

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva



Diplomová práce

**Legislativní vývoj v České republice v oblasti cizineckého
práva po roce 1989**

Bc. Jaroslav Strož

© 2010 ČZU v Praze

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva

Akademický rok 2008/2009

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Jaroslav Strož

obor Veřejná správa a regionální rozvoj - k.s. Litoměřice

Vedoucí katedry Vám ve smyslu Studijního a zkušebního řádu ČZU v Praze čl. 17 odst. 2 určuje tuto diplomovou práci.

Název tématu: **Legislativní vývoj v ČR v oblasti cizineckého práva po roce 1989**

Struktura diplomové práce:

1. Úvod
2. Cíl práce a metodika
3. Literární rešerše
4. Migrace, pobyt a zaměstnávání cizinců na území České republiky
5. Správní řízení, legislativní úprava a praxe
6. Diskuze
7. Závěr
8. Seznam literatury
9. Přílohy



V Praze dne 17.12.2008

Rozsah původní zprávy: 50 - 60 stran

Seznam odborné literatury:

KURŽEJA, J., a kolektiv: Cizinecká a pohraniční policie I, PA ČR, Praha 2002,
KURŽEJA, J., a kolektiv: Cizinecká a pohraniční policie 2, PA ČR, Praha 2003,
HŘEBÍKOVÁ, I., KURŽEJA, J.,: Správní řízení na úseku pobytu cizinců, PA ČR, Praha
□2006,
KURŽEJA, J., : Cizinecká a policie a evropské právo, PA ČR, Praha 2007,
VLČKOVÁ, A.,: Zákon o pobytu cizinců na území České republiky a související předpisy,
Eurounion, Praha 2003,

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Jana Borská**

Termín odevzdání diplomové práce: duben 2010


.....
Vedoucí katedry




.....
Děkan

V Praze dne: 15.12.2008

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci "Legislativní vývoj v České republice v oblasti cizineckého práva po roce 1989" jsem vypracoval samostatně pod vedením vedoucí diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu literatury na konci práce. Jako autor uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušil autorská práva třetích osob.

V Praze dne 15. března 2010

Poděkování

Rád bych touto cestou poděkoval všem, kteří mi byli nápomocni s touto prací, zvláště pak JUDr. Janě Borské za cenné rady a připomínky při zpracování diplomové práce.

Legislativní vývoj v České republice v oblasti cizineckého práva po roce 1989

Legislative Development in the Field of Alien Law in the Czech Republic after the Year 1989

Souhrn

Autor ve své práci dokumentuje vývoj v oblasti cizineckého práva v České republice po roce 1989. Rozebírá všechny aspekty novelizací zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. V souvislosti s přístupovými jednáními, se samotným vstupem České republiky do Evropské unie a s přijímáním evropské legislativy do českého právního řádu, ukazuje na značnou složitost českého cizineckého práva. Autor se zároveň zaměřuje i na širší souvislosti spojené s migrací. Evropská unie je zachována a rozvíjena jako prostor svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém se zaručuje volný pohyb ve spojitosti s vhodnými opatřeními týkajícími se kontroly na vnějších hranicích, přistěhovalectví, práva azylu a předcházení a potírání zločinnosti. Je vytvářena společná azylová a migrační politika tak, aby byla schopná jednotně reagovat na trendy vývoje v oblasti migrace. Cizinecké právo v České republice po roce 1989 je charakteristické svým neustálým vývojem, který je dotvářen právě touto společnou evropskou azylovou a migrační politikou. Autor se také zabývá oblastí správního řízení na úseku cizineckého práva, kde Česká republika garantuje standardy evropské legislativy.

Summary

Author in his work is documenting the development of the foreign law in the Czech Republic after 1989. He is analyzing all aspects of the amendment to Act No. 326/1999 Coll. concerning the stay of aliens in the Czech Republic and amending some laws, as amended. In the context of accession negotiations to the actual entry of the Czech Republic into the European Union and the adoption of EU legislation into Czech law, shows to the huge complexity of the Czech foreign law. The author also focuses on the broader context of migration. The European Union is maintained and developed as the area of freedom security and justice, which guarantees the freedom of movement in conjunction with appropriate measures with respect to the external border controls, immigration, asylum and the prevention and combating of crime. Common asylum and migration policy is created a in order to be able to consistently respond to the trends in migration. Foreign law in the Czech Republic after the year 1989 is characterized by its continuous development, which is just completing this common European asylum and migration policy. The author also deals with administrative management areas in the field of foreign law, where the Czech Republic guarantees the standards of European legislation.

Klíčová slova:

Evropská unie, cizinec, zákon o pobytu cizinců, schengenský prostor, migrace, azyl, povolení k pobytu, správní řízení,

Keywords:

The European Union, Aliens Act, the Schengen area, migration, asylum, residence permit, administrative procedure

OBSAH

1. Úvod	7
2. Cíl práce a metodika	9
3. Literární rešerše	11
4. Migrace, pobyt a zaměstnávání cizinců na území České republiky	18
4.1. Vymezení problematiky	19
4.2. Migrace	20
4.2.1. Historie	20
4.2.2. Současnost	21
4.3. Pobytový režim cizinců na území ČR	22
4.4. Zaměstnávání cizinců v ČR	23
4.5. Přehled jednotlivých zákonů ČR a jejich novel (1989 – 2009)	26
4.6. Přehled jednotlivých prováděcích vyhlášek a nařízení vlády (1989 – 2009)	60
4.7. Přehled legislativy EU (cizinecké)	62
5. Správní řízení, legislativní úprava a praxe	70
5.1. Obecná charakteristika správního řízení	70
5.2. Průběh řízení	71
5.3. Řízení dle zákona o pobytu cizinců	72
6. Diskuze	75
7. Závěr	76
8. Seznam literatury	78
9. Přílohy	80

1. Úvod

Právní stát chápeme zejména jako stát, který garantuje bezpečí v rozsahu ohraničeném základními právy a svobodami občanskými, politickými, sociálními, hospodářskými a kulturními. Mezi základní principy právního státu lze zařadit garantování základních lidských práv a svobod, zákonnost, legitimitu státní moci a právní jistotu. Česká a Slovenská Federativní Republika (*dále jen „ČSFR“*) a její nástupnická Česká republika (*dále jen „ČR“*) se po roce 1989 plně přihlásila k těmto principům.

Po roce 1989 vynakládá ČR velké úsilí a snahu o začleňování a harmonizaci s právem Evropské unie (*dále jen „EU“*). Společenské a politické změny v ČSFR a Evropě vytvořily kvalitativně nové podmínky pro realizaci svobody pohybu a pobytu, zakotvené v mezinárodních dokumentech o lidských právech a v Listině základních práv a svobod. V této souvislosti byly odstraněny četné administrativní překážky rozvoje zahraničního cestovního ruchu, ČSFR uzavřela nové dohody o bezvízovém styku s řadou států, byl přijat zákon č. 216/1991 Sb., o cestovních dokladech a cestování do zahraničí. Zvyšoval se rovněž počet československých občanů cestujících do zahraničí a počet cizinců přijíždějících do ČSFR. V roce 1990 byl přijat zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících, který v souladu s příslušnými mezinárodními dokumenty upravoval postavení cizinců na území ČSFR, kteří požádali nebo kterým bylo přiznáno postavení uprchlíka. Uvolňování zahraničního cestovního ruchu, zejména mezi evropskými státy, se odráželo v rostoucí migraci osob, proti jejímž nežádoucím dopadům na ČSFR přijala vláda ČSFR svým usnesením ze dne 20. prosince 1990 č. 897 soubor opatření. Jedním z těchto opatření bylo vytvoření legislativních předpokladů pro ochranu československého území před migrací cizinců.

Tehdejší právní úprava vstupu a pobytu cizinců na území ČSFR byla obsažena v zákoně č. 68/1965 Sb., o pobytu cizinců na území ČSFR, a vyhlášce Ministerstva vnitra č. 69/1965 Sb., kterou se vydávají podrobnější předpisy o pobytu cizinců na území ČSFR. Nový zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území ČSFR si kladl za cíl odstranit nedostatky v té době platné právní úpravy, zejména s ohledem na principy právních záruk v právním státu.

Druhým významným mezníkem bylo přijetí zákona č. 326/1999 Sb., zákon o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (*dále jen „zákon o pobytu cizinců“*), který reagoval na některé nedostatky platného znění zákona. Nová právní úprava byla zpracována tak, aby neobsahovala aplikačně problematická řešení. Při její přípravě byly využity poznatky z právní úpravy Spolkové republiky Německo, Rakouska a Francie. Současně Ministerstvo vnitra vycházelo z doporučení přijatých na 1. konferenci evropských ministrů odpovědných za migraci k zamezování nelegální migrace v roce 1991 v Berlíně, z 2. konference, která se konala v roce 1993 v Maďarsku, doporučení Rady Evropy z roku 1995 ke sladění prostředků boje s nelegální migrací a nelegálním zaměstnáváním a zdokonalování příslušných prostředků kontroly a 3. konference ministrů k zabraňování nelegální migrace konané v roce 1997 v Praze, která přijala Doporučení legislativní, organizační a operativní povahy.

ČR se v souvislosti s předpokládaným začleněním schengenského systému do evropských struktur intenzivně zapojila do příprav na převzetí schengenských standardů. Tuto svoji strategii potvrdila i pro nadcházející období s cílem přizpůsobení a plného převzetí schengenských požadavků.

Dne 1. května 2004 se ČR stala novým členským státem EU. Završila tak dlouholeté období utužování vztahů s Evropskými společenstvími (*dále jen „ES“*), které začalo sektorovým obchodním ujednáním a postupně se rozšiřovalo směrem k užší obchodní a politické spolupráci. Rozvíjení těsnějších styků s EU ve všech oblastech se stalo charakteristické především pro samostatnou ČR, která učinila vstup do EU jednou ze svých hlavních zahraničně-politických priorit a svůj cíl v roce 2004 plně realizovala.

Česko a dalších 8 nových zemí EU (*kromě Kypru, Rumunska a Bulharska*) se stalo součástí schengenského prostoru 21. prosince 2007, a to v rámci rozšířeného Schengenského informačního systému I (*viz. příloha č. 1*). Toto datum bylo dohodnuto na schůzce ministrů vnitra EU v Bruselu 5. prosince 2006 a týká se pozemních a námořních hranic. Na letištích byly odstraněny až 29. března 2008. Termín rozšíření se zdál být několikrát ohrožen. V prosinci 2006 slovenští politici otáleli s přípravou ochrany slovensko-ukrajinské hranice. V červenci 2007 se zase ukázalo, že některé původní země schengenského prostoru neaktualizují dostatečně rychle svoji databázi SISu. Některé státy, hlavně Německo a Rakousko, se při tomto rozšíření obávaly zvýšené kriminality zejména v příhraničních oblastech. Toto se ovšem nepotvrdilo; rakouská ministryně vnitra Maria Fekterová uvedla, že kriminalita se v její zemi snížila a ubyl i počet ilegálních migrantů.¹ Vývoj v ČR, který od počátku směřoval k jednotné cizinecké politice EU, tedy jednotné politice v otázkách migrace a azylu se zdál být dovršen odstraněním hraničních kontrol.

