutí o povinnosti opustit území nebude obsahovat zákaz vstupu a nebude tedy možné o dané osobě učinit záznam do Schengenského informačního systému. Jako

vhodný nástroj řešení se jeví vlepovat tuto informaci cizinci do pasu (např. výjezdní příkaz se specifickým kódem).

Rozhodnutí o povinnosti opustit území bude vydáváno nejen jako rozhodnutí samostatné, ale bude moci být vydáno i jako součást rozhodnutí ve věci pobytu a mezinárodní ochrany.

Rozhodnutí o správním vyhoštění zůstane zachováno, ale bude sloužit jako další krok, tj. bude následovat až po nesplnění povinnosti opustit území stanovené v rozhodnutí o povinnosti opustit území. V případech předvídaných návratovou směrnicí, popř. i v jiných závažných případech, bude vydáváno již jako krok 1, tedy „bez předchozího varování.“

3. opuštění území bez sankce na hraničním přechodu

Cílem nové právní úpravy bude optimálním způsobem zefektivnit proces správních úkonů nutných k řešení konkrétních přestupků vůči zákonu o pobytu cizinců. Stát vydává nemalé prostředky na realizaci dobrovolných návratů cizinců ze třetích zemí, kteří se dopustili správního deliktu dle zákona o pobytu cizinců. Je nasnadě, že mnohem levnější je dobrovolné vycestování cizince na jeho vlastní náklady. Navrhuje se, aby u cizince, který spáchal méně závažný delikt a který se dostaví na hraniční přechod s úmyslem vycestovat do třetí země a současně má vycestování zajištěno (zaplacenou letenku a vystavenou palubní vstupenku dokládající jeho akceptaci leteckou společností), bylo upuštěno od vydání rozhodnutí o správním vyhoštění se zákazem vstupu a protiprávní jednání bylo řešeno jiným způsobem tak, aby cizinec stihl nastoupit do letadla. Je nutné, aby cizinec dopředu počítal s jistou časovou náročností daného postupu.

Uvedená varianta připadá v úvahu pouze pro návraty leteckou cestou. Mírnější postup lze předvídat i pro cizince, kteří se dostaví dobrovolně na policii s úmyslem vycestovat pozemní cestou, nicméně v této situaci se navrhuje pojímat dobrovolné dostavení se pouze jako „polehčující okolnost“ a nikoli jako důvod pro neudělení rozhodnutí o správním vyhoštění.

Regulace opětovného vstupu cizinců, kteří výše uvedeným způsobem vycestovali z území, bude zajištěna běžnými kontrolními mechanismy v procesu posuzování žádosti o národní vízum.

Pokud bude zjištěno, že cizinec opakovaně pobývá na území České republiky bez odpovídajícího povolení k pobytu, bude možné takovou skutečnost posuzovat jako závažný přestupek proti zákonu o pobytu cizinců, který bude sankcionován správním vyhoštěním s přiměřenou dobou zákazu pobytu.

4. vycestování osob s trestem vyhoštění formou dobrovolného návratu

Uložení trestu vyhoštění je plně v kompetenci trestního senátu. Přesto je výkon trestu vyhoštění podle ustanovení § 350b odst.1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, delegován na orgány policie.

Samotný výkon trestu vyhoštění je možné realizovat dvojím způsobem:

- prostřednictvím institutu vyhošťovací vazby, upraveného v ustanovení § 350c trestního řádu, hrozí-li obava, že se odsouzený bude skrývat nebo jinak mařit výkon trestu,
- poskytnutím lhůty k vycestování a obstarání záležitostí s vycestováním spojených (zajištění cestovního dokladu či náhradního cestovního dokladu, dopravy...) odsouzenému cizinci ve výrokové části rozsudku.

Dosavadní praxe, při které je vydání rozhodnutí o správním vyhoštění *conditio sine qua non* pro kvalifikaci cizince ze třetí země do návratového programu, neumožňuje cizinci ze třetí země, kterému byl uložen pouze trest vyhoštění (nemajícímu současně platné rozhodnutí o správním vyhoštění), využít institutu dobrovolného návratu do země původu. Tento okruh cizinců se tak velmi často dostává do bludného kruhu - nemá-li cizinec dostatek finančních prostředků k vycestování, pobývá dále na území České republiky, maří uložený trest vyhoštění a může být znovu odsouzen.

Z dosavadní praxe realizace poradenství k dobrovolným návratům vyplývá, že o návratové poradenství, a potažmo o dobrovolný návrat, projevují zájem rovněž cizinci ze třetích zemí, kterým byla ve výroku rozsudku dána lhůta k vycestování, resp. cizinci s uloženým trestem vyhoštění propuštění z výkonu trestu.

S ohledem na zvýšený zájem státu na vycestování takových cizinců, jakož i s ohledem na preventivní charakter realizace vycestování takových cizinců a riziko recidivy páčání trestné činnosti na území České republiky z jejich strany, bude těmto cizincům umožněno vycestování prostřednictvím programů dobrovolných/asistovaných návratů. Bude zachován princip současného ustanovení § 123a (asistované dobrovolné návraty), který bude rozšířen o cizince s uloženým trestem vyhoštění.

Dotčené skupině cizinců nebude umožněn přístup k jakýmkoli reintegračním komponentům obecného návratového programu.

I na tyto cizince se bude vztahovat povinnost uhradit polovinu z nákladů vynaložených na jeho návrat.

5. doba pro dobrovolné opuštění území

Stejně jako podle současné úpravy se bude v rozhodnutí o povinnosti opustit území (v rozhodnutí o správním vyhoštění) stanovovat doba nutná k vycestování z území v rozsahu 7 – 60 dní, jak bylo zavedeno novelou z roku 2010. Pokud bude nutné prodloužit dobu pobytu cizince na území, bude vydáno nové rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 101 správního řádu.

Podle současného stavu prodlužuje policie dobu k vycestování z území z moci úřední, (nikoli na žádost). Tento princip bude nadále zachován.

Během doby k vycestování bude možné cizincům, u kterých je určitá obava, že by nevycestovali, uložit zvláštní opatření, tj. např. povinnost se pravidelně hlásit policii.

Během doby k vycestování bude policie dle potřeby provádět kroky směřující k možnosti cizince cestovat při odjezdu z Unie přes jiné členské státy (viz dále).

Bude řešeno i právní a sociální postavení cizince, a to nejen v průběhu doby pro dobrovolné opuštění území, ale i v době probíhajícího řízení o opravných prostředcích (odvolání, soudní přezkum). Dnešní situace není přehledná, cizinec se na území České republiky po podání opravných prostředků proti rozhodnutí o správním vyhoštění pohybuje v právním a sociálním vakuu, neboť není stanovena pravomocná či vykonatelná povinnost opustit území, je tak na území trpěn, avšak bez jakéhokoli oprávnění k pobytu a nemá přístup k žádným finančním prostředkům plynoucím z výkonu pracovní činnosti nebo z dávek.

Upozorňuje se, že ve sledované situaci jde zejména o cizince, u nichž vydání rozhodnutí o povinnosti opustit území/o správním vyhoštění nepředcházelo legální pobyt na území. Není tedy vhodné, aby těmto cizincům, podají-li si proti rozhodnutí opravný prostředek, vznikl z nelegálního pobytu pobyt oprávněný (založený na pobytovém oprávnění). Cizinci bude vydáno Potvrzení o strpění pobytu (viz blíže kapitola 4.5.) a nebude mu hrozit postih za neoprávněný pobyt.

Jako problematičtější se jeví řešení vakua sociálního. Novela z roku 2010 řeší zajištění neodkladné zdravotní péče (zatím nebylo možné vyhodnotit její fungování v praxi). Další aspekty dosud řešeny nejsou, zejména zajištění základních potravin a ubytování. Návratová směrnice stanoví povinnost členských států zajistit těmto osobám jednotu rodiny, neodkladnou zdravotní péči a základní léčbu, nezletilým přístup k systému základního vzdělávání a zranitelným osobám zohlednění jejich zvláštních potřeb. Zajištění základních životních potřeb tak jde nad rámec směrnice. Je možné navrhnout následující varianty řešení:

- umožnit těmto osobám přístup např. k dávkám hmotné nouze a k oprávnění pracovat, což by mělo dopad do předpisů zejména v gesci Ministerstva práce a sociálních věcí,
- zřídit pro tyto osoby speciální ubytovnu, kde by byla poskytována i základní strava (s touto variantou existují již určité zkušenosti z projektu dobrovolných návratů realizovaných v letech 2008 až 2009, kdy jako ubytovna fungovalo bývalé zařízení pro zajištění cizinců ve Velkých Přílepech).

Řešení problému se bude odvíjet zejména od ochoty Ministerstva práce a sociálních věcí první variantu realizovat. Obě varianty samozřejmě přinášejí finanční náklady, což může být rovněž významným faktorem pro rozhodnutí o dalším postupu (situaci řešit v. situaci neřešit). Nestátní nezisková organizace OPU (Organizace pro pomoc uprchlíkům) sdělila, že se v praxi s mnoha problémy ve sledované oblasti nesetkává.

6. přesnější pravidla pro přezkum non-refoulement

Již podle současné úpravy se v rámci rozhodování o správním vyhoštění zkoumá, zda je vycestování cizince možné s ohledem na mezinárodní závazky. Závazné stanovisko vydává ministerstvo s ohledem na obavy tvrzené cizincem a na základě informací o zemi původu. Tato úprava je jistě velkým pozitivem současné úpravy, přesto se během aplikační praxe narazilo na nedostatky, které budou v nové úpravě či právě v aplikační praxi řešeny. Závazná stanoviska a jejich kvalita hrály i důležitou roli ve stížnostech na Českou republiku k Evropskému soudu pro lidská práva. Vydávání závazného stanoviska se řídí § 149 správního řádu, který však logicky obsahuje jen obecná ustanovení.

Navrhuje se v první řadě vyčkat na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který by se měl povahou závazného stanoviska zabývat (věc postoupena pod sp. zn. 2 As 75-2009).

Prozatím je počítáno s tím, že stávající praxe zůstane zachována, ale zpřesněna:

- nastavením mantinelů pro činnost policie za účelem efektivního naplňování ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu,
- v případě, že není jisté, zda bude cizinec např. readmitován do země tranzitu nebo vyhoštěn do země původu, bude zakotveno, aby možné překážky vycestování byly posuzovány ve směru k oběma zemím,
- pokud cizinec odmítne vypovídat, situace v zemi původu bude hodnocena na základě dostupných objektivních informací bez ohledu na to, zda byl či nebyl proveden s cizincem pohovor.

Nad rámec obecné právní úpravy budou definovány náležitosti závazného stanoviska. Ve stanovisku by ministerstvo mělo řádně zhodnotit cizincem uváděné obavy z návratu do země původu a/nebo tranzitu a mělo by je rovněž zhodnotit na pozadí informací o zemi původu a/nebo tranzitu.

Možnost cizince vycestovat bude hodnocena v rámci každého rozhodnutí o povinnosti opustit území Unie a rozhodnutí o správním vyhoštění s výjimkou případů cizince, který má

oprávnění k pobytu v jiném členském státě. Pokud je cizinec oprávněn pobývat v jiném členském státě, nehrozí mu refoulement.

Lze rovněž navrhnout, aby cizincům, kteří v rámci řízení o správním vyhoštění (o povinnosti opustit území) tvrdí, že jim hrozí v zemi původu nebezpečí, bylo umožněno projevit úmysl požádat v České republice o mezinárodní ochranu. Takové prohlášení by však zřejmě muselo vést k zajištění cizince – je třeba zajistit, aby bylo cizinci možné doručit rozhodnutí o povinnosti opustit území (o správním vyhoštění) a následně jej v případě negativního rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany ze země vycestovat. Jiný postup by vedl k účelovým tvrzením a žádostem o udělení mezinárodní ochrany pouze s cílem vyhnout se doručení rozhodnutí o správním vyhoštění. Náhradní způsoby doručení by měly být výjimečným opatřením a nikoli pravidlem.

7. délky zákazu vstupu

Současné skutkové podstaty protiprávních jednání cizinců jsou dle závažnosti rozděleny do tří kategorií podle délky zákazu vstupu, kterou lze za jejich spáchání cizinci uložit - až na 3 roky, až na 5 let či až na 10 let. Některé skutkové podstaty nereagují na současné potřeby či reagují na skutečnosti dnes již nerelevantní. Bude proto provedena jejich revize. Zejména opakování protiprávního jednání bude důrazně sankcionováno z důvodu výše naznačené výrazné preference dobrovolného návratu a mírným postihům za méně závažná protiprávní jednání. Cizinec tak obecně dostane „druhou šanci“, její nevyužití však bude důsledně postiženo.

Délka zákazu vstupu zpravidla nepřekročí dobu 5 let, nad tuto hranici bude zákaz vstupu uložen jen za velmi závažná jednání či opakované závažné porušení právních norem tak, jak to požaduje návratová směrnice.

Zákaz vstupu bude v souladu s unijním právem uložen s platností pro celé území Unie, stejně jako je tomu ve stávající právní úpravě.

8. důvody, pro které nelze rozhodnutí o správním vyhoštění vydat

Podle současné právní úpravy, která zůstane zachována, je nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince důvodem nevydání rozhodnutí o správním vyhoštění. V nové právní úpravě bude třeba formulovat povinnost policie existenci rodinného či soukromého života řádně zjišťovat. Pokud nelze z těchto důvodů rozhodnutí o správním vyhoštění vydat, bude cizinci legalizován pobyt na území prostřednictvím udělení dlouhodobého pobytu ze zřetele hodných důvodů.

Další důvod nevydání rozhodnutí o správním vyhoštění, který současná právní úprava rozeznává v § 119a odst. 1, zůstane rovněž zachován (reflexe článku 31 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků).

9. zánik platnosti rozhodnutí

Již současný zákon pamatuje na situace, ve kterých není odůvodnitelné trvat na další platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění obsahujícího zákaz vstupu. Jedná se zejména o situace, ve kterých byl danému cizinci udělen azyl či doplňková ochrana.