¹ *Rozšíření Schengenu nám neuškodilo, uznalo po roce Rakousko [online]. iDnes.cz, 2008-12-21, [cit. 2008-12-21]. Dostupné z <http://zpravy.idnes.cz/rozsireni-schengenu-nam-neuskodilo-uznalo-po-roce-rakousko-plg-/zahranicni.asp?c=A081221_114023_zahranicni_klu>*

2. Cíl práce a metodika

Způsob empirického zkoumání (*provádění výzkumu*) se liší podle toho, zvolíme-li přístup kvantitativní nebo kvalitativní. V každém případě však je postaven na sběru dat a jejich interpretaci. Studium dokumentů kvalitativní metodologií (*ale též analýza dat kvantitativní metodologií*) je jedna z technik používaných zejména při výzkumech v sociálních vědách. Jedná se o neinvazivní techniku sběru dat, tzn. neobtěžuje respondenty dotazníky ani pozorováním. Má své výhody i nevýhody.

Za výhody lze považovat, že výzkum lze provádět i v případě nedostupnosti subjektů (*osoby již zemřelé, či geograficky vzdálené*), nereaktivní účinky, velikost vzorku, poměrně nízké náklady, vysoká kvalita, longitudinální analýza, svědectví (*lidé raději poskytnou anonymní písemné svědectví, zvláště týká-li se událostí nebo faktů citlivých, neetických nebo dokonce nezákonných*) a spontánnost. Nevýhody lze spatřovat v nemožnosti sledovat nonverbální projevy, v selektivním výběru zachovaných dokumentů, v problémech s dostupností dokumentů, se srovnatelností dat z různých období, se zkreslením a výběrovým zkreslením, s neúplností, s nedostatečnou standardizací dokumentů a s obtížným kódováním.

Záleží ovšem nejen na zvoleném přístupu (*kvantitativním nebo kvalitativním*), ale i na jeho další metodologické konkretizaci v tzv. procedurách. S ohledem na téma práce považuje autor historickou proceduru jako nejpřesnější. Ta se vrací do minulosti a staví na pramenech (*dokumentech, auto/biografiích, materiálních pramenech*) nikoliv na technikách přímého sběru dat, vztahujících se k současnosti. Snaží se vysvětlit zákonitosti vývoje, popsat genezi jevu a akcentovat kontinuitu jevů. Dokumenty, neboli archiválie je možné rozdělit na záznamy veřejné a soukromé. V závislosti na zvoleném tématu práce byly využity pouze veřejné archivy, které jsou striktně uspořádány (*např. podle číselných indexů, chronologicky, abecedně a podobně*) a záznamy v nich jsou standardizovány. To významně zvyšuje přehled a usnadňuje orientaci při vyhledávání potřebného záznamu a dokumentu. Veřejné archivy se rozdělují do tří podkategorií:

- komerční media,
- matriční a jiné demografické záznamy a
- úřední dokumentární záznamy mezi které patří např. úřední výkazy a statistiky, soudní a policejní protokoly, census obyvatel a další údaje z periodických sčítání lidu, finanční a obchodní záznamy, smlouvy, statistiky kriminality, interní zprávy vládních agentur, záznamy politických projevů, školní zprávy a záznamy, zdravotnické záznamy včetně účtů za provedená ošetření a mnoho podobných dokumentů.

Dostupné jsou rovněž záznamy parlamentních schůzí i autentických materiálů politických stran. U příležitosti sjezdů stran či jejich významných politických akcí bývají podobné materiály vydávány souhrnně, jako monografie. Přičemž získané dokumenty z poslední jmenované podkategorie (*úřední dokumentární záznamy*) byly tím nejvýznamnějším zdrojem informací. Obecně se dá říct, že neexistuje žádná jediná technika k získání informace, která by vyřešila všechny záhady a nejsou žádné meze způsobů, jak věci zkoumat.

Autor si ve své práci klade za cíl přinést komplexní pohled na danou problematiku a stanovit v čem spatřuje nedostatky v současné právní úpravě, popřípadě navrhnout řešení. Za nejuhodnější techniku použitou při řešení tohoto úkolu považuje právě „studium dokumentů“, zejména pak rozbor důvodových zpráv předkládaných k jednotlivým návrhům zákonů z hlediska věcného záměru a následné praxe. Ve spojitosti se statistickými přehledy za uplynulá období, poskytují tak rozbor důvodových zpráv možnost posoudit a stanovit předpokládané trendy vývoje.

Další oblast, která je podrobněji rozebrána, je úprava správního řízení v cizineckém právu. Od roku 1991 do roku 2008 pracoval autor u cizinecké policie a tyto zkušenosti a poznatky zohlednil ve své práci. Celkové shrnutí dané látky a komplexní pohled na věc je přínosné a pomůže vysvětlit všechny souvislosti vývoje v oblasti cizineckého práva v ČR po roce 1989.

3. Literární rešerše

Již v roce 1998 v souvislosti s připravovaným začleněním schengenského systému do rámce EU zahájila ČR systematickou přípravu na převzetí a provádění schengenského *acquis*.² Byla založena mezinárodní komise pro schengenskou spolupráci. Jejím úkolem bylo koordinovat přípravu všech ministerstev a ústředních orgánů státní správy podílejících se na plnění úkolů podle příslušných ustanovení Schengenské prováděcí úmluvy.

Pro ČR bylo úspěšné zvládnutí přístupových jednání klíčovou prioritou. Vláda ČR si byla vědoma nesmírně obtížného a do mnoha oblastí veřejné správy zasahujícího úkolu. Proto vzala svým usnesením č. 304 ze dne 28.3.2001 na vědomí dokument nazvaný "Návrh organizačních opatření k převzetí schengenského *acquis* v období předcházejícímu referenčnímu datu pro vstup ČR do EU a v období do zahájení úplného provádění schengenského *acquis*" s cílem zintenzivnit proces implementace schengenských požadavků a vytvořit účinné a kontrolní mechnizmy usnadňující splnění úkolů.³

Cizinecké, potažmo azylové a migrační právo ES/EU prošlo v období posledních 20 let intenzivním vývojem. Muselo reagovat na politické a hospodářské změny 90. let minulého století, které se udály nejen v Evropě, ale i ve světě. Rovněž ČR byla postavena před otázku obrovského nárůstu migrace, a to jak ve své legální, tak i nelegální podobě a jako téměř všechny státy světa se potýká s problémem nelegální migrace, kterou se rozumí nelegální vstup osob přes státní hranice na území daného státu z různých důvodů, nedovolený způsob opuštění státu a nelegální pobyt na území. Počty nelegálních migrantů pobývajících na území ČR není možné přesně zjistit, existují pouze odhady, které se často výrazně liší. Předpokládá se však, že v ČR může pobývat nelegálně řádově tisíce až desetitisíce cizinců.⁴

Brzy po 2. světové válce vzhledem k tomu, že nebyl vyřešen problém uprchlíků, vyvstala nutnost nového mezinárodního dokumentu, který by definoval statut uprchlíků. Namísto dohod přijímaných „ad hoc“ v souvislosti se specifickou situací uprchlíků, byl požadován dokument obsahující všeobecnou definici toho, kdo má být považován za uprchlíka. Úmluva o právním postavení uprchlíků byla přijata na konferenci zplnomocněných zástupců Organizace spojených národů dne 28. července 1951 a vstoupila v platnost 21.4.1954 (*dále jen „Konvence z roku 1951“*). Podle všeobecné

² *Součástí celkového *acquis communautaire* ES/EU je od vstupu Amsterodamské smlouvy o EU v platnost (1999) tzv. *acquis Schengenu*. Tato záležitost je zakotvena zejména v Protokolu o začlenění schengenského *acquis* do rámce EU, který je přiložen k Amsterodamské smlouvě. Přílohou tohoto tzv. Schengenského protokolu je seznam dokumentů tvořících schengenské *acquis*, kterými jsou jednak obě Schengenské dohody z roku 1985 a 1990 a protokoly a dohody o přistoupení nových států k Schengenu, jednak rozhodnutími a prohlášeními bývalého Výkonného výboru Schengenu, jakož i dalších subjektů, na něž tento výbor přenesl své rozhodovací pravomoci. Do kategorie schengenského *acquis* jsou řazeny i navazující odvozené právní akty ES/EU.*

³ KURŽEJA, J.: *Cizinecká policie a evropské právo*, PA ČR v Praze 2007, s. 7

⁴ BUDILOVÁ, L., HIRT, T. a kolektiv: *Policista v multikulturním prostředí - informační manuál pro Policii ČR*, Praha 2005, s. 51

definice uvedené v Konvenci z roku 1951 je uprchlíkem osoba, která „...v důsledku událostí, k nimž došlo před rokem 1951 a vzhledem k odůvodněnému strachu z perzekuce, se nachází mimo zemi své příslušnosti...“. Časové omezení vycházelo z přání vlád v době, kdy konvence byla přijata, omezit jejich závazky na situaci uprchlíků, jejichž existence byla v té době známa, nebo na ty situace, které mohly následně vzniknout. Postupem doby a vznikem nových situací s uprchlíky vzrůstala potřeba vypracovat dodatky ke Konvenci z roku 1951, které by byly aplikovatelné na tyto uprchlíky. Proto byl připraven „Protokol“ řešící statut uprchlíků. Po projednání ve Valném shromáždění Organizace Spojených národů byl předložen k zapsání dne 31.1.1967 a vstoupil v platnost 4.10.1967.⁵

Odhadované množství lidí, kteří žijí v jiném státě, než ve kterém se narodili se pohybuje mezi 150 000 000 až 185 000 000 (*závisí na způsobu výpočtu, především dle toho, kdo je zahrnut pod pojem „žijí“, např. podle statistik USA stačí pobyt déle než jeden rok, viz.příloha č. 3*). Za 30 let se toto číslo zvýšilo zhruba o 50%. Populace některých států je tvořena z velké části právě těmito migranty, např. Austrálie (24 %), Kanada (17 %), Švédsko (12 %) a USA (přes 10 %), přičemž výrazně převládají migrace dobrovolné. Uprchlíků a lidí žádajících o azyl bylo v roce 2002 asi 15 milionů, toto číslo proti stavu z roku 1993 mírně pokleslo (tehdy se jednalo o 16,3 milionu). Ve většině států není snadné získat azyl, neboť jejich azylová politika je založena na velmi důkladném zkoumání důvodů emigrace. Žádosti o azyl se tak vyřizují kladně pouze v jednotkách procent a to zejména z politických důvodů. V posledních letech neustále stoupal počet lidí, kteří hledali lepší život za hranicemi svých rodných zemí.⁶

Azylová a migrační politika se mění neustále, co však mimo jiné zůstává relativně neměnné, je sféra působnosti cizinecké policie. Pod tuto sféru je zahrnuta problematika s tzv. mezinárodním prvkem. Tímto prvkem se rozumí cizí státní příslušník a jeho vztah k ČR při překročení státních hranic, pobytu na území ČR a při vycestování z území ČR do zahraničí. Jelikož některé úkoly Policie ČR a samozřejmě i výkon státní správy v oblastech daných zvláštními zákony nelze v praxi provádět všemi policisty současně, jsou konkrétní úkoly přiděleny výhradně určitým útvarům Policie ČR. Služba cizinecké policie jako součást Policie ČR a útvar s celostátní působností dnes vykonává soubor činností, kterými zajišťuje režim překračování státní hranice, legality vstupu, pobytu a vycestování cizinců z území ČR v souladu se zájmy ČR za dohledu a kontroly dodržování jak mezinárodních smluv, kterými je ČR vázána, tak i zákonů a předpisů, které jsou součástí českého právního systému.⁷ Na změny, které doprovázely vývoj v oblasti cizineckého práva reagovala i Služba cizinecké policie změnou své organizační struktury, ale i změnou a převedením některých úkolů na Ministerstvo vnitra.

Období do roku 1999 se vyznačovalo stoupajícím přílivem cizinců do vyspělých států Evropy, za nímž stály v převážné většině ekonomické důvody. Tento trend se

⁵ KURŽEJA, J.: *Cizinecké a pohraniční policie 1, PA ČR v Praze 2002, s. 180*

⁶ *Migrace v ČR.*
Dostupné z <http://is.muni.cz/el/1441/podzim2009/SA4BP_USPS/um/9230982/3._Migrace.pdf>

⁷ DVOŘÁČEK, Z. : *Základy činností policejních služeb, služba kriminální policie a vyšetřování, cizinecká a pohraniční policie, Praha 2004, s.183-184*

projevil také v ČR. Ze statistických údajů o počtu legálně u nás pobývajících cizinců vyplývalo, že zatímco v roce 1992 bylo evidováno 49 957 cizinců s povoleným trvalým nebo dlouhodobým pobytem, v roce 1999 jich bylo již 228 862. Z toho 162 108 cizinců pobývalo na našem území formou dlouhodobého pobytu. Převažujícím účelem pobytu bylo podnikání, 35% cizinců z celkového počtu s povoleným pobytem mělo pobyt povoleno právě z tohoto důvodu. Na dalších místech byl jako důvod pobytu uvedeno sloučení rodiny (73 107) a zaměstnání (56 635). Podle státní příslušnosti bylo v ČR mezi podnikateli nejvíce občanů Ukrajiny (19 521), kteří upřednostňovali jako důvod žádosti o povolení pobytu namísto zaměstnání právě podnikání, a to především v oblasti stavebních a lesnických prací. Druhou nejpočetnější skupinu pak tvořili občané Vietnamu (18 938), třetí občané Slovenska (6 649).

Bylo nezbytné, aby ČR reagovala na tuto skutečnost především vytvářením podmínek právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území našeho státu. Až do roku 1999 byly tyto podmínky obsaženy v zákoně č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky, ve znění pozdějších změn a doplňků. S narůstajícími znalostmi o problémech konkrétního uplatňování určitých institutů v praxi vyvstala potřeba některé z nich změnit či případně zrušit. Nový zákon o pobytu cizinců byl po bouřlivých diskusích přijat. Zákon byl uveřejněn ve Sbírce zákonů pod číslem 326/1999 Sb., datum jeho účinnosti bylo stanoveno dnem 1.1.2000. Snaha o komplexnost právní úpravy v oblasti migrace pak vedla k tomu, že vedle výše citovaného zákona byl také schválen zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, účinný opět od 1.1.2000. Texty obou zákonů byly zařazeny do částky 106 Sbírky zákonů, která byla rozeslána 23. prosince 1999. Několik měsíců po nabytí účinnosti tohoto zákona praxe ukázala, že se nevyplácí „pospíchat“ s účinností zákonů, ale je nutno věnovat více času jeho přípravě a vyslyšet hlasy praxe. Problémy a zkušenosti načerpané v průběhu prvního půlroku aplikace zák. č. 326/1999 Sb., vyústily v předložení návrhu poměrně rozsáhlé novely tohoto zákona. Vláda jej předložila Poslanecké sněmovně 29.8.2000, o osm měsíců později byl schválen a vzápětí vyhlášen ve Sbírce zákonů 26.4.2001 v částce 57 pod číslem 140/2001 Sb. Účinnost zákona byla odložena, až na jisté výjimky, na 1. 7. 2001, což umožnilo tentokrát více se seznámit s textem zákona nejen orgánům aplikujícím daná ustanovení v praxi, ale také cizincům, kterým novela měla výrazně usnadnit život.⁸

Jednou z možností, jak popsat trendy vývoje v oblasti migrace a legislativních úprav a sledovat procesy změn v porovnání s předešlými roky, je porovnání se „...Zprávou o situaci v oblasti migrace na území ČR za rok 2008...“ předloženou ministrem vnitra ČR Martinem Pecinou. Příliv cizinců do Česka se stále zvyšuje, na konci roku 2008 jich zde legálně pobývalo takřka půl milionu. V roce 2008 stoupl počet cizinců v Česku o více než 10 procent cizinců. "ČR je migračně atraktivní země, jejíž význam jako cílové země pro cizince roste. Tuto skutečnost dokumentuje stoupající počet cizinců s povoleným pobytem na území ČR, počet cizinců s povoleným pobytem na území ČR ke dni 31. 12. 2008 dosáhl počtu 438 301 osob," uvedlo Ministerstvo vnitra ve zprávě. V současnosti má v Česku 163 tisíc cizinců povolení k trvalému

⁸ JURNÍKOVÁ, J.: *Novela cizineckého zákona přinesla významné změny, Veřejná správa: týdeník vlády České republiky, Praha: MV ČR 2001, č. 48, ISSN: 1213-6581*

pobytu. „Zastupitelské úřady vloni přijaly 650 tisíc žádostí, 584 tisíc povolení k pobytu udělily,“ uvedl Pecina. Jedná se o 67 tisíc méně pozitivně vyřízených žádostí než v roce 2007. Nejvíce žadatelů o povolení k pobytu bylo přitom z Ruska, jednalo se téměř o polovinu osob. Dále to byli žadatelé z Ukrajiny a ze Slovenska. Vstup na schengenským hranicích byl odepřen 250 osobám. „Nejvíce odepřených osob bylo z Ruska, Ukrajiny, Turecka a Arménie,“ řekl Pecina. „Zvyšuje se také počet cizinců, kteří studují na českých vysokých školách. V roce 2005 zde bylo 7,4% studentů, v roce 2008 to bylo už 8,4 %. Nejvíce studentů je ze zemí EU, předně ze Slovenska,“ řekl Pecina. Podle jeho slov je možno konstatovat, že situace v oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti je v souvislosti s migrací stabilní. Zpráva o situaci v oblasti migrace za uplynulý rok je dokument, jenž Ministerstvo vnitra každoročně předkládá Bezpečnostní radě státu, vládě a následně Poslanecké sněmovně.⁹

Oddělení analýzy rizik Služby cizinecké policie vydává každoročně Zprávu o migraci na území ČR z pohledu Služby cizinecké policie. Jedná se o dokument, který přesně ukazuje na trendy vývoje v oblasti legální a nelegální migrace, počtu udělených pobytových povolení (*příp. žádostí*). Zpráva je zpracována v porovnání s rokem 2008, který byl prvním rokem, kdy ČR uplatňovala v plném rozsahu schengenská pravidla ochrany hranic. Jedná se tedy o rok, se kterým budou poměřovány všechny roky následující. Dále je ve zprávě u vybraných ukazatelů naznačen vývojový trend výběrem tzv. TOP 10 (*viz. přehledy ze Zprávy – příloha č. 4*).

Pod pojmem evropské právo rozumí současná právní teorie jak právo ES (*tzv. komunitární, nadnárodní*) tak právo EU (*unijní právo*) mezivládního charakteru. Právní terminologie v rámci EU je však nejednotná. Evropské právo se neustále vyvíjí a postupně rozšiřuje a zařazuje se v jednotlivých oblastech pod komunitární právo. První pilíř zahrnuje činnost již existujícího, ale reformovaného ES, kde se přejímá legislativa na evropské úrovni na základě Evropské komise. Společenství má mezinárodně právní subjektivitu a má v této oblasti způsobilost k právním úkonům. Jedná se zejména o vztahy k jednotlivým členským státům (*jak interní tak externí povahy*). První pilíř má supranacionální povahu (*nadnárodní charakter*). Jednotlivé členské státy EU delegují na společenství část své národní suverenity. Požadavky státu jsou realizovány prostřednictvím Společenství a to jejími orgány (*Evropská komise, Evropský parlament a Evropský soudní dvůr*). Společenství nemusí přijímat všechna pravidla konsensem a může vázat pravidlem i stát, který pro přijetí nehlasoval. Ve druhém pilíři jsou ustanoveny o zahraniční a bezpečnostní politice. Jsou ustanoveny společné směrnice zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky. Právo EU v oblasti imigrace a azylu je jednou z nejdynamičtěji se vyvíjejících oblastí práva a politik EU. Jedná se o nejmladší součást evropského integračního procesu. Spolupráce v oblasti spravedlnosti a vnitra, do níž otázky imigrace a azylu spadají, byla smluvně zakotvena až v roce 1993 ve smlouvě o EU – Maastrichtské smlouvě a tvořila 3. pilíř EU. Oblast spravedlnosti a vnitra je spojována z hlediska moderních národních států s citlivou otázkou národní

⁹ Počet cizinců v Česku stále stoupá, situace je ale stabilní, uklidňuje Pecina [online]. Mediafax.cz, 2009-09-07, [cit. 2009-09-07]. Dostupné z <<http://www.mediafax.cz/domaci/2923390-Pocet-cizincu-v-Cesku-stale-stoupa-situace-je-ale-stabilni-uklidnuje-Pecina> >

suverenity. Takováto spolupráce neodpovídala rostoucím problémům v bezpečnostní oblasti a ukazovala se jako málo účinná. 1. května 1999 došlo ke změně, kdy vstoupila v platnost Amsterodamská smlouva a otázky jako volný pohyb osob, kontroly na vnějších hranicích, přistěhovalectví, vízová politika a azyl, byly přesunuty ze 3. pilíře do Smlouvy o založení ES, a tedy do 1. pilíře ne mezivládní, ale nadnárodní spolupráce. Nadnárodní úroveň měla být řešením dlouhodobě neúspěšných politik jednotlivých členských států ve zmenšování imigrace do nich. Vedoucí politici hovořili o zastavení přílivu uprchlíků již delší dobu a činili tak v souladu s veřejným míněním.