Poměrně zásadní změny v této oblasti přinesla novela z roku 2010, navrhuje se proto danou úpravu více méně převzít a setrvat tak na dosavadních principech. V případě, že bude cizinci udělen azyl, zanikne platnost rozhodnutí o správním vyhoštění (až na výjimky) ihned po nabytí právní moci rozhodnutí. Doplňková ochrana má režim jiný, dochází zde k postupnému prodlužování a přezkumu trvání důvodů, pro které byla udělena. U doplňkové

ochrany se proto navrhuje, aby platnost rozhodnutí nezanikla ihned, ale až po určité době. Po jaké době se tak stane, uvádějí následující varianty:

□ **Varianta nulová** - dle současné právní úpravy platnost rozhodnutí zaniká až po uplynutí jeden a půl násobku doby uloženého zákazu vstupu – cizinec je tak svým způsobem postižen za to, že neopustil území České republiky, na druhou stranu i nevycestováním z České republiky (potažmo z území Unie) mu začíná běžet doba uloženého zákazu vstupu.

Zachování této varianty se může jevit jako příliš tvrdé opatření, protože jde o osoby, které získaly mezinárodní ochranu a nemohlo tedy po nich být vycestování z území požadováno. Nicméně je třeba vzít v úvahu, že doplňková ochrana je cizinci udělována na dobu určitou a pokud důvody, pro které byla udělena, pominou, má cizinec povinnost území České republiky opustit, resp. respektovat dotčené rozhodnutí. Novela z roku 2010 přinesla určitá zpřesnění a je třeba vyčkat, jak se nová úprava osvědčí.

□ **Varianta 1** - platnost rozhodnutí o správním vyhoštění zanikne po uplynutí doby uloženého zákazu vstupu. Jedná se o obdobu varianty nulové, ale bez asperačního aspektu. Určitým způsobem jde o návrat k právní úpravě platné před 1. lednem 2011.

□ **Varianta 2** - platnost rozhodnutí zanikne ještě před uplynutím doby zákazu pobytu, např. po prvním prodloužení doplňkové ochrany. Tato varianta respektuje skutečnost, že cizinec nemohl mít vykonatelné rozhodnutí stanovící povinnost území České republiky/Unie opustit.

Výběr nejvhodnější varianty bude proveden na základě výsledků připomínkového řízení.

Rozhodnutí o povinnosti opustit území Unie (tedy rozhodnutí bez zákazu vstupu) zanikne nabytím právní moci rozhodnutí o udělení azylu či doplňkové ochrany.

10. možnost požádat o zrušení platnosti rozhodnutí o návratu a o správním vyhoštění

Vedle automatického zániku platnosti rozhodnutí o povinnosti opustit území či rozhodnutí o správním vyhoštění je možné zrušit platnost těchto rozhodnutí na žádost dotčeného cizince. Zrušení platnosti rozhodnutí o návratu a správním vyhoštění je řešeno dnešní úpravou, která je ovlivněná návratovou směrnicí a judikaturou.

Budou zachovány důvody zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění uvedené v současném ustanovení § 122 odst. 5 písm. b) a c) zákona o pobytu cizinců, případně budou upraveny na základě zkušeností z praxe. Na žádost bude možno zrušit rozhodnutí o správním vyhoštění, jde-li o cizince, který prokáže, že dobrovolně vycestoval z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění, a zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění bude přiměřené vzhledem k důvodům, pro které bylo vydáno. Dále bude možné zrušit rozhodnutí o správním vyhoštění na žádost cizince svěřeného do náhradní výchovy, který dosáhl věku 18 let a podle vyjádření orgánu sociálně-právní ochrany dětí projevuje snahu o integraci na území.

Nynější ustanovení § 122 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců je příliš vágní a jeho výklad je ovlivněn judikaturou. Jeho koncepce bude podrobena revizi a podmínky jeho aplikace budou definovány jasněji, především z pohledu ne/povinnosti vycestovat z území České republiky. Má jednat o postup, který je svou povahou výjimečný, založený na nových okolnostech jednotlivých případů. Dle poznatků z praxe je vhodné, aby ve zcela výjimečných a odůvodněných případech bylo možné zrušit platnost rozhodnutí i cizincům, kteří území České republiky neopustili.

Nová právní úprava stanoví, že žádost o zrušení platnosti správního vyhoštění nemá odkladný účinek, resp. nezakládá cizinci právo do doby ukončení řízení na území České republiky pobývat.

11. řešení situace tranzitů po zemi

V rámci kontaktního výboru Evropské komise k návratové směrnici byla opakovaně členskými státy vznesena otázka, jak postupovat v případě, že se cizinec, kterému bylo vydáno rozhodnutí o návratu a stanovena lhůta k vycestování z území, rozhodne území opustit po zemi a bude tranzitovat přes ostatní státy, ve kterých však nemá platné oprávnění k pobytu.

Tento problém byl řešen na kontaktním výboru dne 20. listopadu 2009, na kterém Evropská komise přislíbila ještě v prosinci 2009 zpracovat návrh řešení. Shledala, že tento problém není návratovou směrnicí pokryt a vzhledem k tomu, že není vhodné provádět legislativní změnu, připraví návrh nelegislativního, nezávazného, řešení.

Principem řešení, jež pak Evropská komise za přispění Polska navrhla, je vzájemné uznávání rozhodnutí o návratu, které bude muset každý členský stát vydat každému nelegálně pobývajícimu příslušníkovi třetí země tak, jak je definuje směrnice (až na výjimky), i s lhůtou pro dobrovolné opuštění území cestou výměny formulářů. S cizincem je nutné dohodnout přibližnou trasu, aby bylo zřejmé, orgán jakého státu by bylo třeba kontaktovat. Evropská komise požádala členské státy o připomínky.

Formulář pro tranzit po zemi Evropská komise označuje za pragmatické opatření v rámci aplikace návratové směrnice zaměřené na osoby v dobré víře. Zpětná vazba o dotčené osobě bude poskytnuta z hraničního přechodu, kde dojde k překročení vnější hranice Unie.

V době zpracování věcného záměru nebyl znám další vývoj v řešení této problematiky, je však nutné počítat s případnou nutností na tyto postupy v zákoně reagovat.

12. úhrada nákladů spojených se správním vyhoštěním, resp. dobrovolným návratem – odpovědné subjekty

Hrazení nákladů spojených se správním vyhoštěním cizince vyžaduje komplexní zákonnou úpravu, která bude na jedné straně respektovat preferenci dobrovolného návratu cizince (tedy nikoliv nucený výkon rozhodnutí) a na druhé straně zachová odpovědnost úhrady těchto nákladů dotčenými subjekty bez ohledu na to, zda došlo k nucenému výkonu rozhodnutí či dobrovolnému plnění povinnosti ze strany cizince realizovaného na náklady státu. Preference dobrovolného návratu a příprava specifických projektů pro tuto oblast (dobrovolný návrat by měl být v případě potřeby hrazen jakémukoliv cizinci) je předpokládána i v systému realizace návratů, který byl schválen usnesením vlády č. 48.

V nové právní úpravě budou řešeny následující oblasti:

- subjekt odpovědný za úhradu nákladů spojených se správním vyhoštěním resp. dobrovolným návratem

Základem nové právní úpravy bude stávající zákonná úprava ustanovení § 123 zákona o pobytu cizinců, po vyhodnocení přínosnosti novely z roku 2010, která systém odpovědnosti subjektů zcela změnila. Náklady za správní vyhoštění či dobrovolný návrat cizince nese primárně zaměstnavatel, následně subdodavatelé. Pokud nedojde k úhradě nákladů těmito subjekty, přesouvá se povinnost na samotného cizince. Úprava bude rozšířena i na podnikatele, resp. statutární orgány právnických osob, kdy by náklady za správní vyhoštění cizince měla nést dotčená právnická osoba. Cizinec náklady na správní vyhoštění ponese až jako poslední, resp. pokud to není možné, ponese náklady na správní vyhoštění stát. Zaměstnavatel, subdodavatelé a právnická osoba se své odpovědnosti nezbaví ani v případě,

že cizinec využije možnosti dobrovolného návratu, resp. nabídky některého z projektů. Pokud plátcem nákladů spojených s dobrovolným návratem bude stát, budou vymáhány právě po těchto subjektech. V této souvislosti je vhodné, aby policie v rámci řízení o správním vyhoštění důkladně zjišťovala, zda v daném případě docházelo k nelegálnímu zaměstnávání. Cizince poučí, že pokud nesdělí jméno zaměstnavatele, ponese náklady spojené se správním vyhoštěním on sám.

- zpětná úhrada nákladů za správní vyhoštění cizince či dobrovolný návrat cizince v případě, že se cizinec hodlá vrátit na území České republiky dříve než po uplynutí určité doby (nyní 5 let).

Povinnost zpětné úhrady nákladů bude v zákonné úpravě ošetřena, aby nedocházelo ze strany státu k zajištění pouze krátkodobého návratu cizince do země původu.

- specifické projekty umožňující, aby cizinec nebyl povinen hradit ani část nákladů spojených s návratem.

Konkrétně se bude jednat o projekty, které budou financovány z unijních prostředků či projekty, které budou připraveny pro specifické kategorie osob (např. na základě usnesení vlády, kterým bude projekt schválen, by mělo být možné tyto náklady po cizinci zpětně nepožadovat – viz např. projekt dobrovolných návratů pro legálně pobývajících cizince z roku 2009). Ustanovení se nebude dotýkat odpovědných subjektů (zaměstnavatel, subdodavatelé a právnická osoba).

Nezletilí bez doprovodu

Dosavadní přístup k řešení postavení nezletilých cizinců bez doprovodu je správný a poměrně efektivní, problémy lze spatřovat jen v rovině organizační. V této oblasti bude zachována současná právní úprava.

Dětem do 15 let se nebude vydávat rozhodnutí o povinnosti opustit území/správním vyhoštění. Dětem ve věku 15 až 18 let bude možné vydat jak rozhodnutí o povinnosti opustit území, tak rozhodnutí o správním vyhoštění; polehčující okolností však bude nízký věk cizince.

Novela z roku 2010 zavedla povinnost ustanovit nezletilým bez doprovodu pro řízení o správním vyhoštění opatrovníka. Na základě poznatků z praxe bude při zpracování paragrafového znění tato novinka vyhodnocena.

Mechanismus zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění (potažmo o povinnosti opustit území) zůstane v úpravě obdobné současnému zákonu o pobytu cizinců.

Pozornost bude věnována vyhledávání rodinných příslušníků, primárním cílem by měl být návrat dítěte ke své rodině, je-li to v jeho nejlepším zájmu.

Velké zkušenosti s nezletilými bez doprovodu mají nevládní organizace, v rámci předběžných konzultací byl současný systém shledán jako dobře fungující, více problematických okruhů bylo shledáno při zajišťování nezletilých bez doprovodu (viz dále).

5.2. Zajištění

Ač novela z roku 2010 přinesla poměrně zásadní změny do systému zajišťování cizinců, jeví se jako potřebné přistoupit k jeho celkové revizi. Obdobně jako u návratů cizinců je třeba promítnout požadavky návratové směrnice i judikatury, zejména Evropského soudu pro lidská práva, ale i Ústavního soudu, který sice ustanovení § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců neoznačil za neústavní, doporučil však systémové změny.

Východiska nové úpravy:

1. provedení změn v kompetencích dotčených orgánů,
2. zachování alternativ k zajištění,
3. zpřesnění důvodů zajištění,
4. zpřesnění podmínek zajištění,
5. zpřesnění podmínek zajištění zvláštních kategorií cizinců,
6. revize délky zajištění v závislosti na vyhodnocení současného stavu,
7. výkon vyhoštění,
8. úprava podmínek pobytu v zařízení,
9. zachování monitoringu zajištění a vyhoštění,
10. revize opravných prostředků (viz kapitola 7.6.2.).

1. změny v kompetencích

Výše popsané změny v oblasti návratů počítají s poměrně zásadními zásahy do současného systému. Přesto lze říci, že se staví na současných základech, protože represivní opatření jsou kompetenčně svěřena zejména policii.

Zajištění představuje zásah do osobní svobody cizinců, a to nikoli na krátkou dobu několika hodin či dní. Skutečnost, že rozhodování o zajištění cizinců bylo dosud svěřeno policii, je dlouhodobě označována za nepřijatelnou (výhrady k nastavení systému zajištění vyjádřil i Ústavní soud). Rovněž unijní právo a judikatura Evropského soudu pro lidská práva směřují k tomu, aby o zajištění cizinců rozhodoval soudní orgán (viz původní návrh návratové směrnice nebo návrh na změnu přijímací směrnice). Je proto vhodné přistoupit k celkové reformě systému zajištění cizinců, která se bude muset dotknout i zákona o azylu, jenž počítá se dvěma formami omezení osobní svobody cizinců srovnatelnými se zajištěním.

Navrhuje se proto zásadní kompetenční změna, aby o umístění cizince do zařízení pro zajištění cizinců rozhodoval soud na podnět policie. Nový systém bude nutné podrobit důkladné diskuzi s Ministerstvem spravedlnosti, inspiraci je možné hledat v mnohých členských státech Unie. Je nutné počítat se zásadními důsledky takové právní úpravy pro soudy, potažmo celý rezort spravedlnosti, zejména z hlediska zvýšených finančních a personálních nákladů. Systém musí být vhodně a promyšleně nastaven, zejména délka omezení osobní svobody policií a lhůty pro rozhodnutí soudu. Režim zajištění bude svou povahou a rychlostí srovnatelný s institutem vazby v trestním řízení.

Návrh na zajištění cizince bude soudu předkládat policie v rámci doby, kterou má již dnes podle zákona o policii stanovenu k možnosti počátečního omezení osobní svobody cizince.