Z právního hlediska jde o zásadní posun v charakteru přijímaných aktů z oblasti mezinárodního spolupráce do silně integrovaného 1. pilíře. Postupné zavádění nových nástrojů bylo realizováno v pětiletém přechodném období, kdy byla legislativní opatření přijímána jednomyslně. Zásadní změnou, kterou přinesla Amsterodamská smlouva, bylo začlenění schengenského *acquis* do rámce EU. Z schengenské dohody, Schengenské prováděcí úmluva (*dále jen „SPÚ“*) a z dalších navazujících úmluv v této oblasti vycházela pravidla pouze pro signatáře mimo rámec EU. Začlenění schengenského *acquis* do rámce EU znamená, že schengenský systém a další opatření, která byla v jeho rámci učiněna, platí za *acquis*, které musí všechny nové členské státy převzít v plném rozsahu.¹⁰

Základní schengenská dohoda z roku 1985 nevyžadovala ratifikaci. K jejímu provedení byla sjednána v roce 1990 SPÚ.¹¹ Za účelem zajištění uplatňování SPÚ byl zřízen výkonný výbor, který byl zmocněn přijímat příslušná rozhodnutí. Výkonný výbor přijal řadu rozhodnutí, mimo jiné o třech rozsáhlých dokumentech, o Společné příručce pro kontrolu na vnějších hranicích (*„Společná příručka“*), Společné konzulární instrukci a vízech pro diplomatické mise a konzulární úřady (*„Společná konzulární instrukce“*), a o příručce SIRENE.¹² Vstupem Amsterodamské smlouvy v platnost 1.5.1999 převzala funkci Výkonného výboru Rada EU pro justici a vnitřní věci.

Předpoklady pro povolení vstupu do země patří mezi důležité úpravy SPÚ. Jedná se o záležitosti vízového a bezvízového styku, využívání Schengenského informačního systému a odepření vstupu na území Schengenu. Cílem bylo vytvořit co

¹⁰ KURŽEJA, J.: *Cizinecká policie a evropské právo*, PA ČR v Praze 2008, s.31-40

¹¹ *V návaznosti na Schengenskou dohodu z roku 1985 sjednaly v roce 1990 země Beneluxu, SRN a Francie Schengenskou prováděcí úmluvu, která vstoupila v platnost po určitém odkladu 26. března 1995. K úmluvě postupně přistoupily Itálie (1990), Španělsko a Portugalsko (1991), Řecko (1992) a Rakousko (1995). V prosinci 1996 přistupují členové Severské pasové unie Dánsko, Finsko a Švédsko. Souběžně Norsko a Island, státy, které jsou taktéž členy Severské pasové unie, avšak nikoli členy EU, podepisují smlouvy o spolupráci se státy Schengenských dohod. Schengenská prováděcí úmluva je uspořádána do osmi hlav a obsahuje 142 článků. Pokud jde o vnitřní hranice mezi členskými státy, směji být překračovány na libovolném místě, aniž by se prováděla kontrola osob nebo převáženého zboží. To platí rovněž pro cizince z třetích zemí. Pokud to však vyžaduje veřejný pořádek nebo bezpečnost státu, může smluvní strana po konzultaci s ostatními rozhodnout, že po omezenou dobu budou na vnitřních hranicích prováděny jednostranné kontroly přiměřené dané situaci (článek 2 úmluvy).*

¹² *Podle SPÚ určí každá smluvní strana místo, které je odpovědné za národní část Schengenského informačního systému. Toto místo zvané SIRENE (Supplementary information Request at the National Entry) je příslušné pro předávání doplňujících informací o osobách a věcech evidovaných v Schengenském informačním systému.*

nejjednotnější podmínky pro vstup cizinců ze třetích zemí na území Schengenského prostoru. Smluvní státy se zavázaly umožnit cizincům ze třetích zemí vstup a pobyt v trvání do 3 měsíců. Schengenské vízum se zásadně uděluje pro všechny státy Schengenské dohody. Pokud cizinec ze třetí země nevlastní cestovní doklad uznávaný všemi státy Schengenské dohody, smí být vystaveno vízum s pouze územním omezením na státy, které tento cestovní doklad uznávají.

Rozeznáváme tři kategorie schengenského víza:

- typ A – vízum pro letištní tranzit, které opravňuje držitele zdržovat se při mezipřistání v tranzitu letiště a neopravňuje ho ke vstupu na území příslušného státu
- typ B – průjezdní vízum (*tranzitní*), které opravňuje k průjezdu územím Schengenmského prostoru za účelem dosažení jiného třetího státu, uděluje se pro jednorázový, dvojnásobný nebo výjimečně také několikanásobný tranzit, přičemž doba každého průjezdu nesmí překročit 5 dní
- typ C – krátkodobé vízum, které opravňuje ke vstupu na území Schengenského prostoru za účelem nepřerušného pobytu nebo různé, po sobě následující pobyty v celkové délce maximálně 3 měsíce, a to během půl roku od data prvního vstupu, pro jeden nebo více vstupů
- typ D+C – dlouhodobé národní vízum platící současně jako krátkodobé schengenské vízum

Kromě toho mohou státy Schengenské dohody udělovat národní dlouhodobá víza pro pobyt delší než 3 měsíce. Toto vízum označované písmenem „D“ není ovšem schengenským vízem. Příliv cizinců je tak i nadále regulován národní úpravou¹³

Pod pojmem správní řízení se obecně rozumí „...*postup správních úřadů a orgánů právnických osob veřejného práva směřující k vydání správního aktu, případně též jiné formy správní činnosti, dotýkající se práv, právem chráněných zájmů nebo povinností fyzických a právnických osob, a dále postup směřující k nucenému výkonu vyplývající ze správních aktů, či jiných forem správní činnosti...*“¹⁴ Správní řád rozlišuje dva druhy účastníků řízení, tzv. hlavní (*žadatel a další dotčené osoby, které spojují s žadatelem práva nebo povinnosti a na které se vztahuje rozhodnutí správního orgánu*) a vedlejší (*které mohou být rozhodnutím správního orgánu přímo dotčeny na svých právech nebo povinnostech*). V řízeních podle zákona o pobytu cizinců zahajovaných na žádost je obvykle účastníkem řízení pouze žadatel. Výjimky lze nalézt např. v řízení o udělení povolení k pobytu z důvodu sloučení s občanem ČR, v případech správního vyhoštění, kdy cizinec má rodinné vazby k občanům ČR.¹⁵

Zákon o pobytu cizinců obsahuje úpravu celé řady řízení. Na část z nich se vztahuje správní řád jen s drobnými odchylkami upravenými v zákoně o pobytu cizinců, u části z nich je vyloučena působnost části druhé a třetí správního řádu (§ 168).

¹³ KURŽEJA, J.: *Cizinecké a pohraniční policie 1, PA ČR v Praze 2002, s. 113-118*

¹⁴ HŘEBÍKOVÁ I., KURŽEJA, J.: *Správní řízení na úseku pobytu cizinců, PA ČR v Praze 2006, s. 11*

¹⁵ HŘEBÍKOVÁ I., KURŽEJA, J.: *Správní řízení na úseku pobytu cizinců, PA ČR v Praze 2006, s. 22*

Zařazena sem byla především řízení týkající se vstupu na území ČR, krátkodobých víz, ověřování pozvání, udělování víza k pobytu nad 90 dnů, ukončení pobytu, k němuž se vízum nevyžaduje, zajištění cizince a označení cizince za nežádoucí osobu. To vychází ze skutečnosti, že vstup na území, udělení prvního pobytového víza a neoprávněný pobyt nejsou chráněny ústavou. Tento předpoklad se pak odráží i v ustanoveních zákona o pobytu cizinců, podle kterého není na udělení víza právní nárok.¹⁶

¹⁶ HŘEBÍKOVÁ I., KURŽEJA, J.: *Správní řízení na úseku pobytu cizinců*, PA ČR v Praze 2006, s. 55

4. Migrace, pobyt a zaměstnávání cizinců na území České republiky

První a jediný uprchlík, který se po roce 1989 přišel ucházet o ochranu do ČSFR byl do statistik zaznamenán v červenci 1990. S příchodem dalších uprchlíků se v ČSFR a posléze v ČR začala vytvářet azylová politika. Jedná se o politiku, která:

- jako každá jiná politika balancuje mezi odlišnými zájmy všech aktérů,
- se snaží oddělit „nucenou“ migraci z důvodů perzekuce a jiných důvodů od migrace „dobrovolné“
- usiluje o sladění s vývojem v EU.

Zvládnutí příchodu uprchlíků vyžadovalo přípravu institucí, které by byly schopny administrativně vyřídit azylovou proceduru a také vznik zařízení, kde by mohli žadatelé o azyl pobývat do vyřízení žádosti. Základ azylu byl v ČSFR položen schválením prvního uprchlického zákona v roce 1990¹⁷ a v následujícím roce ratifikováním Úmluvy o postavení uprchlíků Organizace spojených národů z roku 1951.¹⁸ Za poměrně krátkou dobu od prvního zaznamenaného uprchlíka (v roce 2001, kdy byl zaznamenán rekordní počet žadatelů o azyl – viz. příloha č. 2), se ČR nacházela na devátém místě v Evropě v absolutních počtech žadatelů o azyl. V návaznosti na to následovala řada legislativních změn s cílem snížení počtu žádostí o azyl. Přestože je vztah mezi jednotlivými nástroji azylové a migrační politiky a jejími důsledky komplikovaný už v roce 2002 se projevíly restriktivní změny, když došlo ke znatelnému snížení počtu žadatelů o azyl.

Nezmenšující se počty imigrantů jsou však stále ještě podmíněny do značné míry potřebami ekonomik jednotlivých států. Skutečnost, že neregulární migrace není na ústupu, je zároveň i důkazem malé úspěšnosti dosavadních opatření, které státy na její potírání přijímaly. Restrikce a represe jsou jistě nutnými složkami migračních politik, ale samy o sobě nestačí a pokud jsou uplatňovány na nesprávném místě, mohou být dokonce kontraproduktivní. Je to právě nastavení migračních politik, které ve velké míře ovlivňují, jak velký podíl migrantů se do neregulárního postavení dostane. Obecně platí pravidlo, že čím jsou politiky v oblasti regulární migrace restriktivnější, tím větší prostor se otevírá pro migraci neregulární.

Toto se děje dvěma způsoby. Ilegálním překročením státních hranic, což pak úzce souvisí s obchodováním s lidmi a další širokou škálou kriminálních aktivit, anebo překročením povolené doby pobytu případně vykonáváním aktivit, které typ pobytu přímo zakazuje (například práce tzv. *načerno* v případě víza za účelem studia). Opatření k bezpečnostním rizikům a jejich eliminaci i v nových podmínkách byla definována v Tampere a v Haagu s doporučením „...přijmout efektivnější společný přístup k přeshraniční problematice, jako je např. ilegální migrace, převaděčství a obchod s lidmi, terorismus a organizovaná trestná činnost...“. Radou EU byly proto přijaty 3 akční plány, které se týkají boje proti nelegální migraci, řízení ochrany vnějších hranic a politiky návratů.

¹⁷ zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících

¹⁸ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb., o sjednání Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků

Z hlediska mezinárodního práva uskutečnily země střední a východní Evropy výrazný krok v oblasti azylu již před samotným vstupem do EU a to, když přijaly (*ČSFR v roce 1991*) Úmluvu o postavení uprchlíků z roku 1951 a Protokol týkající se postavení uprchlíků z roku 1967. Vyjednávání o vstupu dalo EU nový nástroj jak ovlivňovat politiku v oblasti migrace ve střední a východní Evropě, ale již před využitím tohoto nástroje byl tento region vystaven tlaku zejména Německa, a došlo k podepsání readmisních dohod (*s Polskem 1993, s ČR 1994*), k uzákonění statutu tzv. třetích bezpečných zemí a ke společné koordinaci hraničních orgánů včetně materiální podpory těmto složkám na východě atd.

4.1. Vymezení problematiky

Při vymezení problematiky je nejprve nutné zamyslet se nad otázkou, proč je otázka spojená s migrací (*at' již legální či nelegální*) a uprchlictví závažným veřejným politickým problémem, který v posledních desetiletích nabyl globálního charakteru a svými rozměry překračuje možnosti jednotlivých národních států. Tato problematika má kritéria, která jsou charakteristická jedná-li se o veřejný politický problém, tedy:

- otázky spojené s legální i nelegální migrací a uprchlictvím se zcela jistě dotýkají významného počtu lidí ve společnosti a to v celé řadě oblastí: sociálního zabezpečení, bezpečnostní oblasti, ekonomiky, zdravotnictví, školství, kultury atd.
- většinu problémů, které jsou s migrací a uprchlictvím spojené, nelze řešit snadno a rychle, neboť svými rozměry překračují hranice národních států. Výjimkou by teoreticky mohla být radikální opatření typu opětovného vytýčení nějaké nové „železné opony“ či uzavření hranic státu, ovšem toto řešení již v dnešním globálním otevřeném světě patří zřejmě definitivně do historie.

Jistě existuje více přístupů k této problematice, od těch radikálních, zmíněných výše, přes restriktivní a represivní opatření uplatňovaná ovšem v rámci demokratických pravidel s cílem migraci a uprchlictví maximálně snížit a omezit, popř. politiku širší přeshraniční a mezinárodní spolupráce zaměřenou spíše na preventivní opatření v této oblasti, až po liberální přístup podporující většinu forem legálního přistěhovalectví a postupnou integraci migrantů do společnosti. Rozhodně nelze jednoznačně říci, který z naznačených přístupů je lepší a který horší, snad s výjimkou toho radikálního.

Neméně významným problémem je správné definování pojmů legální a nelegální pobyt. Ze zákona o pobytu cizinců vyplývá základní pravidlo cizineckého práva, totiž že bez zvláštního individuálního administrativního povolení smí na území ČR pobývat jen vymezené skupiny cizinců (*např. občané členských států EU, občané států, s nimiž existuje dohoda o bezvívzovém styku, cizinci ve výkonu trestu odnětí svobody aj.*), a to za podmínek zákonem uvedených. Ostatní cizinci, kteří na území ČR pobývají bez příslušného oprávnění, se dopouští porušení zákona. Nelegalitu pobytu lze tedy definovat jako absenci právně účinného povolení k pobytu, přičemž ale musí platit, že zánik existence listinného vyhotovení povolení k pobytu – např. zničením cestovního pasu – nemá na jeho právní platnost vliv.

4.2. Migrace

Migrací rozumíme stěhování členů skupiny z jedné populace do druhé. Rozlišujeme emigraci a imigraci. Emigraci představuje suma jedinců, kteří se z této populace odstěhovali za určitou jednotku času (*zpravidla rok*). Imigrace je naopak představována naopak sumou jedinců, kteří se do této populace za příslušnou časovou jednotku přistěhovali. V oblastech konfliktů, společenských, politických nebo ekonomických rozdílů migrace představují závažný socioekonomický problém. Migrace mohou být dobrovolné, za prací či za příbuznými, či nucené (*jejichž příčinou je zpravidla silné zhoršení životních podmínek, válečný stav, diktatury atd.*). Někdy nelze tyto dva druhy jednoznačně odlišit. Na začátku 21. století byl na světě každý 35. člověk běžencem. Pokud by všichni tito lidé žili na jednom místě, vytvořili by pátý nejlidnatější stát světa. Migrace se dotýká každé země – buď jsou zeměmi původními, přestupními anebo cílovými. Zatímco většina lidí odchází z rozvojových zemí, ne všechny hostitelské země jsou vyspělé. Odhaduje se, že v roce 2000 západní vyspělé země přijaly kolem 40 % běženců.

4.2.1. Historie

Z širšího, zejména mravního a etického hlediska, při hledání přístupů k dané problematice se dostávají do konfliktu některá přirozená práva a zájmy. Mezi „*ius naturale*“, tedy mezi práva vyplývající z lidské přirozenosti, odedávna patří právo na svobodný pohyb a pobyt, možnost změnit své bydliště i zemi, ve které jedinec žije. V dobách, kdy člověk dosáhl vývojového stupně homo sapiens, nebýval trvale připoután na jedno místo, k jedné oblasti. Rodiny i celé kmeny a rody podle potřeb i několikrát za rok měnily místo svého pobytu, v závislosti na přírodních podmínkách, roční době, možnostem uživit se na daném teritoriu i z hlediska ohrožení, které se mohlo na daném místě vyskytnout. Desítky, ba stovky tisíc lidí putovalo z místa na místo, přes hory, řeky i údolí, neboť v tehdejších dobách ještě neexistovaly hranice, státy, ba ani města. Tak tomu bylo v dobách, kdy v lidském společenství platila výhradně práva přirozená, tedy práva spočívající na apriorních principech lidského bytí. Později, kdy vývoj lidstva dospěl dále, vznikla potřeba vytvořit a kodifikovat právo pozitivní, tedy psané. Došlo paradoxně s rozvojem civilizace, tj. s vznikem měst i států a s rozvojem zemědělství a obchodování i k prvním omezením přirozených práv lidských. Mezi nimi bylo i právo na svobodný pohyb a pobyt. Jedinec byl připoután k půdě, ke své vesnici, obci či městu, později samozřejmě i k vládě, pánům či dokonce těm, kteří ho jako otroka či nevolníka vlastnili. Přirozené lidské právo na svobodu pobytu a pohybu se tedy od té doby stalo výsadou, která se pojila s občanstvím, majetkem či stavem. Starověk také znal instituci azylu.¹⁹ Porušení azylu bylo považováno za morálně zavrženíhodný skutek. Tento zvyk přejal i středověk, kdy se místem azylu staly křesťanské chrámy. Ne vždy ovšem bylo právo azylu „*ius asyli*“

¹⁹ *starořecké slovo asýlon znamenalo útočiště, z toho pak moderní termín azyl, kdy se pronásledovaný člověk mohl uchýlit do chrámu (nebo také ke krbu či oltáři nalézajícímu se pod ochranou bohů), čímž se stával nedotknutelným.*

respektováno.²⁰

4.2.2. Současnost

ČR, respektive ČSFR (*do konce roku 1992*) prošly od konce roku 1989 rozsáhlou změnou společenských, politických a ekonomických poměrů a státoprávního uspořádání. Důsledkem přechodu k tržní ekonomice a parlamentní demokracii byla mimo jiné i zásadní změna zahraničně politické orientace naší země a způsobu ochrany jednotlivých hranic. Pro české občany vyjíždějící do zahraničí byla zrušena vízová povinnost s celou řadou vyspělých demokratických zemí a byla zrušena veškerá z dřívějších jedno či oboustranných restriktivních opatření pro výjezd za hranice jako takové. Současně také došlo ke zrušení restriktivních opatření pro cestování občanů většiny dalších zemí z bývalého sovětského bloku a to jak ze zemí bývalého Společenství nezávislých států, tak ze zemí Balkánského poloostrova. V období porevolučního otvírání se světu však došlo ze strany příslušných orgánů ČSFR resp. ČR k uvědomění si některých nových rizik, které následně vzniknou v důsledku zvýšené propustnosti zejména východních hranic bez adekvátních vízových a legislativních opatření. Ta byla učiněna až v následujících letech.

Po pádu „železné opony“ se začátkem 90. let minulého století zdálo, že nastává zlatý věk demokracie, plného respektování lidských práv a společné mezinárodní spolupráce s cílem odstranit zbývající globální problémy. Brzy se ovšem vynořila celá řada rizik, kterým se do té doby s ohledem na souboj dvou supervelmocí a vojensko politických bloků nevěnovala taková pozornost. Byla to regionální i globální rizika, jakými jsou lokální a občanské války, náboženské a národnostní konflikty, rozdíly mezi tzv. bohatým Severem a chudým Jihem, otázky spojené s ochranou životního prostředí a vyčerpáváním přírodních zdrojů planety a kromě dalších i rizika spojená s migrací, ať již jde o migraci politickou či ekonomickou nebo uprchlictví v důsledků válečných a národnostních konfliktů. Jedno z přirozených lidských práv, tj. právo na svobodu pohybu a pobytu se opět dostalo do konfliktu se zájmy některých států a nadnárodních společenství právě proti stále stoupajícím vlnám migrantů a uprchlíků z nejrůznějších částí světa. Existuje zde tudíž konflikt zájmů, tj. konflikt mezi zájmy jednotlivých států, které jsou buď cílovou, popř. transitní zemí migrantů a uprchlíků, na zachování bezpečnosti, sociálního i etnického smíru, zaměstnanosti vlastních občanů a samozřejmě i vlastního ekonomického blahobytu s přirozenými zájmy a právy lidí na to vést šťastný a bezpečný život, slušně bydlet, vzdělávat sebe a své děti, pracovat za odpovídající mzdu a v neposlední řadě i na zachování toho práva, které je např. v naší Listině základních práv a svobod vyjádřeno v článku čtrnáctém odstavci prvním.

Zásadní je negativní dopad nelegální migrace na stát a s tím související finanční ztráty plynoucí z neodvádění daní a pojištění, rozvoje šedé ekonomiky, rizika zvýšení kriminality, terorismu a přenosu nemocí. Nelegální migrace je ve svém důsledku úzce spjata s nelegálním zaměstnáváním cizinců. Nelegálními migranty se obsazují především neatraktivní a málo placená pracovní místa. Dalšími subjekty, kterých se tento jev dotýká, jsou někteří zaměstnavatelé. Prostřednictvím nelegální práce zvyšují

²⁰ např. vojáci přemyslovského knížete Boleslava II. surově povraždili členy rodu Slavnikovců, ačkoliv se uchýlili do chrámu na svém sídle Libici

neoprávněně zisk a konkurenceschopnost firmy. Celkově tím, ale dochází k poškození podnikatelského prostředí. Zaměstnávání nelegálních migrantů přináší takovým firmám nespravedlivé konkurenční výhody. Nelegální zaměstnávání se citelně dotýká i populace jako takové. V jeho důsledku dochází k zlevnění některých služeb a ekonomických činností, ale zároveň se prohlubuje lhostejnost veřejnosti k porušování práva, včetně akceptování nelegální práce. Nelegální tzv. ekonomičtí migranti jsou trvale „poptávání“ soukromým sektorem, který je vždy ochotný riskovat „malý možný postih“ ve srovnání s „velkým reálným ziskem“.