2. alternativy k zajištění

Novela z roku 2010 v důsledku transpozice návratové směrnice představila poprvé v cizinecké oblasti tzv. alternativy k zajištění, v zákoně označené jako zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území. Z možné škály opatření, která používají i jiné členské státy Unie, zákon obsahuje dvě - povinnost zdržovat se na určené adrese, každou její změnu hlásit policii a v určených intervalech se policii ohlašovat, a tzv. finanční záruka, skládaná ve výši předpokládaných nákladů na správní vyhoštění a vratná po vycestování cizince. Třetí možnou variantou realizovatelnou v podmínkách České republiky je kooperace cizince s institucí/organizací, na kterou je delegováno návratové poradenství a realizace

dobrovolného/asistovaného návratu a která policii poskytuje pravidelnou zpětnou vazbu o postupu v zajišťování návratu konkrétního cizince. Posledně zmíněná varianta je v současnosti využívána při realizaci dobrovolných návratů cizinců se správním vyhoštěním, kteří nebyli zajištěni, a opírá se o spolupráci policie s Mezinárodní organizací pro migraci (IOM).

V době zpracování věcného záměru nebyly známy poznatky z praxe, které by bylo možné vyhodnotit a na jejich základě navrhnout potřebné změny či jiné formy alternativ zajištění. V každém případě nová právní úprava počítá s alternativními opatřeními, případné změny oproti stávající praxi budou navrženy v paragrafovém znění.

Uložení alternativy bude ponecháno na rozhodnutí policie. Policie bude mít možnost rozhodnout o alternativě zajištění i v případě, že soud o zajištění nerozhodne.

Základním požadavkem při rozhodování o alternativách zajištění je jejich efektivita a faktická proveditelnost, aby složitost celého procesu nakonec nebránila jejich ukládání. Právě nízké procento ukládaných alternativních opatření v jiných členských státech Unie je předmětem kritiky.

3. důvody zajištění

Důvody zajištění v současném zákoně o pobytu cizinců vycházejí zejména z návratové směrnice. Návratová směrnice počítá se dvěma důvody zajištění - hrozí-li nebezpečí skrývání se nebo se dotčený státní příslušník třetí země vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje. Termín nebezpečí skrývání se návratová směrnice nedefinuje, nová právní úprava bude vycházet z definic obsažených v právních řádech jiných členských států Unie.

4. podmínky zajištění

Mezi současné podmínky zajištění (kromě existence důvodu pro zajištění) patří:

- cizinec je starší 15 let,
- bylo mu doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění,
- nebo o jeho správním vyhoštění bylo již pravomocně rozhodnuto,
- nebo mu byl jiným členským státem uložen zákaz vstupu platný pro celé území Unie,
- nepostačuje uložení zvláštního opatření.

Tyto podmínky budou kromě jedné (viz dále nezletilí bez doprovodu) ponechány a bude vyhodnoceno fungování ukládání zvláštních opatření.

5. zajištění zvláštních kategorií cizinců

Nezletilí bez doprovodu

V současné době v České republice k vyhošťování nezletilých osob bez doprovodu v podstatě nedochází. Brání tomu zejména nařízení ústavní výchovy, které vyhoštění znemožňuje. Zejména nevládní sektor však dlouhodobě požaduje, aby bylo zajišťování nezletilých cizinců bez doprovodu ukončeno, resp. umožnit zajištění pouze v případě, že jsou pochybnosti o věku cizince. Ověření věku pomocí rentgenu kostí trvá cca 14 dní, což je rozumná doba pro trvání zajištění. Rozhodnutí o povinnosti opustit území nebo rozhodnutí o správním vyhoštění by bylo vydáno až po ověření věku cizince.

Proti ukončení zajišťování nezletilých bez doprovodu lze uvést, že na základě dosavadních zkušeností není žádný důvod, aby nezletilého bez doprovodu bylo možné zajistit pouze za předpokladu, že jsou pochybnosti o jeho věku. Zajištění funguje jako institut, který

umožňuje omezit cizince na svobodě z důvodu jeho protiprávního jednání a za určitým účelem. Možnost posuzování nutnosti zajištění cizince je v současné době důležitým oprávněním policie, policie současně ochraňuje práva zajišťovaných osob. Pokud cizinec poruší zákony platné na území České republiky v takové intenzitě, že existují důvody pro omezení osobní svobody cizince použitím institutu zajištění za vymezeným účelem podle cizineckého zákona, není důvod toto oprávnění omezovat. Pro dosažení účelu zajištění je nezbytné znemožnit či ztížit svévolné opuštění zařízení. V případě, že by nezletilého cizince, který se dopustil protiprávního jednání, nebylo možné zajistit, je zejména u těchto cizinců předpoklad, že by pokračovali v protiprávní činnosti. Návratová směrnice zajištění nezletilých osob umožňuje. Navíc dle navrhované úpravy bude o zajištění rozhodovat soud a rozhodování o zásahu do osobní svobody již nebude svěřeno policii.

Rodiny s nezletilými dětmi

Nevládní sektor, ve světle rozsudků Evropského soudu pro lidská práva⁷, kritizuje i zajišťování rodin s nezletilými dětmi. Je nutno uvést, že ač děti mladší 15 let nejsou právně řečeno zajištěny a v zařízení jsou pouze ubytovány společně s rodiči, pobývají de facto s rodiči v uzavřeném režimu.

Vyloučit možnost zajištění rodin s nezletilými dětmi není vhodné. Nová právní úprava však počítá s následujícími (povětšinou nelegislativními) opatřeními:

- jednota rodiny je primárním hlediskem - pokud dojde k zajištění rodiny, bude zajištěno, aby v zařízení pobývala pohromadě,
- umístění dětí v zařízení – navrhuje se, aby pokud existuje jiná vhodná možnost, děti nebyly umístěny s rodiči v zařízení – např. v situacích, ve kterých na území pobývá jiný skutečný blízký příbuzný. Při zajištění bude vždy důkladně posouzena situace rodiny a možnost tohoto opatření, samozřejmě se souhlasem/přáním rodičů. Pokud k zajištění společně s dětmi dojde, bude snahou zlepšovat podmínky v zařízení, aby děti co nejméně pocítily skutečnost, že jsou omezeny na svobodě. Zařízení bude třeba maximálně vybavit na pobyt dětí a pobyt zde jim maximálně zpříjemnit. Právě špatné podmínky v zařízení byly jednou z výtek v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva,
- rovněž je třeba bedlivě posuzovat zdravotní a psychický stav dětí - jejich špatný stav bude důvodem propuštění (opět ve světle judikatury),
- realizace vyhoštění u zajištěných rodin s dětmi je prioritou – policie tyto případy řeší přednostně, aby k vyhoštění došlo v co možná nejkratší době a nezletilé děti nemusely být delší dobu v zařízení.

Kromě výše uvedených vylepšení, která počítají se zachováním statusu quo, bude zaveden odlišný postup u rodin, které požádají o udělení mezinárodní ochrany. Požádá-li rodina o udělení mezinárodní ochrany, její zajištění bude pokračovat v režimu zákona o azylu a rodina bude přemístěna do přijímacího střediska, ve kterém jsou podmínky lepší než v zařízeních pro zajištění cizinců; dojde k „přezajištění“ rodiny podle zákona o azylu, jejíž členové budou dále omezeni na svobodě. V takovém případě bude nutno revidovat okruh zajistitelných osob podle zákona o azylu a sjednotit délku zajištění (dnes 90 dní podle zákona o pobytu cizinců a 120 dní podle zákona o azylu).

Další kategorie

⁷ Např. stížnost u Evropského soudu pro lidská práva č. 41442/07 ve věci Muskhadzhieva a ostatní proti Belgii.

U dalších zvláštních kategorií je třeba vždy individuálně posoudit vhodnost zajištění s ohledem na zdravotní stav (tělesný i psychický). Paušálně tak nebudou vyjmuty z možnosti zajištění, ale bude dbáno na objektivní a lidský přístup k těmto kategoriím. Budou posuzovány také dopady zajištění na již zajištěné cizince. Na určité osoby zajištění doléhá obzvláště nepříznivě (objeví se např. cukrovka) a v závažných případech tak bude zajištění ukončeno.

6. délka zajištění

Novela z roku 2010 zkrátila délku zajištění u rodin s nezletilými dětmi na maximálně 90 dní. Na druhou stranu bylo umožněno ve dvou případech zajištění prodloužit až na 18 měsíců - při maření výkonu vyhoštění a záměrném uvádění nepravdivé totožnosti. Zmíněná novela rovněž změnila systém stanovování délky zajištění. Původně bylo rozhodnutí o zajištění vydáváno na 180 dní, nyní je rozhodnutí vždy vydáváno na dobu, která je dle policie potřebná k zajištění vyhoštění a dle potřeby je až následně prodlužována.

Vzhledem k tomu, že se nový systém stanovování délky zajištění ani prodlužování nad 180 dní zatím nepodařilo v praxi ověřit, případné změny budou provedeny až na základě výsledků vyhodnocení změn zavedených novelou z roku 2010. Současný systém se nicméně jeví jako správný a nepředpokládají se větší změny. Návrh na prodloužení doby trvání zajištění bude podle nové právní úpravy podávat soudu policie s předložením důvodů, které ji k tomuto návrhu vedly.

7. výkon vyhoštění

Samotná realizace vyhoštění je dnes v zákoně o pobytu cizinců upravena velmi obecně, podrobnosti jsou řešeny interním předpisem policie. V dosavadní praxi nebyly zaznamenány problémy s tímto nastavením a dosavadní právní úprava založená na vnitřním předpisu bude zachována.

Výkon vyhoštění je možné na základě novely z roku 2010 monitorovat, monitorovacím orgánem je veřejný ochránce práv.

8. pobyt v zařízení

Je vhodné se zabývat otázkami provozu a správy zajišťovacích zařízení – zda budou rovněž přecházet pod Ministerstvo spravedlnosti, zda zůstanou pod Správou uprchlických zařízení či zda bude možné, aby se do jejich správy a provozu zapojily i jiné subjekty (např. nevládní organizace), ovšem s určitou mírou zodpovědnosti za řádný výkon takové činnosti. Jak vyplývá ze Závěrečné zprávy o hodnocení dopadů regulace, navrhuje se přesun správy zařízení pod Ministerstvo spravedlnosti.

Zařízení pro zajištění cizinců budou i nadále speciálními zařízeními. Cizinci nebudou umístováni ve věznicích a vnější ostrahu bude provádět policie.

Veřejný ochránce práv podle zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, provádí systematické návštěvy zařízení a podává z těchto návštěv zprávy, které obsahují mnohá doporučení. Většinu z nich se daří v praxi realizovat toliko organizačními opatřeními. Mnoho výtek veřejného ochránce práv směřuje do podmínek, které panují v zařízení. Veřejný ochránce práv upozorňuje na to, že některé standardy jsou nižší než ve věznicích a požaduje, aby došlo minimálně k narovnání těchto standardů.

Bude zachováno dosavadní rozdělení zařízení na část s mírným a přísným režimem. Návštěvy veřejného ochránce práv odhalily v oblasti umístování cizinců do přísného režimu spoustu nedostatků jak v rovině standardů, tak v rovině procesní. Zejména část procesní bude třeba v novém zákoně přesně ošetřit a zpřesnit, včetně zavedení lhůt pro rozhodnutí soudu,

bez kterých bude přezkum vzhledem k délce trvání pobytu v přísném režimu zajištění spíše iluzorní.

Relevantní ustanovení současného zákona o pobytu cizinců upravující pobyt zařízení obsahují mnoho velmi praktických aspektů, které budou nově upraveny v podzákoněm předpisu.

V rámci připomínkového řízení k poslední novele z roku 2010 byla po vzoru výkonu trestu odnětí svobody diskutována možnost zavedení kázeňských trestů a odměn. Návrh na včlenění nakonec nebyl realizován zejména z důvodu malého časového prostoru pro ustavení tohoto systému. Nová právní úprava stanoví systém kázeňských trestů, což přispěje ke snížení užívání umístění do přísného režimu, které je v současnosti jediným možným postihem cizince.

9. monitoring zajištění a vyhoštění

Novelou z roku 2010 byl v důsledku transpozice návratové směrnice představen systém monitoringu zajištění a vyhoštění cizinců, a to v zákoně o pobytu cizinců a v zákoně č. 349/1999 Sb. Šlo o rozšíření současné kompetence veřejného ochránce práv systematicky navštěvovat místa, ve kterých jsou osoby (i cizinci) omezeny na svobodě.

V době zpracování věcného záměru nebyly známy poznatky z fungování tohoto systému. V novém zákoně se počítá s jeho zachováním, případné změny budou navrženy při zpracování paragrafového znění v závislosti na poznatcích z praxe.

6. Práva a povinnosti

6.1. Práva a povinnosti cizinců

6.1.1. Hlášení pobytu na území a jeho změn

Právní úprava bude vycházet z ustanovení § 93 a násl. dosavadního zákona o pobytu cizinců. Úprava bude zpřesněna, zjednodušena a zpřehledněna, popř. doplněna, bude – li třeba v návaznosti na jednotlivé pobytové tituly.

6.1.2. Další povinnosti

Co se týká rozsahu práv a povinností, je třeba vycházet ze základního faktu, že do velké míry je míra práv a povinností ovlivněná kodifikací v unijním právu. Jejich enumerace proto není provedena – ve svém důsledku v nové právní úpravě půjde o kombinaci práv a povinností vyplývajících z unijního práva, ale i ze současné úpravy ustanovení § 103 zákona o pobytu cizinců, s dílčími úpravami, které si vyžádají nově navrhované pobytové instituty, popř. které si vyžádají změny v jednotlivých pobytových povoleních. Navíc - ideálním řešením by bylo i snížení počtu právních fikcí trvalého pobytu jako prostředku k dosažení toho či onoho oprávnění –toto řešení je např. využíváno v přístupu ke zdravotní péči hrazené ze systému veřejného zdravotního pojištění.

6.2. Povinnosti třetích osob

Povinnosti třetích osob (např. dopravce, ubytovatele, povinnosti jiných osob) budou s určitými odchylkami stanoveny obdobně jako v dosavadní právní úpravě. Samozřejmě bude tato část reflektovat nové návrhy, ať již s ohledem na nový systém ekonomické migrace, nové návrhy v oblasti návratů apod. Vzhledem k tomu, že práva a povinnosti jsou v současné

právní úpravě definovány na různých místech, dojde k jejich sjednocení, zpřehlednění a zjednodušení.

Povinnosti třetích osob budou nad rámec stávající úpravy specifikovány. Na neplnění těchto povinností budou navázány sankce, a to jak finanční, tak nefinanční (např. znemožnění podání žádosti na území v zastoupení, znemožnění zaměstnávání cizinců či přijímání ke studiu).

6.3. Správní delikty

Právní úprava správních deliktů bude obdobná úpravě v současném zákoně o pobytu cizinců, tj. za porušení povinností stanovených zákonem budou stanoveny odpovídající sankce. Navrhuje se též zachování systematiky přestupků fyzických osob a správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob, která byla do zákona vložena na základě nové hmotněprávní úpravy práv a povinností fyzických a právnických osob.

7. Správní řízení a soudní přezkum

Správní řízení dle tohoto zákona budou probíhat podle správního řádu se stanovenými odchylkami. Odchylky od správního řádu budou vycházet z charakteru jednotlivých druhů pobytu, základním úkolem bude docílit účelnosti a hospodárnosti řízení, jehož část probíhá v zahraničí, za současného zachování odpovídajících procesních práv účastníků řízení. Výjimku bude představovat řízení ve věcech udělování krátkodobých víz, neboť proces udělování krátkodobých víz je upraven vízovým kodexem. Zákon bude upravovat pouze záležitosti nad rámec vízového kodexu, tzn. pokud vízový kodex určitou záležitost neupravuje, speciální ustanovení budou obsažena v tomto zákoně. Obdobně bude upraveno řízení související s pobytem bezvízových cizinců na území. Subsidiárně bude použit i správní řád, ovšem zákon bude obsahovat negativní výčet ustanovení, která se v řízení o krátkodobých vízech neuplatní.

Speciálně bude upraveno **zastupování v řízení**. Zejména bude upravena otázka ustanovování opatrovníka cizinci, který se nachází v zahraničí a cizinci, kterému byl odepřen vstup na území, tak, aby tento institut odpovídal potřebám cizince a zároveň byla zachována účelnost a hospodárnost řízení. V případě zastoupení na základě plné moci bude vyžadováno úřední ověření podpisu zmocnitele. Důvodem je zejména zabránit zneužívání tohoto institutu při přebírání cestovního pasu, případně jiných dokumentů a přenesení odpovědnosti ze správního orgánu na žadatele. Zároveň jde i o ochranu cizinců samotných před zprostředkovateli, ze současné praxe jsou známy případy, ve kterých cizinec ani neví, kdo ho zastupuje, případně byla udělena substituční plná moc, aniž by o tom byl informován. Ověření podpisu nebude vyžadováno v případě, že bude plná moc podepsána před správním orgánem.

Cílem **odvolacího řízení** ve věcech odepření vstupu, udělení krátkodobého víza, a řízení o udělení národního víza a povolení dlouhodobého nebo trvalého pobytu, jejichž účastníkem je cizinec pobývajícím v zahraničí a cílem je prvotní vstup cizince na území, bude posouzení zákonnosti vydaného rozhodnutí. Cizinec nebude moci předkládat nové důkazy a Komise bude rozhodovat o takové žádosti dle stavu v době rozhodování správního orgánu I. stupně – uplatní se zákonná koncentrace řízení. Pokud nastanou nové skutečnosti, které mohou mít zásadní vliv na rozhodnutí, může je cizinec uplatnit v novém řízení na základě nové žádosti o bytové oprávnění.

7.1. Řízení o odepření vstupu

Věcné důvody odepření vstupu na území vycházejí především z přímo použitelného právního předpisu Unie (Schengenského hraničního kodexu), který ale postup v řízení neupravuje. Kromě již výše uvedených odchylek bude zákon dále upravovat např.

- **Místní příslušnost**, k řízení bude příslušný inspektorát cizinecké policie na mezinárodním letišti, na kterém má být cizinci odepřen vstup na území. Rovněž bude upravena místní příslušnost v případě znovuzavedení vnitřních kontrol.
- Ze zákona bude **vyločen odkladný účinek odvolání** proti rozhodnutí o odepření vstupu.

7.2. Řízení ve věcech udělení krátkodobého víza

V řízení o udělení krátkodobého víza bude zákon zejména upravovat:

- **Příslušnost** policie k řízení o udělení krátkodobého víza na hranicích.
- Pro řízení na zastupitelských úřadech bude zavedena možnost **vedení řízení a vyhotovování písemností** (záznam o pohovoru) **i v jiném než českém a slovenském jazyce**. Taková úprava je žádoucí s ohledem na skutečnost, že 99 % cizinců - žadatelů neovládá český jazyk.
- Oproti současnému stavu se navrhuje stanovit **správní poplatek za přijetí odvolání** proti neudělení schengenského víza. Budou stanovena pravidla pro vrácení poplatku v případech, ve kterých „odvolací“ řízení bude ukončeno ve prospěch žadatele. Z hlediska systematiky zákona bude upraveno v zákoně č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

7.3. Řízení ve věcech udělování národních víz a povolování pobytu

Řízení ve věcech týkajících se udělování národních víz, povolování, prodlužování a rušení **dlouhodobých a trvalých pobytů** budou probíhat podle správního řádu se stanovenými odchylkami.

Výraznější odchylky od správního řádu budou zakotveny pro řízení, jejichž účastníkem je cizinec pobývajícím v zahraničí a cílem je prvotní vstup cizince na území. Konstatuje se rovněž, že řízení o udělení národního víza není řízením o právu na vstup na území a rozhodnutí o udělení národního víza je konstitutivním aktem. Vedle toho nová právní úprava výrazně posílí možnost podat žádost o povolení k pobytu již před prvním vstupem cizince na území České republiky.

Na rozdíl od současného stavu se navrhuje upřesnit procesní pravidla, která na jedné straně zajistí transparentní řízení, jehož výsledkem bude vydání rozhodnutí o oprávnění k pobytu bez zbytečných průtahů, a na druhé straně omezí možné zneužívání a popření cíle řízení. Důležitým aspektem je ošetření práva státu pružně reagovat na krizové situace a v případě náhlého masového přílivu žádostí možnost nepřipustit podávání žádostí na zastupitelských úřadech. Nařízením vlády bude možno stanovit kvóty pro přijímání žádostí o povolení pobytu na území na zastupitelských úřadech, zastupitelské úřady budou povinny zveřejnit uplatňované kvóty a rovněž skutečnost, jak jsou naplňovány. Odchylně od obecného procesního předpisu zejména upraveno:

- Obecně bude více specifikována role zastupitelského úřadu jako správního orgánu v zahraničí, ať již se jedná o doručování, vyhotovování informace o neudělení národního víza či provádění pohovorů apod.
- Pro řízení v zahraničí bude **místně příslušným** zastupitelský úřad státu občanství cizince, resp. státu, v němž bylo cizinci uděleno pobytové oprávnění na dobu delší než tři měsíce nebo státu, který vydal cizinci cestovní doklad. Ve stanovených případech bude příslušným kterýkoli zastupitelský úřad.
- Pro řízení na zastupitelských úřadech bude zavedena možnost **vedení řízení i v jiném než českém a slovenském jazyce**. Taková úprava je žádoucí s ohledem na skutečnost, že 99 % cizinců - žadatelů neovládá český jazyk. Co se týká vyhotovování písemností v cizím jazyce, protokol o pohovoru může být vyhotoven v cizím jazyce, nicméně pro potřeby řízení vyhotoví pracovník zastupitelského úřadu, který musí splňovat jazykové předpoklady před vysláním na zastupitelský úřad, překlad do českého jazyka.
- Budou zakotvena speciální ustanovení ohledně **doručování do ciziny**. Správní řád považuje doručování do ciziny za výjimečné, ovšem v pobytových řízeních před vstupem cizince na území je pravidlem a stejně tak v řízeních, která byla zahájena na území, není výjimečné, že se cizinec v průběhu řízení nebo jeho části nachází mimo území. Uvedené současně souvisí s cílem plné elektronizace pohybu žádostí, jejich náležitostí, doručování rozhodnutí apod. Problematika doručování souvisí s požadavky na způsob podání žádosti (viz níže). Bude posíleno využívání doručování veřejnou vyhláškou, přičemž písemnost bude vyvěšena pouze způsobem umožňujícím dálkový přístup. Zároveň bude posílena elektronická komunikace. Písemnost bude možno doručit i emailem se zaručeným elektronickým podpisem správního orgánu bez nutnosti zpětného potvrzení adresáta písemnosti. Jedním z důvodů zamýšlené elektronizace řízení je i potřeba reagovat na faktický stav, kdy v některých zemích poštovní služby nefungují a nebudou fungovat, písemnosti jsou nedoručitelné a jediným způsobem, jak kontaktovat žadatele, je email. Vedle toho je třeba mít na paměti, že v cizině bude zřizování datových schránek prakticky neproveditelné.
- S ohledem na hospodárnost a rychlost řízení a rovněž za účelem zpráhlednění procesních pravidel pro cizince bude odlišně vymezen okruh **účastníků řízení**. Účastníkem řízení o žádosti bude žadatel. V případě žádostí o povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny budou účastníky řízení pouze žadatel a nositel sloučení (manžel/ka, rodiče, nezletilé děti apod.). Úpravou nebudou zkrácena procesní práva cizince, dopady do soukromého a rodinného života cizince budou vždy zohledněny v rámci posuzování přiměřenosti. Další rodinní příslušníci mohou být v rámci řízení vyslechnuti jako svědci.
- Stejně jako doposud bude zakotveno **oprávnění zastupitelského úřadu vyslechnout žadatele**, je-li to nezbytné pro zjištění skutečného stavu věci, a výsledek písemně zaznamenat. Navíc bude upravena možnost provádění paralelních pohovorů účastníků řízení s vyloučením účasti dalších účastníků řízení a jejich zástupců. V případě, že bude hrozit nebezpečí zmaření účelu pohovoru, správní orgán bude navíc moci omezit právo účastníka řízení a jeho zástupce na účast při výslechu jiných osob (svědků). V těchto případech účastník řízení/jeho právní zástupce nebude předem informován o provádění výslechu svědka či druhého účastníka řízení ani se nebude moci provádění zúčastnit. Po provedení výslechu bude žadatel/jeho právní zástupce vždy s jeho výsledkem seznámen.

- Speciálně bude upraveno **právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí**, zejména s ohledem na informace bezpečnostních složek či stanovisko zastupitelského úřadu. Bude zakotveno, že určité části spisu se žadateli nezpřístupňují. Pro řízení o žádosti podané v zahraničí bude specificky upravena otázka seznámení s podklady pro rozhodnutí např. vyrozuměním o možnosti k vyjádření, v němž bude výpis podkladů, které nepředložil žadatel (např. výpis z evidence Rejstříku trestů České republiky), a jejich podstatný obsah. Pokud cizinec bude pro účely vyjádření k podkladům požadovat nahlédnutí do spisu, uplatní se speciální úprava **nahlížení do spisu**. Zachování lhůty pro rozhodnutí ve věci v případech, ve kterých je cizinec v zahraničí, ovšem jeho spis je v České republice, je velmi problematické. Pokud cizinec požádá o nahlédnutí do spisu a vyvstane potřeba zasílání spisu do zahraničí na zastupitelský úřad, staví se lhůta pro vydání rozhodnutí a žadateli budou vyúčtovány náklady na doručení spisu, případně bude povinen poštovné uhradit formou správního poplatku. Vedle toho bude pro případ, že spis bude veden v elektronické podobě, zakotvena možnost nahlédnout do elektronického spisu na zastupitelském úřadě.
- V určitých případech bude stanovena **povinnost osobního podání** (viz současná právní úprava, která bude detailněji upravena zejména s ohledem na následky nedodržení této povinnosti). Pokud bude žádost podána jiným způsobem, lhůta pro vydání rozhodnutí započne běžet až ode dne potvrzení podání osobní návštěvou příslušného orgánu. S výše uvedeným souvisí i vhodnost zavedení elektronizace řízení (tj. skenování předložených dokumentů na zastupitelských úřadech a jejich elektronické zasílání rozhodovacímu orgánu v České republice), což bude mít výrazně pozitivní vliv na zrychlení celého řízení. Zároveň bude stanoveno oprávnění správního orgánu o požadavku osobního podání žádosti upustit (např. z důvodu závažných zdravotních problémů cizince apod.).
- Zakotvení oprávnění zastupitelského úřadu provést kontrolu žádosti a náležitostí a s tím spojenou povinnost pomoci žadateli odstranit nedostatky a vady žádosti.
- Bude speciálně upraven institut **nepřípustnosti žádosti**. Pokud bude žádost vyhodnocena jako nepřijatelná (např. z důvodu, že žádost má neodstranitelné vady podání, žádost byla podána na zastupitelském úřadě v rozporu se stanovenou místní příslušností, nebyl zaplacen správní poplatek apod.), řízení bude zastaveno. Odvolání bude v takovém případě vyloučeno.
- U institutu **přerušování řízení** bude zakotvena možnost správního uvážení při podání žádosti o přerušování řízení, což souvisí s potřebou pružně reagovat na případy zneužívání. V případě neodůvodněných a účelových žádostí o prodloužení správní orgán bude oprávněn žádost zamítnout. V řízení o žádosti o pobytové oprávnění, které by zakládalo první vstup cizince na území, bude zakotvena možnost správního uvážení, zda řízení přerušit či nikoli. Oproti správnímu řádu budou rozšířeny možnosti přerušování řízení, např. v případě nutnosti prověření předkládaných dokladů prostřednictvím zastupitelského úřadu, které bude trvat delší dobu a je zřejmé, že by nebyla dodržena lhůta pro vydání rozhodnutí. Dále, pokud nebude podána kompletní žádost, automaticky se bude stavět lhůta pro vydání rozhodnutí do doby předložení všech náležitostí, aniž by muselo docházet navíc k formálnímu kroku ve formě přerušování řízení usnesením. Stavění lhůty bude spojeno s povinností správního orgánu žadatele vyzvat k odstranění vad žádosti, ovšem stavění lhůty nebude vázáno na formální krok ve formě přerušování řízení.