4.3. Pobytový režim cizinců na území České republiky

Do roku 1989 byla ČR uzavřená země. Byl problém se odtud legálně vystěhovat a státní aparát nebyl ani příliš nadšen z navrátilců Čechů nebo dokonce cizinců, kteří se zde chtěli usadit. Pokud považujeme ČR jako dnešní celek, největší část objemu jejího vnějšího stěhování tvořilo stěhování se Slovenskem. Je to pochopitelné - byli jsme jeden státní celek a nebyly kladeny žádné překážky stěhování. Tato migrace se Slovenskem byla vcelku dobře podchycena, protože *(stejně jako je tomu dosud u vnitřního stěhování)*, obec, do které se někdo přistěhoval informovala prostřednictvím odhlašovacího lístku obec, ze které se tento člověk vystěhoval a statistické hlášení o stěhování bylo na Český statistický úřad zasíláno z obce přistěhování. I legální zahraniční migrace byla dobře podchycena. Problém samozřejmě byl s podchycením nelegální zahraniční migrace, kterou se dařilo přibližně podchytit až při sčítání lidu, domů a bytů za celé desetileté období. Po otevření hranic rapidně vzrostla mobilita občanů ČR. Avšak v porovnání s mobilitou např. občanů Polska, Rumunska, Bulharska nebo i Slovenska je stále velmi nízká. Legislativa týkající se občanů ČR se v oblasti stěhování od počátku 90. let nezměnila. Zároveň se ČR otevřela, takže bylo možné, aby se do ČR stěhovali cizinci.

Legislativní řešení pobytového režimu cizinců se však změnilo několikrát. Do konce roku 1992 platil zákon č. 68/1965 Sb., o pobytu cizinců na území ČSFR. Vstup cizinců na území ČSFR byl povolen jen na základě víza a pobyt musel být povolen. Zákon neobsahoval ustanovení týkající se délky trvání víz nebo povolení k pobytu. Tento zákon byl nahrazen zákonem č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území ČSFR. Tento zákon rozlišoval krátkodobá *(do 180 dní)*, dlouhodobá *(od 180 dní do 1 roku s možností prodloužení)* a trvalá *(s platností na 10 let)* povolení k pobytu a poněkud podrobněji vymezoval práva a povinnosti cizinců i ostatních účastníků řízení o pobytovém režimu. V ČR tento zákon platil až do roku 1999, kdy byl nahrazen do současnosti platným zákonem o pobytu cizinců. Tento zákon je značně detailní, zpočátku byl velmi přísný a restriktivní. To se odrazilo ve výrazném poklesu počtu cizinců pobývajících v ČR mezi 31.12.1999 a 31.12. 2000, až na konci roku 2002 dosáhl počet cizinců v ČR vyšší hodnoty než na konci roku 1999 *(viz. příloha č. 5)*. Povolení k pobytu *(kromě povolení k trvalému pobytu)* se změnila na víza. Rozlišovala se víza krátkodobá *(několik různých typů víz s platností do 90 dní)* a víza nad 90 dní s platností do jednoho roku a možností prodloužení. Zákon sice platí dodnes, ale platí v podobě značně odlišné od původního znění zákona. Nejvýznamnější z novel tohoto zákona byla tzv. Euronovela, která připravovala pobytový režim cizinců v ČR na vstup

ČR do EU (*volný pohyb osob, rozlišení občanů EU a jejich rodinných příslušníků a občanů třetích zemí*). Nově byl pro občany třetích zemí zaveden dlouhodobý pobyt (*namísto prodlužování víza nad 90 dní*). U občanů EU existuje kromě trvalého pobytu nově ještě tzv. pobyt přechodný. Jeho vyřízení je však dobrovolné a občany EU k vyřízení nelze nutit. Pokud si přechodný pobyt nevyřídí, je občan EU evidován jen na základě oznámení ubytovatele.

4.4. Zaměstnávání cizinců

Cizincem se z hlediska zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti rozumí fyzická osoba, která není státním občanem ČR, občanem EU/EHP²¹ a Švýcarska, ani jeho rodinným příslušníkem.²² Cizincem je i osoba bez státní příslušnosti. Cizinci, kteří mají na území ČR trvalý pobyt, mají z hlediska zaměstnávání stejné právní postavení jako občané ČR za podmínky,²³ že jim bylo uděleno povolení k zaměstnání²⁴ a povolení k pobytu na našem území, tzn. že při výběru zaměstnání nejsou omezováni s výjimkou některých povolání, kde podle právních předpisů platných na území ČR se vyžaduje státní občanství. Stejně se pohlíží na cizince, kteří požívají dočasné ochrany podle zvláštního zákona. Povolení k zaměstnání opravňuje pouze k výkonu zaměstnání na území ČR, ale neopravňuje k pobytu. Pro pobyt je třeba mít vízum k pobytu nad 90 dnů nebo povolení k dlouhodobému pobytu. Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání na území ČR ve zvláštních případech (*dále jen „zelená karta“*) je naproti tomu současně povolením k zaměstnání a povolením k pobytu na území ČR. Procedura jejího vydání je jednodušší a rychlejší. Projekt zelených karet je ve vnitrostátním právu upraven zákonem č. 382/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb.

Cizinec, který má zelenou kartu vydanou na konkrétní pracovní místo, je oprávněn pobývat na území ČR a pracovat na pracovním místě, na které byla zelená karta vydána. Zelená karta tedy spojuje povolení k pobytu i povolení k zaměstnání. Zelená karta se vydává ve třech typech:

- typ A: pro kvalifikované pracovníky s vysokoškolským vzděláním a klíčový personál (*nejdéle na 3 roky*)

²¹ • ke státům EU patří Belgie, Bulharsko, Česká republika, Dánsko, Estonsko, Finsko, Francie, Irsko, Itálie, Kypr, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Maďarsko, Malta, Německo, Nizozemí, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Slovinsko, Slovensko, Španělsko, Švédsko, Velká Británie

• ke státům EHP patří Norsko, Lichtenštejnsko a Island

²² Rodinným příslušníkem občana EU/EHP a Švýcarska se bez ohledu na státní příslušnost rozumí jeho manžel nebo manželka, partner nebo partnerka, se kterým občan EU uzavřel registrované partnerství na základě právních předpisů členského státu, jejich potomci, jsou-li mladší 21 let nebo jsou-li na něm závislí, dále pak vyživovaní (závislí) příbuzní ve vzestupné řadě občana EU/EHP a Švýcarska a jeho manžela/manželky nebo registrovaného partnera/partnerky.

²³ § 85 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

²⁴ § 89 Nařízení vlády č. 264/2006 Sb., kterým se provádí zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

- typ B: pro pracovníky na pracovních pozicích minimálně s požadavkem vyučen (nejdéle na 2 roky)
- typ C: pro ostatní pracovníky (nejdéle na 2 roky).

Nejdříve 120 a nejpozději 15 dnů před skončením platnosti zelené karty lze požádat o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu – zelené karty. Platnost může být prodloužena na dobu výkonu zaměstnání stanovenou v pracovní smlouvě, nejdéle na 3 roky. Platnost zelené karty typu „C“ prodloužit nelze. Zelená karta usnadňuje přístup na trh práce cizincům, kteří mají kvalifikaci, po které je v ČR poptávka. Zelená karta je určena pro cizince, občany z vyjmenovaných zemí, které nejsou členy EU.²⁵ Vydání zelené karty ovšem nezaručuje, že cizinec bude na vybrané pracovní místo skutečně přijat. Konečné rozhodnutí je na zaměstnavateli. Ten se rozhoduje zpravidla až po pohovoru. Nicméně zaměstnavatel toto místo marně nabízel 30 dnů uchazečům z ČR a ze zemí EU nebo které Ministerstvo průmyslu a obchodu označilo za místo pro klíčový personál. Navíc se toto volné místo přestává nabízet dalším zájemcům o zelenou kartu v okamžiku, kdy je žádost o zelenou kartu přijata.

Již delší dobu rezort Ministerstva vnitra upozorňuje na některé problematické aspekty spojené s účastí cizinců v českých právnických osobách (*dále jen "PO"*). Jedná se zejména o využívání účasti v PO k zajištění legálního vstupu a pobytu na území ČR a následné zneužití pobytového oprávnění k jiným než původně deklarovaným aktivitám, nezřídka protiprávním, a to i závažného trestného charakteru. Při zajištění pobytového oprávnění za účelem účasti v PO se mnohdy jedná o organizovanou formu migrace, připravovanou a prováděnou většinou za úplatu z ČR. K jeho vyřízení dochází s využitím rodinných příslušníků žadatelů, jejich známých v ČR a za aktivního přispění dalších organizátorů, zejména zprostředkovatelských subjektů. Problematika zneužívání víz nabývá na důležitosti rovněž v souvislosti s členstvím ČR v schengenském prostoru, kdy udělené vízum může být následně zneužito ke vstupu do států EU.

Účast v PO je jako účel pobytu na území ČR evidována u vysokého počtu státních příslušníků třetích zemí a tento počet vykazuje vzrůstající tendenci. K 30.4.2008 disponovalo pobytovým oprávněním za účelem účasti v PO téměř 50 tisíc státních příslušníků třetích zemí, kteří na území ČR pobývali na základě dlouhodobého víza či povolení k dlouhodobému pobytu. Obdobná tendence je zaznamenávána rovněž v souvislosti s vývojem počtu povolení k zaměstnání vydaných účastníkům v PO. Jejich počet se stabilně zvyšuje, k 30.4. 2008 bylo úřady práce vydáno přes 35 tisíc povolení k zaměstnání pro společníka, statutární orgán nebo člena statutárního či jiného orgánu obchodní společnosti nebo družstva.

Účast v PO představuje nejjednodušší způsob získání pobytového oprávnění na území ČR. S tímto záměrem jsou využívána především družstva a dále s.r.o. vzhledem k nízkým nákladům a snadnosti založení. V případě družstva významnou roli hraje rovněž neomezený počet jeho členů a možnost jejich snadné změny/výměny (*bez nutnosti evidence členů v obchodním rejstříku*).