- Budou rozšířeny důvody **zastavení řízení** a bude zakotveno oprávnění zastupitelských úřadů zastavit řízení. Zastavení řízení bude umožněno i v případě, že žadatel ve stanovené lhůtě neodstraní podstatné vady žádosti.
- Speciálně budou stanoveny různé **lhůty** v závislosti na povaze řízení;
- V zájmu hospodárnosti a rychlosti řízení bude zakotven mechanismus **oznamování rozhodnutí**, který zaručí, že v případě, ve kterém rozhodnutí předává zastupitelský úřad, bude možné předat pouze stejnopis rozhodnutí, podepsaný „za správnost“ pracovníkem zastupitelského úřadu. Bude také možno rozhodnutí předat v elektronické podobě se zaručeným elektronickým podpisem (obdobu současné právní úpravy).
- Ve věcech víz nebude doručováno písemné vyhotovení rozhodnutí, ale o důvodech neudělení národního víza bude žadatel informován na jednotném formuláři včetně odůvodnění a poučení o možnosti podání opravných prostředků.
- Bude zakotvena možnost zrušit nepravomocné rozhodnutí v případě, že u žádosti podané na zastupitelském úřadě vyjdou najevo nové skutečnosti, které by jinak byly důvodem zamítnutí této žádosti (obdobu současné právní úpravy).

7.4. Řízení ve věcech vycestování z území

Od obecné procesní úpravy správního řádu bude zákon u řízení ve věcech vycestování z území upravovat zejména:

- Bude definován obsah závazného stanoviska v řízení o správním vyhoštění, jelikož ve správním řádu není obsah definován.
- Bude rozšířena povinnost osobního vyjádření a osobní účasti za účelem hladšího průběhu řízení o správním vyhoštění, resp. řízení o návratu.
- Za účelem urychleného zahájení soudního přezkumu budou v řízení ve věcech zajištění omezeny opravné prostředky. Z povahy řízení bude vyloučeno podání odvolání, obnova řízení a přezkumné řízení.
- Budou stanoveny zvláštní lhůty pro podání opravných prostředků ve věcech správního vyhoštění, resp. řízení o návratu, a dále budou stanoveny lhůty pro vydání rozhodnutí soudu ve věcech správního vyhoštění či zajištění.

Bliže k opravným prostředkům ve věcech návratů viz kapitola 7.6.1.

7.5. Řízení ve věcech správních deliktů

Pro řízení ve věcech správních deliktů nebude procesněprávní úprava navržena, tj. bude odkazováno na správní řád a přestupkový zákon.

7.6. Rozhodování soudů

Právní úprava soudního přezkumu bude v určité míře obdobná současné právní úpravě.

Ze soudního přezkumu budou vyloučena rozhodnutí o neudělení krátkodobého víza a rozhodnutí o odepření vstupu. Rozhodnutí v řízeních o udělení národního víza a povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, jejichž účastníkem je cizinec pobývající v zahraničí, bude **soudní přezkum** rovněž vyloučen. Jedná se o řízení, jejichž účelem je prvotní vstup cizince na území České republiky, na nějž není a nebude právní nárok.

Zákon v souladu s dosavadní právní úpravou stanoví lhůty pro podání žaloby, odkladný účinek žaloby a lhůty pro rozhodování soudů v některých případech, ve kterých hrozí nebezpečí z prodlení, resp. jde o omezení osobní svobody cizince.

7.6.1. Opravné prostředky ve věcech návratů

V souladu s požadavky návratové směrnice a soudní judikatury (zejména Evropského soudu pro lidská práva) je nutné, aby proti rozhodnutí o povinnosti opustit území/správním vyhoštění existoval efektivní opravný prostředek. Současný stav umožňuje proti rozhodnutí o správním vyhoštění podat odvolání, následně je možná správní žaloba i kasační stížnost. Při tvorbě nové právní úpravy bude vyhodnocena potřeba zachování současné „čtyřstupňovosti“ při současné procesní ochraně cizince.

Odvolání – v rámci konzultací věcného záměru zástupci ministerstva (odboru azylové a migrační politiky), Ředitelství služby cizinecké policie, Ministerstva spravedlnosti, Veřejného ochránce práv a OPU shledaly odvolací řízení jako velmi efektivní nástroj snižující případný nápad podání na soudy. Odvolací řízení je vhodné i pro účel sjednocování rozhodovací praxe. Lze důvodně očekávat, že odvolací řízení se bude po odnětí rozhodování o pobytových titulech policii zrychlovat. Zrušení odvolání by vedlo k velkému nápadu žalob ke správním soudům. Institut odvolání bude zachován i v nové právní úpravě.

Správní žaloba – existence efektivního opravného prostředku, který bude splňovat kritéria daná jednak návratovou směrnicí a jednak judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, je nezpochybnitelná. Institut správní žaloby bude zachován i v nové právní úpravě. Novelou z roku 2010 byla stanovena lhůta pro rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí o správním vyhoštění na 60 dní. Změna by měla přinést zásadní zrychlení soudního přezkumu, jehož délka byla dosud chápána jako velký handicap celého systému, a to právě s přihlédnutím k právnímu a sociálnímu vakuu, ve kterém cizinci během řízení pobývají.

Kasační stížnost – Nejvyššímu správnímu soudu, který o kasačních stížnostech rozhoduje, je třeba přiznat roli sjednocovatele judikatury, která je zásadní v oblasti vyhoštění, které může zasáhnout život či svobodu daného cizince. Na druhou stranu je nutno rovněž konstatovat, že soudní přezkum v podobě mimořádného opravného prostředku není návratovou směrnicí ani judikaturou vyžadován. Problematickým aspektem kasačního řízení je délka řízení u Nejvyššího správního soudu; jde o řízení, které není zatíženo žádnou lhůtou, a proto toto řízení do značné míry eliminuje výhody stanovení lhůt krajským soudům. Nicméně vzhledem k zásadní úloze Nejvyššího správního soudu v oblasti sjednocování judikatury se navrhuje možnost podání kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu zachovat. Bude však zaveden stejný režim, jaký je dnes stanoven pro kasační stížnosti proti rozsudkům krajských soudů ve věci mezinárodní ochrany ve smyslu ustanovení § 104a soudního řádu správního: „Jestliže kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.“ Institut nepřijatelnosti nebude mít vliv na sjednocování judikatury, neboť závažné případy budou Nejvyšším správním soudem posuzovány a filtrovány budou neopodstatněné kasační stížnosti.

Z výše uvedeného vyplývá, že zachování statusu quo v kasačním řízení se jeví vzhledem k požadavkům judikatury Evropského soudu pro lidská práva i návratové směrnice jako „přílišný luxus“, který obnáší řadu opravných prostředků. Řízení je dlouhé i přes zásadní pokrok, kterého bylo dosaženo novelou z roku 2010 díky stanovení lhůty 60 dnů pro vydání rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí o správním vyhoštění. Současný stav je možné zachovat pouze v případě, že bude stanovena lhůta pro vydání rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti.

Nová právní úprava stanoví i podmínky soudního přezkumu nového typu rozhodnutí o povinnosti opustit území Unie, které budou obdobné podmínkám soudního přezkumu ukončení pobytu legálně pobývajících cizinců.

Premisou nové právní úpravy opravných prostředků ve věcech vyhoštění bude efektivní zajištění ochrany lidských práv cizince a zajištění účelného a rychlého rozhodování ve všech stupních.

7.6.2. Soudní přezkum ve věcech zajištění

V současné době existuje dvoukolejnost soudního přezkumu. První možnou variantou přezkumu je správní žaloba podle ustanovení § 65 a n. soudního řádu správního. Jde o žalobu podle Hlavy II, Dílu 1, tedy o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Druhou variantou soudního přezkumu ve věcech zajištění je postup podle ustanovení § 200o zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský soudní řád“). Jedná se o postup podle Hlavy páté „Zvláštní ustanovení“, ve které jsou upraveny zvláštní druhy přezkumných řízení. Jedním z těchto řízení je i „Řízení o zákonnosti zajištění cizince a o jeho propuštění“. Oba typy soudních přezkumů se zaměřují na rozdílné skutečnosti a vydávají odlišné typy rozhodnutí s různým efektem. V řízení o žalobě soud ve věci rozhoduje rozsudkem, kterým buď žalobu zamítne nebo věc zruší a vrátí k novému projednání. V řízení o návrhu na propuštění soud rozhoduje usnesením o zamítnutí návrhu nebo přímo o propuštění cizince.

Ač se novelou z roku 2010 podařilo odstranit zásadní nedostatek, pomalost soudního přezkumu, v nové právní úpravě budou zohledněny následující skutečnosti:

- stanovení lhůty pro soud se týká pouze správní žaloby, nikoli návrhu podle ustanovení § 200o občanského soudního řádu (přezkum dle tohoto ustanovení je tak shledáván velmi neefektivním),
- dvoukolejnost soudního přezkumu je nadbytečná,
- nejasný efekt zrušujícího rozsudku krajského soudu, kdy výsledkem není nařízení propuštění, ale vrácení věci k novému projednání.

Jelikož o zajištění bude rozhodovat soud, nabízí se několik variant dalšího postupu (možno kombinovat):

1. instanční přezkum správnosti rozhodnutí soudu – rozhodnutí soudu by přezkoumal další nadřízený soud. Uvedená varianta však značně zatíží soudní aparát a klade rovněž nároky na rychlost tohoto instančního přezkumu, hrozí „kupení“ nerozhodnutých „odvolání“,
2. postačí opětovný přezkum situace při prodlužování zajištění – o zajištění je rozhodováno na omezenou dobu, po jejím uplynutí musí policie opět podat návrh na soud se žádostí o prodloužení zajištění s uvedením důvodů, které soud přezkoumá a zajištění prodlouží či nikoli,
3. bude zvolena varianta 2 a současně bude zachován přezkum podle ustanovení § 200o občanského soudního řádu,
4. zavedení nového druhu hybridního přezkumu – instanční přezkum správní a zároveň dle ustanovení § 200o občanského soudního řádu,
5. rozšířit zkoumání trvání důvodů zajištění, tak jak dnes provádí policie podle ustanovení § 126 písm. a) zákona o pobytu cizinců - cizinec by byl oprávněn podat návrh na přezkoumání trvání důvodů zajištění, policie by situaci posoudila a pokud by zjistila, že dalšího trvání zajištění není třeba, podala by na soud návrh na ukončení zajištění,

6. přezkum trvání důvodů pro zajištění v pravidelných intervalech (periodický přezkum).

Jako nejvhodnější způsob řešení se jeví kombinace obou druhů přezkumů, tedy koncentrace stávajících pravomocí soudu dle občanského soudního řádu a soudního řádu správního do jednoho soudního řízení. Bude na posouzení soudu, zda věc vrátí k novému projednání (v případě drobných chyb), či zda nařídí propuštění. Nicméně právě možnost nařídít propuštění se jeví jako klíčový požadavek na rozhodnutí soudu.

8. Společná ustanovení

8.1. Působnost státních orgánů

Zákon rovněž vymezí působnost státních orgánů na úseku státní správy. Záměrem je odstranit roztříštěnost kompetencí orgánů v tom smyslu, aby správní orgán, který rozhoduje o povolení k pobytu cizince, byl kompetentním i pro další úkony, které přímo s povolením pobytu souvisejí. V současné době např. potvrzení o oprávněnosti pobytu na území pro účely uzavření sňatku vydává pouze místně příslušný odbor cizinecké policie, a to i pro cizince s povoleným dlouhodobým či trvalým pobytem, kteří záležitosti související s dlouhodobým a trvalým pobytem vyřizují na místně příslušném pracovišti odboru azylové a migrační politiky.

Jasně a přehledně budou zakotveny pravomoci:

- ministerstva,
- orgánu odpovědného za rozhodnutí o opravném prostředku (Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců),
- Ministerstva zahraničních věcí,
- policie, atd.

Současně, jak vyplývá z výše uvedených charakteristik jednotlivých druhů a účelů pobytu, bude nastavena spolupráce s dalšími orgány státní správy a vymezena jejich působnost (např. Česká správa sociálního zabezpečení, finanční úřady, živnostenskými úřady a Úřad práce), a to zejména v oblasti vzájemné informační povinnosti a kontrolních mechanismů.

8.2. Průkaz o povolení k pobytu

Navrhuje se zachování dosavadní právní úpravy průkazu o povolení k pobytu – tj. Hlavy IXa zákona o pobytu cizinců. Neuvažuje se ani o změně o způsobu nabírání biometrických identifikátorů - důvodem je, že daná úprava zatím nebyla aplikována, a je tak nemožné usuzovat v současnosti na nutnost změn daného systému; zároveň jakákoliv změna v systému pořizování biometrických identifikátorů a průkazů o povolení k pobytu s nosičem biometrických dat je velmi finančně náročnou.

Povolení k pobytu vydávaná Ministerstvem zahraničních věcí nebudou, stejně jako doposud, obsahovat biometrické údaje. Tato úprava se zásadním způsobem neliší od současných legislativních úprav i praxe vykonávané v ostatních zemích Unie. Povolení k pobytu pro pracovníky diplomatických zastoupení cizích zemí v České republice by mělo být vydáváno ve formě plastové karty a plnit úlohu pobytového povolení a zároveň dokladu

k potvrzení skutečnosti, že držitel průkazu požívá výsad a imunit v souladu s Vídeňskou úmluvou o diplomatických stycích a Vídeňskou úmluvou o konzulárních stycích.⁸

8.3. Informační systémy

S odkazem na provedené zhodnocení dopadů nové regulace a zvolenou variantu jednoho agendového informačního systému je vhodné doplnit informaci, že se bude nově navrhovat - oproti současné právní úpravě - zkrácení zákonné lhůty pro uchování údajů v písemné formě (5 let) u žádostí o krátkodobá víza, včetně žádostí podaných na hranicích. Vízový kodex např. stanoví dobu uchovávání min. 2 roky (článek 37 odst. 3), proto není účelné po dobu 5 let uchovávat podklady k žádostem o krátkodobá víza. Doba, na kterou se bude navrhovat zkrácení doby uchování, jsou 2 až 3 roky.

9. Přechodná a závěrečná ustanovení

V rámci přechodných ustanovení bude především vyřešen přechod mezi dosavadním zákonem o pobytu cizinců a novou právní úpravou. Navrhuje se zachování obecného principu, že řízení zahájená přede dnem účinnosti nového zákona se dokončí podle dosavadní právní úpravy.

V případě cizinců, kteří pobývají na území a po nabytí účinnosti nového zákona budou žádat o prodloužení pobytu na území či změnu účelu pobytu na území, budou povinni při podání žádosti splnit podmínky žádaného účelu pobytu podle nové právní úpravy.

Co se týká započítávání doby pobytu před nabytím účinnosti nového zákona (do 5leté doby potřebné pro získání trvalého pobytu), bude doba pobytu před nabytím nového zákona započítána podle zákona o pobytu cizinců v platném znění před nabytím účinnosti nového zákona.

V případě institucionálních změn bude upraven převod jednotlivých agend.

Zákon o vstupu a pobytu cizinců na území České republiky by měl nabýt účinnosti k 1. lednu 2015.

⁸ Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 157/1964 Sb., o Vídeňské úmluvě o diplomatických stycích, Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 32/1969 Sb., o Vídeňské úmluvě o konzulárních stycích.

Zákon o volném pohybu občanů Evropské Unie a jejich rodinných příslušníků

1. Účel, předmět a působnost zákona

1.1. Účel a předmět zákona

Účelem zákona bude především upravit podmínky vstupu a pobytu občanů jiných členských států Unie. Zákon bude dále upravovat důvody skončení a zániku pobytu, důvody pro zákaz pobytu a vyhoštění, podmínky pro hlášení pobytu a vedení informačních systémů, skutkové podstaty předstupků a jiných správních deliktů včetně určení tomu odpovídajících sankcí.

Vstup a pobyt občanů jiných členských států Unie bude upraven na základě směrnice 2004/38/ES a s ohledem na relevantní rozsudky Soudního dvora Evropské unie. Zároveň úprava zohlední přímo použitelné předpisy Unie, zejména Schengenský hraniční kodex a vízový kodex.

1.2. Působnost zákona

Zákon se bude vztahovat na občany jiných členských států Unie. Pokud zákon nestanoví jinak, budou se na rodinného příslušníka občana Unie, který je sám občanem Unie, vztahovat stejné podmínky jako na občany Unie.

V tomto zákoně bude dále upraven vstup a pobyt rodinných příslušníků občanů Unie, kteří sami nejsou občany žádného z členských států Unie a kteří doprovázejí nebo následují tohoto občana Unie, který uplatňuje právo volného pohybu. Rodinní příslušníci občanů České republiky se budou řídit úpravou v zákoně o vstupu a pobytu cizinců na území České republiky (viz výše). V případě, že občan České republiky vykonává právo volného pohybu ve smyslu směrnice 2004/38/ES, úprava vstupu a pobytu jejich rodinných příslušníků se bude řídit tímto zákonem. Důkazní břemeno skutečnosti, že je vykonáván volný pohyb, leží na žadateli o bytové oprávnění.

Zákon se ve vymezeném rozsahu nebude vztahovat na cizince, jejichž vstup a pobyt na území České republiky bude upravovat zákon o vstupu a pobytu cizinců na území České republiky (viz výše). Zákon se dále nebude vztahovat na:

- žadatele o mezinárodní ochranu formou azylu a doplňkové ochrany;
- poživatele mezinárodní ochrany (azylanty a poživatele doplňkové ochrany);
- žadatele o poskytnutí dočasné ochrany a poživatele dočasné ochrany;
- cizince, který pobývá na území na základě zvláštního právního předpisu upravujícího pobyt ozbrojených sil cizích jiných států na území České republiky (zákon o pobytu ozbrojených sil).

Věcná působnost ve věcech vydávání potvrzení o přechodném pobytu občanů Unie, povolování přechodného pobytu rodinných příslušníků občanů Unie a povolování trvalého pobytu bude náležet ministerstvu.

2. Vymezení pojmů

2.1. Občan Unie

Občany Unie ve smyslu nové právní úpravy budou:

- občané ostatních členských států Unie,
- občané státu, který je vázán mezinárodní smlouvou sjednanou s Evropským společenstvím (např. Švýcarsko),
- občany států, které jsou vázány smlouvou o Evropském hospodářském prostoru (Norsko, Lichtenštejnsko, Island),
- občan České republiky vykonávající právo volného pohybu.

2.2. Rodinný příslušník občana Unie

Právo volného pohybu a pobytu, kterého požívají občané Unie, musí být zaručeno i těmto rodinným příslušníkům:

- a) manžel (registrovaný partner),
- b) rodič, jde-li o občana Unie mladšího 21 let, kterého vyživuje,
- c) dítě mladší 21 let nebo takové dítě manžela občana Unie,
- d) přímý příbuzný ve vzestupné nebo sestupné linii nebo takový příbuzný manžela občana Unie, pokud je občanem Unie nebo jeho manželem vyživovaný.

Za účelem zachování jednoty rodiny v širším slova smyslu by měl být umožněn vstup a pobyt dalších osob, které nemají automatické právo na vstup, ale jejich právo na vstup a pobyt bude správním orgánem přezkoumáno z hlediska jejich vztahu k občanu Unie a dalších okolností, např. finanční či fyzické závislosti. Za rodinného příslušníka občana Unie se bude dále považovat osoba, která hodnověrně prokáže, že:

- ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měla povolen trvalý či dlouhodobý pobyt, žila s občanem Unie ve společné domácnosti,
- je občanem Unie vyživovaná, nebo
- se o sebe z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nedokáže sama postarat bez osobní péče občana Unie, anebo
- má s občanem Unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti

Za vztah obdobný vztahu rodinnému lze považovat pouze vztah analogický ke vztahům mezi rodinnými příslušníky. Za rodinné příslušníky nebude považován vztah bratr – sestra a tím méně vztah bratranec – sestřenice.⁹

2.3. Cestovní doklad

Úprava bude obdobná dosavadní právní úpravě.

⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 5 As 6/2010 – 63 ze dne 16. dubna 2010.

2.4. Doklad o zajištění ubytování

Ubytování občanů Unie a jejich rodinných příslušníků musí být zajištěno na přiměřené úrovni. Podrobnosti ke stanovení přiměřenosti ubytování mohou být upraveny v jiném než zákonném předpisu.

2.5. Přiměřenost

Úprava bude odpovídat dosavadní právní úpravě. Při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména délku pobytu občana Unie a jeho rodinných příslušníků na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území.

2.6. Totožnost

Úprava bude odpovídat dosavadní právní úpravě. Totožností se pro účely tohoto zákona rozumí prokázání jména, příjmení, dne, měsíce a roku narození a státního občanství nebo posledního trvalého bydliště mimo území. Pro účely vyhoštění lze prokázání totožnosti nahradit daktyloskopickými otisky, obrazovým záznamem občana Unie či jeho rodinných příslušníků a údaji, které policie k cizinci zjistila.

2.7. Způsobilost k právním úkonům

Úprava bude odpovídat dosavadní právní úpravě. Za způsobilého k právním úkonům podle tohoto zákona se považuje cizinec starší 15 let, který je schopen projevit svou vůli a samostatně jednat.

2.8. Závažná nemoc

Nemoc, která je uvedena v seznamu nemocí, které by mohly ohrozit veřejné zdraví, a seznam nemocí a postižení, které by mohly závažným způsobem ohrozit veřejný pořádek, které jsou stanoveny vyhláškou Ministerstva zdravotnictví.

3. Právo vstupu a pobytu

3.1. Občané Unie

3.1.1. Vstup a odepření vstupu

Občané Unie požívají práva vstupu na území České republiky, podmínkou je pouze platný cestovní doklad, kterým se rozumí i doklad totožnosti.

Problematika vstupu na území a provádění hraniční kontroly je stanovena Schengenským hraničním kodexem. V části týkající se vstupu na území bude v zákoně proveden odkaz na tento přímo použitelný právní předpis Unie.

Schengenský hraniční kodex u občanů Unie však na rozdíl od příslušníků třetích zemí neupravuje problematiku odepření vstupu. Postupy pro odepření vstupu u občanů Unie je nutné odvodit ze směrnice 2004/38/ES, proto budou v tomto zákoně upraveny důvody odepření vstupu občanů Unie, včetně procesních ustanovení. Bude se jednat o obdobu dosavadního ustanovení § 9 odst. 3 a 4 zákona o pobytu cizinců.

Jak je uvedeno ve věcném záměru zákona o vstupu a pobytu cizinců na území České republiky, ustanovení týkající se definice hraničního přechodu a kontrol na vnitřních/vnějších hranicích budou přesunuta do zákona o ochraně státních hranic. Věcný záměr nové právní úpravy ochrany hranic je předkládán současně s tímto materiálem (viz věcný záměr zákona o ochraně státních hranic).

3.1.2. Pobyt na území

Občan Unie může pobývat do tří měsíců na území bez jakýchkoli formalit, kromě povinnosti být držitelem cestovního dokladu nebo dokladu totožnosti.

Oproti stávající právní úpravě bude zrušena ohlašovací povinnost, na druhé straně bude zakotvena **povinnost** žádat o potvrzení o přechodném pobytu na území, a to do 4 měsíců od vstupu na území, pokud občan Unie hodlá v České republice pobývat po dobu delší než 3 měsíce.

Důvody pro tento krok jsou zejména:

- snížení počtu návštěv občana Unie u státních orgánů, což bude ekonomičtější jak pro občana Unie, tak pro státní orgán samotný,
- zjednodušení uvedeného systému, zejména s ohledem na jeho dopady do Centrálního registru obyvatel, aby byl jasný jeden konkrétní moment, který je relevantní pro zavedení občana Unie do Centrálního registru obyvatel.

Potvrzení o přechodném pobytu bude veřejnou listinou v případě, že bude obsahovat údaj o hlášeném pobytu a fotografii. Oproti dosavadní právní úpravě nebude povinnost dokládat účel pobytu.

Potvrzení o přechodném pobytu bude vydáváno s platností na dobu neurčitou.

Nově bude stanovena povinnost informovat správní orgán a ukončení přechodného pobytu ze strany cizince. Nesplnění dané povinnosti bude správním deliktem a bude sankcionováno, neboť jde o úkon zásadní z hlediska Centrálního registru obyvatel a některých důsledků s tím spojených (rozpočtové určení daní).

Důvody zamítnutí žádosti o potvrzení o přechodném pobytu budou odpovídat dosavadní právní úpravě.

Občan Unie, který na území pobývá jako člen personálu zastupitelského úřadu cizího státu nebo mezinárodní vládní organizace akreditované v České republice, a jeho rodinný příslušník registrovaný Ministerstvem zahraničních věcí, který sám je občanem Unie, bude povinen požádat Ministerstvo zahraničních věcí o vydání potvrzení o přechodném pobytu na území.

3.2. Rodinní příslušníci občanů Unie – občané třetích zemí

3.2.1. Vstup a odepření vstupu

Rodinní příslušníci občanů Unie, kteří nejsou občany žádného členského státu Unie, požívají práva vstupu na území České republiky, pokud jsou držiteli platného cestovního dokladu a krátkodobého víza, jestliže podléhají vízové povinnosti.

Práva volného pohybu požívají rodinní příslušníci občanů Unie, kteří nejsou občany žádného členského státu Unie, pouze v případě, že:

- následují nebo doprovázejí občana jiného členského státu Unie, který uplatňuje právo volného pohybu;

- následují nebo doprovázejí občana České republiky, který využívá práva volného pohybu.

Problematika vstupu na území a provádění hraniční kontroly je stanovena Schengenským hraničním kodexem. V části týkající se vstupu na území bude v zákoně proveden odkaz na tento přímo použitelný právní předpis Unie.

Schengenský hraniční kodex u rodinných příslušníků občanů Unie (na rozdíl od občanů třetích zemí) neupravuje problematiku odepření vstupu. Postupy pro odepření vstupu u rodinných příslušníků občanů Unie je nutné odvodit ze směrnice 2004/38/ES, proto budou v tomto zákoně upraveny důvody odepření vstupu rodinných příslušníků občanů Unie, včetně procesních ustanovení. Jedná se o obdobu dosavadního ustanovení § 9 odst. 3 a 4 zákona o pobytu cizinců.

Jak je uvedeno ve věcném záměru zákona o vstupu a pobytu cizinců na území České republiky, ustanovení týkající se definice hraničního přechodu a kontrol na vnitřních/vnějších hranicích budou přesunuta do zákona o ochraně státních hranic. Věcný záměr nové právní úpravy ochrany hranic je předkládán současně s tímto materiálem (viz dále věcný záměr zákona o ochraně státních hranic).

3.2.2. Udělování víz

Část týkající se krátkodobého pobytu a oprávnění k němu na základě víza či osvobození od vízové povinnosti bude v zákoně provedena odkazem na příslušný přímo použitelný právní předpis Unie – vízový kodex. Zákonná úprava se omezí v nezbytném rozsahu pouze na náležitosti a výjimky ponechané přímo použitelným předpisem národní legislativy.

Nejdůležitější přesah evropské úpravy krátkodobého pobytu do národní legislativy představuje úprava rodinných příslušníků občanů Unie, rodinných příslušníků švýcarských občanů a rodinných příslušníků občanů států, které jsou vázány smlouvou o Evropském hospodářském prostoru podle směrnice 2004/38/ES. Tato směrnice provádí článek 21 Smlouvy o fungování Evropské unie, podle něž má každý občan Unie právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států Unie. Omezení a podmínky stanoví právě směrnice 2004/38/ES, podle které by právo na volný pohyb občanů pohyb nemělo žádný prospěšný účinek bez doprovodných opatření, která zaručují udělení tohoto práva také jejich rodinám. Tato směrnice je předpisem k vízovému kodexu speciálním a zároveň ze své povahy určeným k transpozici do národní legislativy, tzn. že vízový kodex se použije v plném rozsahu, pokud ve směrnici není uvedeno výslovné pravidlo. V opačném případě je nutné ustanovení směrnice transponovat v národní legislativě a tedy v tomto zákoně.