²⁵ Vyhláška Ministerstva vnitra č. 461/2008 Sb., kterou se stanoví seznam zemí, jejichž příslušníci jsou oprávněni požádat o vydání zelené karty: *Australské společenství, Černá Hora, Chorvatská republika, Japonsko, Kanada, Korejská republika, Nový Zéland, Republika Bosna a Hercegovina, Republika Makedonie, Spojené státy americké, Srbsko, Ukrajina.*

V souvislosti se zneužíváním účasti v PO byly identifikovány 4 základní skupiny státních příslušníků třetích zemí s rozdělením podle toho, jakého cíle chtějí tyto osoby založením PO popř. účastí v PO dosáhnout :

- první skupinou jsou státní příslušníci třetích zemí, kteří využívají účasti v PO pro účely výkonu nelegální práce. Jejich migrace do ČR je ekonomicky motivována a účast v PO představuje prostředek, jak si co nejsnadnějším způsobem zajistit vstup a pobyt na území ČR a následně zde pracovat i bez platného povolení k zaměstnání. V řadě případů je PO a účast v ní zástěrkou pro zprostředkování zaměstnání státním příslušníkům třetích zemí, kteří fungují jako velmi levná pracovní síla. Využívána je zejména účast v družstvech a v.o.s., tedy PO, které soustřeďují velké množství členů, přičemž počty členů mohou dosahovat až 300 osob
- druhou skupinu představují státní příslušníci třetích zemí, kteří využívají účasti v PO k nákupu nemovitostí, případně k možnosti na základě uděleného víza cestovat bez omezení. Zakládání PO slouží k obcházení devizového zákona, jenž nákup nemovitosti v ČR státnímu příslušníkovi jako fyzické osobě neumožňuje. Za tímto účelem jsou zakládány zejména s.r.o. a jako nejvíce zneužitelný se ukazuje předmět podnikání „pronájem nemovitostí“
- třetí skupinou jsou cizinci využívající účasti v PO jako prostředku pro své nelegální obohacování a k aktivitám závažného trestného charakteru (*zprostředkování pobytu na území ČR, hospodářská trestná činnost, daňová kriminalita, případně korupční jednání*). Jedná se zejména o fiktivně vytvořené obchodní společnosti (*především s.r.o.*) zakládané nikoli pro účely podnikání, ale s cílem zajistit si oprávnění pobývat na území ČR, respektive dalším státním příslušníkům třetích zemí za úplatu zprostředkovat pobyt na území ČR. Fiktivní PO poskytují komplexní služby v oblasti zřizování PO a účasti v nich. Svě služby tyto subjekty často inzerují na internetových stránkách. Založení fiktivní obchodní společnosti může být v řadě případů i prostředkem k uskutečnění nelegálních obchodních transakcí vedoucích k rozsáhlé majetkové či hospodářské kriminalitě (*daňové úniky, praní “špinavých” peněz*)
- čtvrtou skupinu pak tvoří cizinci, kteří účasti v PO využívají k dalším účelům mnohdy pochybné povahy. Do této kategorie spadají zejména PO, které na území ČR zvou další cizince, lze předpokládat, že se tak děje za úplatu. Možnost pozvání využívají především PO s účastí státních příslušníků Ukrajiny, Vietnamu a zemí západního Balkánu, které zpravidla zvou své krajany. Další aktivitou (*sice legální, ale účelovou*) spojenou s členstvím v PO je vysoká míra fluktuace jejich členů, což je využíváno jako prostředek legalizace pobytu dalších osob snažících se získat české vízum

Do zneužívání účasti v PO jsou ve velké míře zapojeni další aktéři, zejména zprostředkovatelské subjekty (*agentury*), které za úplatu nabízejí všechny služby potřebné k vyřízení pobytového oprávnění za účelem účasti v PO. Státní příslušník třetí země zpravidla zaplatí zprostředkovatelům nemalé částky za získání pobytového oprávnění, přičemž účel pobytu je až druhořadý. Účastník v PO nemá často ani řádné povědomí o tom, co účast v PO obnáší, včetně povinností z účasti vyplývajících.

Konkrétní údaje k uvedené problematice zpracovává za Ministerstvo vnitra Analytické centrum pro ochranu státních hranic a migraci. Informace v oblasti migrace a související trestné činnosti lze nalézt na intranetových stránkách skupiny analytiky Policie ČR Služby cizinecké policie (*viz. příloha č. 6*).²⁶

4.5. Přehled jednotlivých zákonů České republiky a jejich novel (1989 - 2009)

a) zák. č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území ČSFR

Dle tehdy platného zákona č. 68/1965 Sb., o pobytu cizinců na území ČSFR ve znění vyhlášky Ministerstva vnitra č. 69/1965 Sb., kterou se vydávají podrobnější předpisy o pobytu cizinců na území ČSFR již nebylo možno reagovat na rostoucí migraci, která se odrážela ve všeobecném uvolnění cestovního ruchu. Zákon č. 68/1965 Sb., o pobytu cizinců na území ČSFR byl obecný a rámcovitý, přenechával vymezení konkrétních povinností podzákonným aktům a postrádal i možnost účinného postihu za porušení stanovených povinností. Rovněž tak postrádal právní záruky ve vztahu k cizincům.

Předpokladem bylo upravit pobyt cizinců na území ČSFR komplexně a nevydávat prováděcí všeobecně závazný předpis. Navrhovaný zákon vytvářel legislativní předpoklady pro účinnou ochranu ČSFR před nežádoucími dopady rostoucí migrace cizinců. Konkrétní podmínky pro vstup a pobyt cizinců byly odvozené od druhu pobytu cizince. V případě krátkodobého pobytu cizinců ze států, s kterými ČSFR uzavřela dohody o bezvízovém styku, byly podmínky stanovené těmito dohodami. U ostatních států bylo pro udělení víza možné vyžádat zákonem stanovený okruh dokladů o zabezpečení prostředků k vycestování z ČSFR zpět. Dlouhodobý pobyt byl povolován jen k určitému účelu, zejména ke studiu, zaměstnání, praxi apod. Trvalý pobyt byl povolován hlavně za účelem sloučení rodiny. V rámci řízení o povolení k dlouhodobému a trvalému pobytu bylo možné žádat doklady prokazující účel pobytu, zabezpečení prostředků k pobytu a ubytování, o bezúhonnosti a o tom, že netrpí nakažlivou chorobou. Pokud byl dlouhodobý nebo trvalý pobyt povolen, byl vydán průkaz o povolení k pobytu a cizinec mohl být v ČSFR, za dodržení podmínek stanovených zákonem o zaměstnanosti, zaměstnán. Rovněž bylo možné před vycestováním cizince po ukončení dlouhodobého nebo trvalého pobytu ověřit splnění taxativně uvedených závazků.

Důvody, pro které bylo možné zakázat cizinci pobyt na území ČSFR, byly stanoveny taxativně a respektovaly mezinárodní dokumenty o lidských právech a Listinu základních práv a svobod. Vyhoštění bylo chápáno pouze jako forma vynuceného odchodu z ČSFR. Zákon stanovil oprávnění a povinnosti cizinců a dalších osob, působnost a pravomoc příslušných orgánů státní správy, skutkové podstaty přestupků a sankce za ně ukládané. Včetně povinnosti uhradit náklady spojené s jejich vycestováním z ČSFR. Tato povinnost v tehdejší úpravě citelně chyběla. Ohlašovací povinnost byla dána především provozovatelům ubytovacích zařízení. Cizinci měli tuto

²⁶ Zdroj: intranetové stránky skupiny analytiky Policie ČR Služby cizinecké policie: http://www.cpp.ols.aa/soubory/www_sa/

povinnost plnit pouze v ostatních případech při krátkodobých pobytech bez vízové povinnosti a při dlouhodobých pobytech analogicky s ohlašovací povinností československých občanů. Cizinci, kteří podléhali vízové povinnosti, měli plnit ohlašovací povinnost jen při krátkodobém pobytu delším než 3 dny. Porušení těchto povinností bylo kvalifikováno jako přestupek a tyto byly projednávány orgány Federálního Ministerstva vnitra.

Při přípravě zákona byly využity poznatky o právní úpravě ve státech, které mají s migrací cizinců dlouholeté zkušenosti, zejména ze Spolkové republiky Německa, Švédska a Spojených států amerických, které svůj cizinecký režim v posledních letech zpříšňovaly. Kromě toho byly využité poznatky o právní úpravě ES. Zákon byl vyhlášen dne 3.4.1992 ve Sbírce zákonů v částce 30 pod číslem 123/1992 a účinný byl od 1.10.1992.

b) zákon č. 190/1994Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území ČSFR

Novela se dotkla v zásadě dvou okruhů problémů. První okruh problémů souvisel s rozšířením okruhu působnosti při hrazení nákladů spojených s vyhoštěním cizinců z území ČR. Podle tehdejšího znění zákona tyto náklady (*pokud je není schopen uhradit cizinec*) hradí buď dopravce, který jej dovezl, nebo ten, který jej zaměstnával a ve všech ostatních případech ministerstvo vnitra. Tento okruh bylo třeba rozšířit o další osoby, to jest o ty, které cizince pozvaly. Předpokládalo se, že se tím zvýší jejich odpovědnost. Druhá rovina souvisela se sjednáváním bezvízových dohod. Při sjednávání bezvízových dohod se státy, z hlediska migrace tzv. problémovými, se ukázalo, že je žádoucí včlenit do jejich textu ustanovení, které umožňovalo přijetí resp. zavedení určitých "regulativních opatření". Šlo například o možnost vyžadovat pozvání při vstupu cizinců na území ČR u cest za účelem návštěvy fyzických osob s trvalým pobytem na území ČR nebo možnost vyžadovat předložení vouchery české cestovní kanceláře při turistických cestách. V případě služebních cest nebo cest za účelem léčení možnost vyžadovat věrohodné prokázání účelu cesty, např. písemné potvrzení českého orgánu nebo organizace osvědčující služební cestu, potvrzení zdravotnického zařízení o ochotě přijmout občana k léčení. Předpokládalo se, že tento nedostatek se vyřeší v nové právní úpravě cizinecké problematiky, neboť stávající zákon o pobytu cizinců uplatnění těchto regulativních opatření vůči cizincům, cestujícím do ČR na základě bezvízové dohody, neumožňoval. Shora popsané problémy se vyhrotily při sjednávání bezvízové dohody s Ruskou federací, a proto bylo nutné novelizovat zákon č. 123/92 Sb., o pobytu cizinců na území ČSFR ještě před předložením zásad nové právní úpravy cizinecké problematiky, která bude řešit ostatní nedostatky právní úpravy komplexně. Zákon byl vyhlášen 27. 10. 1994 ve Sbírce zákonů v částce 61 pod číslem 190/1994 a účinný byl dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů.

c) zákon č. 150/1996 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území ČSFR, ve znění zákona č. 190/1994 Sb., zákon č. 216/1991 Sb., o cestovních dokladech a cestování do zahraničí, a zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících, ve znění zákona č. 317/1993 Sb.

Cílem novely zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území ČSFR, ve znění zákona č. 190/1994 Sb., byla snaha zpřísnit podmínky pobytového režimu cizinců na území ČR a současně odstranit některé nedostatky zákona č. 123/1992 Sb. Návrh novely se omezoval pouze na dílčí změny právní úpravy, které byly z hlediska aplikační praxe cizinecké policie naléhavě pocítovány.²⁷ Návrh zákona byl v pořadí druhou novelou zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území ČSFR, ve znění zákona č. 190/1994 Sb. a odpovídal obdobné právní úpravě a praxi uplatňované státy EU a rovněž doporučením přijatým na konferenci evropských států k zamezování nelegální migrace, která se konala v roce 1993 v Maďarsku. Zákon byl vyhlášen 31. 5. 1996 ve Sbírce zákonů v částce 43 pod číslem 150/1996 a účinný byl od 1.8.1996.

d) zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů

ČR, stejně jako většina evropských států, stála před nutností regulovat množství cizinců, kteří imigrují na její území. S tímto jevem je totiž vedle kladů spojena i řada negativních důsledků. Imigračně otevřené státy jsou vyhledávány jako cílová země nejen cizinci z méně vyspělých zemí, kteří se zde legálně či nelegálně usazují za účelem zaměstnání či podnikání, ale bohužel i různými zločineckými skupinami. Imigrace cizinců se tak stává vážným bezpečnostním rizikem. V řadě států mělo rostoucí množství dlouhodobě pobývajících cizinců za následek i projevy xenofobie, růst nacionalismu a rasismu. Tyto projevy bylo možné zaznamenat i v ČR. Tehdy platný zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území ČSFR, ve znění pozdějších předpisů, nedovoloval odpovídajícím způsobem regulovat vstup a pobyt cizinců na území ČR.