Směrnice 2004/38/ES se vztahuje pouze na občany Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu než toho, jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky, kteří je doprovázejí nebo následují. Zde se jedná o kategorii „nejbližších rodinných příslušníků“, jejichž právo na vstup a pobyt se odvozuje od směrnice 2004/38/ES a vnitrostátní prováděcí legislativa nesmí uvedená práva omezovat. Dále je hostitelský členský stát povinen usnadnit vstup a pobyt další skupině oprávněných osob, tzv. ostatních rodinných příslušníků (článek 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES). Tato kategorie osob nemá automatické právo na vstup a jejich právo na vstup je odvozeno od vnitrostátních předpisů. Nová právní úprava se pokusí zamezit zneužívání některých práv plynoucích ze statusu rodinného příslušníka a zejména ostatních rodinných příslušníků.

Nová právní úprava naváže na dosavadní transpozici směrnice 2004/38/ES. V dílčích otázkách bude však čerpat z dosavadní aplikační praxe a pokusí se napravit některé nedostatky.

Seznam občanů zemí, kteří mohou pobývat v tranzitním prostoru mezinárodního letiště pouze na základě letištního průjezdního víza, je stanoven vyhláškou ministerstva. V současné době je proces realizace změn v předmětném národním seznamu legislativně zdoluhavý a neumožňuje rychle reagovat na nově vzniklou situaci. Navrhuje se proto v zákoně stanovit zmocnění pro ministra vnitřně rozhodnout v případě důvodného nebezpečí ohrožení bezpečnosti státu nebo závažného porušení veřejného pořádku o rozšíření okruhu cizinců, kteří mohou pobývat v tranzitním prostoru letiště pouze na základě letištního průjezdního víza. O zavedení takového opatření by byla informována vláda a souběžně i Ministerstvo zahraničních věcí ve lhůtě 24 hodin před realizací opatření. Následně by ministerstvo zpracovalo podnět na změnu vyhlášky.

3.3. Pobyť na území

3.3.1. Hlášení místa pobytu

Rodinný příslušník občana Unie bude povinen ohlásit místo pobytu na území České republiky a jeho změny. Této povinnosti bude podléhat rodinný příslušník občana Unie, pokud hodlá pobývat na území po dobu delší než 30 dnů, lhůta pro splnění této povinnosti bude 30 dnů ode dne vstupu na území. Tato povinnost se nebude vztahovat na případy, ve kterých tuto povinnost plní ubytovatel. Změny místa pobytu bude nutné hlásit do 30 dnů ode dne nastalé změny, pokud předpokládaná změna pobytu bude delší než 180 dnů. Při hlášení místa pobytu na území bude rodinný příslušník občana Unie povinen prokázat svoji totožnost a vyplnit a vlastnoručně podepsat přihlašovací tiskopis.

3.3.2. Povolení k přechodnému pobytu

Rodinný příslušník občana Unie, který hodlá společně s tímto občanem Unie pobývat na území přechodně po dobu delší než 3 měsíce, bude povinen požádat o povolení k přechodnému pobytu. K žádosti bude povinen předložit náležitosti ve stejném rozsahu, jako rodinný příslušník občana Unie, který je sám občanem Unie.

Povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Unie, který sám není občanem Unie, se bude vydávat formou pobytové karty rodinného příslušníka občana Unie. Půjde o veřejnou listinu obsahující zákonem stanovené náležitosti, která se bude vydávat na dobu shodnou s předpokládanou dobou pobytu občana Unie, nejvýše pak na 5 let.

Rodinný příslušník občana Unie, který na území pobývá společně s občanem Unie, bude oprávněn pobývat na území do nabytí právní moci rozhodnutí o jeho žádosti se stanovenými výjimkami obdobnými dosavadní právní úpravě.

V kladném případě se nebude vydávat rozhodnutí, vydá se pouze doklad – pobytová karta rodinného příslušníka občana Unie. Pro zamítnutí žádosti se uplatní důvody obdobné dosavadní právní úpravě.

Rodinný příslušník občana Unie, který na území pobývá jako člen personálu zastupitelského úřadu cizího státu nebo mezinárodní vládní organizace akreditované v České republice, jenž sám není občanem Unie a je registrován Ministerstvem zahraničních věcí, bude povinen požádat o povolení k přechodnému pobytu ve lhůtě do 3 měsíců ode dne vstupu na území. Takovému rodinnému příslušníkovi vydá Ministerstvo zahraničních věcí povolení k přechodnému pobytu formou pobytové karty rodinného příslušníka občana Unie.

4. Trvalý pobyt

4.1. Občan Unie

Nabytí práva trvalého pobytu občana Unie bude upraveno obdobně jako v dosavadní právní úpravě v souladu se směrnicí 2004/38/ES, stejně jako náležitosti žádosti a důvody pro její zamítnutí.

4.2. Rodinný příslušník občana Unie, který sám není občanem Unie

Nabytí práva trvalého pobytu rodinného příslušníka občana Unie, který sám není občanem Unie, bude upraveno v souladu se směrnicí 2004/38/ES, stejně jako náležitosti žádosti a důvody pro její zamítnutí. Oproti dosavadní právní úpravě nebudou předmětem tohoto zákona zvláštní důvody nabytí práva trvalého pobytu rodinných příslušníků občanů České republiky.

5. Ztráta práva pobytu a ukončení pobytu na území

5.1. Zrušení přechodného pobytu občana Unie

Bude upraveno v souladu se směrnicí 2004/38/ES, tj. obdobně jako v dosavadní právní úpravě.

5.2. Ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Unie, který sám není občanem Unie

Bude upraveno v souladu se směrnicí 2004/38/ES, tj. obdobně jako v dosavadní právní úpravě.

Rodinnému příslušníkovi občana Unie, který přestane splňovat podmínky tohoto zákona, bude umožněno podat žádost o povolení k pobytu podle zákona o pobytu cizinců (tedy změnu účelu pobytu) v případě, že k ukončení pobytu nedojde z důvodu podvodného či účelového jednání rodinného příslušníka občana Unie.

5.3. Zrušení povolení k trvalému pobytu

Bude upraveno v souladu se směrnicí 2004/38/ES, tj. obdobně jako v dosavadní právní úpravě.

5.4. Ukončení pobytu

5.4.1. Dobrovolné vycestování

Bude upraveno v souladu se směrnicí 2004/38/ES, tj. obdobně jako v dosavadní právní úpravě.

5.4.2. Nucené vycestování

Rozhodnutí o správním vyhoštění a případně zajištění občanů Unie a jejich rodinných příslušníků bude vycházet z unijní úpravy, resp. z jejich limitů (zejména směrnice 2004/38/ES). Oproti stávající zákonné úpravě nebudou provedeny žádné zásadní změny, a to

právě z důvodu vázanosti této oblasti unijními předpisy. Budou pouze revidovány důvody vydání rozhodnutí o správním vyhoštění občanů Unie a jejich rodinným příslušníkům, zejména s ohledem na judikaturu Soudního dvora Evropské unie.

V souladu s návrhy nové právní úpravy by pak mělo dojít k tomu, že rozhodnutí o ukončení pobytu dotčené kategorie osob v sobě bude zahrnovat i rozhodnutí o povinnosti opustit území.

Zajištění občanů Unie a jejich rodinných příslušníků není sice unijním právem vyloučeno, mělo by se nicméně jednat o zcela výjimečné opatření.

Omezení osobní svobody a vyhoštění z území České republiky by mělo být spojováno zejména s delikty postižitelnými podle trestního práva.

5.4.2.1. Zařízení pro zajištění cizinců

Stejně jako u zajištění, režim v zařízeních pro zajištění cizinců je stejný jako pro cizince spadající pod zákon o pobytu cizinců (viz věcný záměr zákona o vstupu a pobytu cizinců na území České republiky).

5.4.2.2. Nežádoucí osoby

Bude upraveno v souladu s dosavadní právní úpravou.

5.4.2.3. Průvoz

Podmínky průvozu občana Unie nebo jeho rodinného příslušníka občana Unie budou stejné jako pro cizince spadající pod zákon o vstupu a pobytu cizinců na území České republiky (viz výše).

6. Práva a povinnosti občanů Unie a jejich rodinných příslušníků a jiných osob

6.1. Povinnosti občanů Unie a jejich rodinných příslušníků

Obecným principem práv občanů Unie a jejich stanovených povinností, který bude respektován i tímto zákonem, je zásada nediskriminace ve vztahu k občanům České republiky. Základním rámcem a východiskem pro stanovení okruhu práv a povinností u této kategorie osob bude směrnice 2004/38/ES.

6.2. Hlášení pobytu a jeho změn

Jak vyplývá ze zhodnocení regulace nové právní úpravy, občané Unie a jejich rodinní příslušníci, kteří jsou sami občany Unie, nebudou zatíženi povinností hlásit svůj pobyt – toto hlášení bude nahrazeno povinnou registrací do 4 měsíců od vstupu na území – potvrzení o přechodném pobytu. U osob s trvalým pobytem tato povinnost odpadne zcela.

Pokud bude vydaný doklad obsahovat údaj o hlášeném pobytu, bude stanovena povinnost hlásit změnu v případě, že dojde ke změně adresy pobytu.

6.3. Povinnosti třetích osob a orgánů státní správy

Povinnosti třetích osob a orgánů státní správy (§ 106 zákona o pobytu cizinců) budou stanoveny obdobně jako v dosavadní právní úpravě s určitými odchylkami. Současná právní úprava správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob zůstane zachována.

7. Správní delikty

Právní úprava správních deliktů bude obdobná úpravě v zákoně o vstupu a pobytu cizinců na území České republiky, tj. za porušení povinností stanovených zákonem budou stanoveny odpovídající sankce. Navrhuje se též zachování systematiky přestupků fyzických osob a dále správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob, která byla do zákona vložena na základě nové hmotněprávní úpravy práv a povinností fyzických a právnických osob.

8. Společná ustanovení

8.1. Působnost státních orgánů

Zákon rovněž vymezí působnost státních orgánů na úseku státní správy, jejichž okruh vyplývá ze zvolené varianty institucionálního řešení (viz Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace). Jasně a přehledně budou zakotveny pravomoci:

- ministerstva/Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,
- Ministerstva zahraničních věcí, apod.

8.2. Potvrzení, pobytová karta, průkazy

Podmínky vydávání potvrzení o přechodném pobytu, pobytových karet rodinných příslušníků občanů Unie a průkazů o povolení k trvalému pobytu (tj. dokladů osvědčujících právo trvalého pobytu) upravuje směrnice 2004/38/ES. Nová právní úprava bude tedy v zásadě obdobná té dosavadní, včetně skončení platnosti potvrzení o přechodném pobytu, pobytových karet rodinných příslušníků občanů Unie a průkazů o povolení k trvalému pobytu.

Otevřenou otázkou zůstává povaha potvrzení o přechodném pobytu. Potvrzení o přechodném pobytu na území bude veřejnou listinou, pokud bude obsahovat fotografii a údaj o hlášeném pobytu občana Unie na území. Právní úprava bude odvislá zejména od výsledku řízení o porušení Smlouvy (Česká republika byla formálně upozorněna Evropskou komisí v rámci řízení o nesplnění povinnosti č. 2011/2077). Evropská komise v tomto řízení mj. namítá, že směrnice 2004/38/ES neumožňuje vyžadovat jako náležitost žádosti o potvrzení k přechodnému pobytu doklad o zajištění ubytování, i když jedním z údajů na vydaném potvrzení má být podle této směrnice údaj o adrese občana Unie. Česká republika nemůže rezignovat na tento požadavek a v případě neúspěchu v tomto sporu bude nucena vydávat potvrzení o přechodném pobytu, které bude neveřejnou listinou a tudíž nepoužitelnou v jakémkoli řízení či kontaktu se státním orgánem nebo jinou institucí.

Potvrzení o přechodném pobytu bude vydáváno s platností na dobu neurčitou.

8.3. Informační systémy

S odkazem na provedené zhodnocení dopadů nové regulace a zvolenou variantu jednoho agendového informačního systému je vhodné doplnit informaci, že se bude nově navrhopat - oproti současné právní úpravě - zkrácení zákonné lhůty pro uchování údajů v písemné formě (5 let) u žádostí o krátkodobá víza, včetně žádostí podaných na hranicích. Vízový kodex např. stanoví dobu uchovávání min. 2 roky (článek 37 odst. 3), proto není

účelné po dobu 5 let uchovávat podklady k žádostem o krátkodobá víza. Doba, na kterou se bude navrhopat zkrácení doby uchování, jsou 2 až 3 roky.

8.4. Správní řízení a soudní přezkum

Procesní úprava bude stejně jako doposud vycházet ze správního řádu se stanovenými odchylkami. Výjimku bude představovat řízení ve věcech udělování krátkodobých víz, neboť proces udělování krátkodobých víz je upraven vízovým kodexem. Zákon bude upravovat pouze záležitosti nad rámec vízového kodexu, tzn. pokud vízový kodex určitou záležitost neupravuje, speciální ustanovení budou obsažena v tomto zákoně. Obdobně bude upraveno řízení související s pobytem bezvízových cizinců na území. Subsidiárně bude použit i správní řád, ovšem zákon bude obsahovat negativní výčet ustanovení, která se v řízení o krátkodobých vízech neuplatní. Možná by bylo vhodné text trochu poupravit s ohledem na to, že půjde o udělování víz rodinným příslušníkům občanů Unie.

8.4.1. Řízení o odepření vstupu

Věcné důvody odepření vstupu na území vycházejí především z přímo použitelného právního předpisu Unie (Schengenského hraničního kodexu). Postupy je v řízeních o odepření vstupu je nutné dále dovodit ze směrnice 2004/38/ES. Zákon bude zejména upravovat např.

- Místní příslušnost, kdy k řízení bude příslušný inspektorát cizinecké policie na mezinárodním letišti, na kterém má být cizinci odepřen vstup na území. Rovněž bude upravena místní příslušnost v případě znovuzavedení vnitřních kontrol.
- Ze zákona bude vyloučen odkladný účinek odvolání proti rozhodnutí o odepření vstupu.

8.4.2. Řízení ve věcech udělení krátkodobého víza

V řízení o udělení krátkodobého víza bude zákon zejména upravovat:

- Příslušnost policie k řízení o udělení krátkodobého víza na hranicích.
- Pro řízení na zastupitelských úřadech bude zavedena možnost vedení řízení a vyhotovování písemností (záznam o pohovoru) i v jiném než českém a slovenském jazyce. Taková úprava je žádoucí s ohledem na skutečnost, že 99 % cizinců - žadatelů neovládá český jazyk.

8.4.3. Řízení ve věcech vydávání potvrzení o přechodném pobytu a povolování pobytů

Řízení ve věcech vydávání potvrzení o přechodném pobytu, povolení k přechodnému pobytu a povolení trvalého pobytu budou probíhat podle správního řádu se stanovenými odchylkami. Zákon bude zejména upravovat:

- U institutu **přerušení řízení** bude zakotvena možnost správního uvážení při podání žádosti o přerušení řízení, což souvisí s potřebou pružně reagovat na případy zneužívání. V případě neodůvodněných a účelových žádostí o prodloužení správní orgán bude oprávněn žádost zamítnout. Oproti správnímu řádu budou rozšířeny možnosti přerušení řízení, např. v případě nutnosti prověření předkládaných dokladů prostřednictvím zastupitelského úřadu, které bude trvat delší dobu a je zřejmé, že by nebyla dodržena lhůta pro vydání rozhodnutí. Dále, pokud nebude podána kompletní žádost, automaticky se bude stavět lhůta pro vydání rozhodnutí do doby předložení

všech náležitostí, aniž by muselo docházet navíc k formálnímu kroku ve formě přerušení řízení usnesením. Stavění lhůty bude spojeno s povinností správního orgánu žadatele vyzvat k odstranění vad žádosti, ovšem stavění lhůty nebude vázáno na formální krok ve formě přerušení řízení.

- Bude upravena možnost provádění paralelních pohovorů účastníků řízení s vyloučením účasti dalších účastníků řízení a jejich zástupců. V případě, že bude hrozit nebezpečí zmaření účelu pohovoru, správní orgán bude navíc moci omezit právo účastníka řízení a jeho zástupce na účast při výsledku dalších jiných osob (svědků). V těchto případech účastník řízení/jeho právní zástupce nebude předem informován o provádění výsledku svědka či druhého účastníka řízení ani se nebude moci provádění zúčastnit. Po provedení výsledku bude žadatel/jeho právní zástupce vždy s jeho výsledkem seznámen.
- S ohledem na hospodárnost a rychlost řízení a rovněž za účelem zpřehlednění procesních pravidel pro cizince bude odlišně vymezen okruh **účastníků řízení**. Účastníkem řízení o žádosti bude žadatel. V případě žádosti o povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny budou účastníky řízení pouze žadatel a nositel sloučení (manžel/ka, rodiče, nezletilé děti apod.). Úpravou nebudou zkrácena procesní práva cizince, dopady do soukromého a rodinného života cizince budou vždy zohledněny v rámci posuzování přiměřenosti. Další rodinní příslušníci mohou být v rámci řízení vyslechnuti jako svědci.
- Speciálně bude upraveno **zastupování v řízení**. Zejména v případě zastoupení na základě plné moci bude vyžadováno úřední ověření podpisu zmocnitele. Důvodem je zejména zabránit zneužívání tohoto institutu a přenesení odpovědnosti ze správního orgánu na žadatele. Zároveň jde i o ochranu cizinců samotných před zprostředkovateli, ze současné praxe jsou známy případy, ve kterých cizinec ani neví, kdo ho zastupuje, případně byla udělena substituční plná moc, aniž by o tom byl informován. Ověření podpisu nebude vyžadováno v případě, že bude plná moc podepsána před správním orgánem.
- Speciálně budou stanoveny různé lhůty v závislosti na povaze řízení;
- Možnost zamítnutí žádosti/zrušení povolení k pobytu v případě, že bude zjištěno účelové či podvodné jednání s cílem získat oprávnění k pobytu;

8.4.4. Rozhodování soudů

Právní úprava soudního přezkumu bude obdobná současné právní úpravě. Zákon v souladu s dosavadní právní úpravou stanoví lhůty pro podání žaloby, odkladný účinek žaloby a lhůty pro rozhodování soudů v některých případech, ve kterých hrozí nebezpečí z prodlení, resp. jde o omezení osobní svobody cizince.

9. Přechodná a závěrečná ustanovení

V rámci přechodných ustanovení bude především vyřešen přechod mezi dosavadním zákonem o pobytu cizinců a novou právní úpravou. Navrhuje se zachování obecného principu, že řízení zahájená přede dnem účinnosti nového zákona se dokončí podle dosavadní právní úpravy.

Co se týká započítávání doby pobytu před nabytím účinnosti nového zákona (do 5leté doby potřebné pro získání trvalého pobytu), bude doba pobytu před nabytím nového zákona

započítána podle zákona o pobytu cizinců v platném znění před nabytím účinnosti nového zákona.

V případě institucionálních změn bude upraven převod jednotlivých agend.

Zákon o volném pohybu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků by měl nabýt účinnosti k 1. lednu 2015.

Zákon o ochraně státních hranic

Zákon bude upravovat problematiku ochrany hranic České republiky s výjimkou záležitostí upravených Schengenským hraničním kodexem, a to zejména

- podmínky provozu mezinárodních letišť z hlediska ochrany hranic,
- povinnosti provozovatelů letadel a pilotů při překračování vnitřní hranice,
- znovuzavedení ochrany vnitřních hranic,
- působnost orgánů podílejících se na ochraně státních hranic.

Zákon dále stanoví podmínky související s ochranou hranic, které musí plnit provozovatelé mezinárodních letišť. Tyto podmínky zahrnují:

- a) provozně technologické, bezpečnostní nebo stavebně technické podmínky k zajištění oddělené kontroly osob cestujících na vnitřních letech a osob cestujících na letech překračujících vnější hranice, a dále cestujících na tranzitních letech (při nichž není překračována státní hranice),
- b) zabezpečení prostor mezinárodního letiště, které nejsou veřejně přístupné, včetně tranzitního prostoru, před neoprávněným vstupem nebo opuštěním,
- c) vytvoření podmínek pro policii k provádění opatření hraniční kontroly dle přímo aplikovatelného unijního předpisu,
- d) vytvoření podmínek pro provádění opatření hraniční kontroly na vnitřních letech v případě znovuzavedení ochrany vnitřních hranic,
- e) vymezení prostor pro zřízení přijímacího střediska podle zvláštního právního předpisu (zákon o azylu),
- f) vymezení prostor pro krátkodobé umístění osob, kterým byl odepřen vstup.

Náklady na opatření podle písm. a), b), e) a f) ponese provozovatel letiště. Náklady podle písm. e) nezahrnují nájem prostor, ale pouze služby spojené s nájmem (voda, elektřina, plyn atd.).

Při porušení nebo nedodržení uvedených podmínek ministerstvo dočasně uzavře hraniční přechod pro vstup osob na území České republiky nebo pro opuštění jejího území. Nebudou-li nedostatky odstraněny do jednoho roku od uzavření hraničního přechodu, učiní ministerstvo opatření ke zrušení hraničního přechodu na tomto letišti.

Provozovatel nebo pilot letadla, který hodlá překročit vnější hranici na mezinárodním letišti, na němž není zřízen inspektorát cizinecké policie, bude povinen oznámit provozovateli letiště údaje o plánovaném přiletu nebo odletu letadla, zpravidla nejméně 24 hodin před plánovaným přiletem nebo odletem. Dojde-li za letu ke změně cílového letiště, bude provozovatel nebo pilot letadla povinen bezodkladně informovat provozovatele nového cílového letiště o plánovaném přistání. Provozovatel letiště, na němž není zřízen inspektorát cizinecké policie, bude povinen tyto údaje bezodkladně oznámit určenému inspektorátu cizinecké policie. Není-li pro dané mezinárodní letiště určen žádný inspektorát cizinecké policie, učiní provozovatel letiště oznámení nejbližšímu inspektorátu cizinecké policie. Cizinecká policie provede hraniční kontrolu pilota, posádky a cestujících.

V případě závažné hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost bude vláda moci rozhodnout o znovuzavedení ochrany vnitřních hranic. Stanoví přitom rozsah ochrany hranic, který nesmí překročit rozsah ochrany vnějších hranic dle přímo aplikovatelného předpisu.

Co se týká působnosti státních orgánů podle tohoto zákona, ministerstvo bude posuzovat plnění podmínek provozu mezinárodních letišť a policie bude plnit úkoly pohraniční stráže dle přímo aplikovatelného předpisu Unie a případně bude provádět znovuzavedení ochrany vnitřních hranic Unie.

Zákon o ochraně státních hranic by měl nabýt účinnosti k 1. lednu 2015.

Zhodnocení souladu navrhovaného věcného záměru s ústavním pořádkem České republiky

Věcný záměr je zcela v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

Předkladatelem navržené varianty řešení v části Zhodnocení dopadů regulace (otázky samostatných, partikulárních právních úprav, osobního rozsahu, otázky práv a povinností, apod.) jsou konformní s ústavním pořádkem České republiky, a to např. jak co do zvolené cesty úpravou několika zvláštními právními předpisy, které mají za cíl právní úpravu zpřehlednit a učinit ji přístupnější adresátům norem, tak do otázky formulace osobního rozsahu – oddělení pojmové cizinců a občanů Unie. Současně je cílem předkladatele formulovat jednotlivá práva a povinnosti adresátů norem zásadně nediskriminativním a rovným přístupem (srovnej články 1, 2 odst. 2 a 3, článek 3 odst. 1 a článek 4 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „Listina“). Sama Listina upravuje otázku postavení cizinců (článek 42) následujícím způsobem: „(1) Pokud Listina používá pojmu „občan“, rozumí se tím státní občan České a Slovenské Federativní Republiky. (2) Cizinci požívají v České a Slovenské Federativní Republice lidských práv a základních svobod zaručených Listinou, pokud nejsou přiznána výslovně občanům. (3) Pokud dosavadní předpisy používají pojmu „občan“, rozumí se tím každý člověk, jde-li o základní práva a svobody, které Listina přiznává bez ohledu na státní občanství.“ Ačkoli tak navrhovatel chce terminologicky a definičně jasně odlišit cizince – tj. státního občana třetího státu a občana Unie - z hlediska Listiny není tato změna relevantní, neboť i ta pracuje s oddělením pojmů – občana (článek 42 odst. 1 Listiny) a cizince (článek 42 odst. 2), přičemž toto pojmové rozdělení nedoznalo změny ani po vstupu České republiky do Unie. Tudiž i předkladatel vychází z předpokladu, že text Listiny, zejména otázka zaručení práv občanům Unie na území České republiky, byla detailně zhodnocena v situaci přístupu České republiky do Unie. I když bude právní úprava cizineckého práva odlišovat dvě kategorie adresátů norem, z hlediska Listiny to bude kategorie jedna, tj. cizinci (včetně občanů Unie). Cizinci mají zaručena Listinou práva, která jsou Listinou adresována „každému“ nebo pro „všechny“ apod.

Za zmínku stojí i otázka ustavně konformní úpravy procesních práv, zejména pak otázek soudního přezkumu správních rozhodnutí (srovnej články 36 a 38 Listiny) a také dále otázka nového řešení otázek zajištění, tj. zejména zvýšení role soudů v otázkách rozhodování o zajištění cizince (článek 14 ve spojení s Hlavou pátou Listiny).

Věcný záměr je rovněž v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 9. prosince 2008, vyhlášeného pod č. 47/2009 Sb. - rozhodnutí o správním vyhoštění budou i podle nové právní úpravy podléhat soudnímu přezkumu.

Předložené věcné řešení nové právní úpravy je neutrální z hlediska principů rovnosti žen a mužů a nemá dopad na životní prostředí.

Zhodnocení souladu navrhovaného věcného záměru s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána a se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z členství v Evropské unii

1. Soulad navrhovaného řešení s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

V příloze I je uveden extenzivní seznam mezinárodněprávních dokumentů relevantních v oblasti vstupu a pobytu cizinců. Tyto mezinárodněprávní dokumenty, a to včetně relevantní judikatury Evropského soudu pro lidská práva, byly v předkládaném návrhu věcného řešení plně zohledněny. Vzhledem k rozsahu a složitosti navržené materie zmiňujeme pouze konformitu nové úpravy zajištění s články 5 a 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, ve znění pozdějších předpisů (sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.); vyhoštění, resp. existence překážek vycestování s články 3 a 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod; nejlepších zájmů dítěte s Úmluvou o právech dítěte, ve znění pozdějších předpisů (sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb.) apod.

2. Soulad navrhovaného řešení se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z jejího členství v Unii

V příloze I je uveden extenzivní seznam dokumentů unijního práva relevantního v oblasti vstupu a pobytu cizinců. Jak ze seznamu vyplývá, v unijním právu jde o úpravu složitou a velmi rozsáhlou. Již z uvedeného seznamu a faktu, že předkladatel při navrhování nového věcného řešení otázek vstupu a pobytu občanů třetích států a občanů Unie především vycházel z unijního práva, navíc se účastní projednávání jednotlivých právních nástrojů unijního práva relevantních v oblasti vstupu a pobytu cizinců, lze konstatovat, že předložené věcné řešení nové právní úpravy je plně v souladu s unijním právem platným v oblasti vstupu a pobytu cizinců, resp. volného pohybu občanů Unie.