Historie projednávání tohoto zákona ukazuje, jak se zákonodárci vypořádali s tak rozsáhlou normou, která zásadním způsobem měnila cizinecké právo. V Poslanecké sněmovně se v rámci projednávání jednotlivých pozměňovacích návrhů stalo, že byl změněn vládní návrh zákona a to tak, že v návěti § 4 odst 2 slovo „může“ bylo nahrazeno slovem „musí“. Jednalo se o provádění hraniční kontroly potvrzováním vstupu cizince na území vyznačením razítka do cestovního dokladu. Tato drobná změna však nešla pozornosti při projednávání v Senátu kde se spustila bouřlivá debata o všech možných peripetiích pokud by platilo jedno či druhé. Celkem se do podrobné rozpravy přihlásilo 20 diskutujících s výsledkem projednávání vrátit toto konkrétní ustanovení zpět do podoby vládního návrhu zákona.

Od poloviny devadesátých let podalo 10 zemí střední a východní Evropy oficiální žádost o členství v EU (ČR, Slovensko, Polsko, Maďarsko, Estonsko, Lotyšsko, Litva, Slovinsko, Rumunsko a Bulharsko a Kypr. S Maltou, která podala žádost dříve, byla jednání obnovena). ČR tak učinila 23. ledna 1996, kdy předseda vlády ČR předal českou žádost spolu s vysvětlujícím memorandem do rukou italského předsednictví. Evropská komise vypracovala na všechny žadatelské země tzv. posudky, které se staly součástí Agendy 2000. Při jejich vypracování se Evropská komise opírala především o

²⁷ např. Návrhem se odstranil nedostatek právní úpravy, který spočíval v absenci povinnosti cizince hlásit ztrátu nebo odcizení cestovního dokladu. Povinnost hlásit ztrátu nebo odcizení cestovního dokladu umožnila vést aktuální evidenci ztrát cestovních dokladů a tím snížit riziko zneužití ztraceného nebo odcizeného cestovního dokladu. Současně návrh umožnil přijímat nezbytná opatření vůči cizincům, kteří tuto povinnost nesplnili (v odůvodněných případech i zákaz pobytu).

kritéria přijatá na zasedání Evropské rady v Kodani v červnu 1993 (tzv. kodaňská kritéria) a o předvstupní strategii, definovanou na essenském summitu Evropské rady v prosinci 1994. Agenda 2000 i doporučení Evropské komise se staly jedním z podkladů pro zasedání Evropské rady v prosinci 1997 v Lucemburku, která rozhodla o zahájení jednání o členství s ČR, Polskem, Maďarskem, Slovinskem, Estonskem a Kyprem. Pro každou z kandidátských zemí přijala Komise dne 4. února 1998 dokument nazvaný Přístupové partnerství, který obsahoval hlavní oblasti, na něž by jednotlivé kandidátské země měly zaměřit pozornost při přípravě na členství v EU, a stanovil priority, které by měly být dodržovány při přejímání acquis Unie i čerpání finančních zdrojů, které byly za tímto účelem k dispozici. Rozhovory o přistoupení kandidátských zemí byly zahájeny 30. března 1998, nejprve technickou částí, tzv. screeningem a později, od října 1998, vlastním jednáním o jednotlivých problematikách. V listopadu 1998 vydala Evropská komise tzv. Pravidelné zprávy o pokroku jednotlivých kandidátských zemí v přípravě na členství za období 14 měsíců od července 1997 do září 1998.

Ve zprávě Evropské komise se uvádí: "*...V oblasti hraničních kontrol jsou legislativní pokrok a posílení správní kapacity nadále nedostatečné. Pohraniční stráž není nezávislým orgánem, zákon o policii, který by ustanovil tuto nezávislost, ještě nebyl přijat. Stráž komunikuje s národním policejním ústředím prostřednictvím místní a regionální policejní struktury. Stráž nemá dostatek členů a není náležitě vybavena. Následkem toho je ČR tranzitní zemí pro mnoho ilegálních přistěhovalců. Počet zatčených pohraniční stráží vzrostl z 20 480 v roce 1994 na 26 339 v roce 1997, to je za 3 roky nárůst o zhruba 6000 a na 44 672 v roce 1998, to je nárůst o 18 000 za poslední rok...*"²⁸

Nejen na základě této hodnotící zprávy, ale i na základě rostoucích imigračních tlaků, předložila vláda novou právní úpravu cizinecké problematiky formou vládního návrhu zákona, který obsahoval 190 paragrafů a to i s ohledem na předpokládané plné převzetí komunitárního práva. Tento návrh rovněž úzce souvisel s již předloženým a projednaným vládním návrhem zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „zákon o azylu“*). Vládní návrh jednoznačně vymezil a zpřísnil podmínky vstupu cizince, jeho pobytu a vycestování z území ČR. Upravil oprávnění cizince pobývat na území ČR v rámci pobytu přechodného nebo pobytu trvalého. Zavedl možnost pro udělení pobytu v rámci institutu humanitárního charakteru, kterými jsou dočasná ochrana a strpění. Definoval jednotlivé druhy víz a podmínky udělení víza. Zásadně omezil možnost podávat žádost o udělení víza nebo povolení k trvalému pobytu na území ČR. Dále také omezil možnost žádat o povolení k trvalému pobytu bez předchozího dlouhodobého pobytu a nově upravil problematiku vyhoštění cizince a jeho zajištění. Pouze národní úprava podmínek vstupu a pobytu cizinců však k řešení problematiky migrace cizinců nestačila. Tato úprava byla jen součástí systému opatření vytvářeného s cílem tuto migraci regulovat. Tento systém dále byl tvořen právní úpravou podmínek zaměstnávání a podnikání cizinců, mezinárodními dohodami o spolupráci na státních hranicích a o readmisích, vízovou politikou, dohodami regulujícími příliv zahraničních

²⁸

1999 REGULAR REPORT FROM THE COMMISSION ON CZECH REPUBLIC'S PROGRESS TOWARDS ACCESSION

Dostupné z <http://juristic.zcu.cz/zakony/eu/dokumenty/eu_report.txt>

pracovníků na trhy práce jednotlivých zemí a zesílenou ochranou státních hranic s důrazem na eliminaci nezákonného vstupu a pobytu.

Navrhaná úprava zákonné normy zároveň přihlížela k připravovanému zákonu o Policii ČR a i k určité reorganizaci cizinecké a pohraniční policie a celé imigrační politiky, protože záměrem bylo, aby imigrační úřady jako takové byly úřady civilními, které by byly řízeny a spravovány orgány Ministerstva vnitra, zatímco pohraniční a cizinecká policie jako represivní orgán by byla orgánem policie, řízený Policejním prezidiem. Požadavkem EU bylo, aby tyto policejní útvary byly řízeny liniově, tedy nikoli na principu teritoriálního systému. I v budoucnu se však vzhledem ke zvláštním podmínkám, i když v omezené míře, a to na krajské bázi, určitý teritoriální systém i při liniovém řízení zachoval. Vládní návrh zákona rovněž novelizoval i některé další normy, které s ním souvisely.

Vláda předložila Poslanecké sněmovně prostřednictvím Ministra vnitra Václava Grulichy návrh zákona 29. 4. 1999 (*tisk 204/0*). 1. čtení proběhlo 8.6.1999 na 13. schůzi a návrh zákona byl přikázán k projednání výboru pro obranu a bezpečnost a výboru pro evropskou integraci (*usnesení č. 323*). Výbory projednaly návrh zákona a vydaly usnesení (*tisk 204/1 resp. 240/2*). Ve 2. čtení prošel dne 13.10.1999 na 17. schůzi návrh zákona obecnou a podrobnou rozpravou. Podané pozměňovací návrhy byly zapracovány (*tisk 204/3*). Dne 21. 10. 1999 proběhlo 3. čtení na 17. schůzi a návrh zákona byl schválen (*usnesení č. 501*). V návrhu usnesení bylo navrženo celkem 34 změn a doplňků, přičemž 3 pozměňovací návrhy nebyly přijaty. Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona Senátu (*tisk 111/0*). Návrh zákona byl v Senátu přikázán k projednání ve výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost (*usnesení č. 88 - tisk 111/1 pozměňovací návrhy*), v ústavně-právním výboru (*usnesení č. 102 - tisk 111/3 nezabývat se*), ve výboru pro evropskou integraci (*usnesení č. 92 - tisk 111/2 schvaluje*). Senát návrh vrátil sněmovně s pozměňovacími návrhy (*usnesení č. 179 – jednalo se o 5 změn a doplňků*). Sněmovna o návrhu zákona vráceném Senátem (*tisk 240/5*) hlasovala 30. 11. 1999 na 19. schůzi a zákon přijala (*usnesení č. 605*). Zákon byl vyhlášen 23. 12. 1999 ve Sbírce zákonů v částce 106 pod číslem 326/1999 a účinný byl od 1.1.2000.

e) zákon č 140/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb.

Dnem 1.1.2000 nabyl účinnosti zákon o pobytu cizinců. Jednalo se o úplně novou právní úpravu, která ve velké míře zohledňovala praxi států EU. Při jeho aplikaci v praxi se však i přes tuto skutečnost vyskytly dílčí problémy. Je nutné podotknout, že zákon představuje složitou multidisciplinární normu, která v rámci aplikace zasahuje významným způsobem i do oblasti působnosti jiných resortů. Problémům vznikajícím při uplatňování zákona o pobytu cizinců byla ze strany Ministerstva vnitra a Policie ČR věnována zvýšená pozornost. Některými negativními důsledky souvisejícími s aplikací zákona o pobytu cizinců se zabývala i Rada vlády pro lidská práva a následně i vláda ČR. Usnesením vlády č. 295 ze dne 22.3.2000 bylo uloženo ministru vnitra, aby zvážil dopady spojené s aplikací některých ustanovení zákona o pobytu cizinců a předložil vládě návrh novely zákona. Vláda ČR se snažila nově vzniklé problémy, které se začaly ukazovat od začátku účinnosti tohoto zákona, tzn. od 1.1.2000, nejprve sumarizovat a poté došla k určité analýze. Výsledkem provedené analýzy byl návrh novely, v níž byly

kromě podnětů Rady vlády pro lidská práva zapracovány i některé další požadavky dotčených resortů a obzvláště poznatky z aplikační praxe.

Nejednalo se o žádný plošný zásah, ale o odstranění některých administrativních bariér byrokratického charakteru, které se ukázaly být mnohem přísnější než standardy, které fungují v zemích EU. Navrhovanými změnami se reagovalo zejména na opatřování fotografií k hraničním průvodkám vyžadovaným od cizinců - občanů některých států, a na komplikace spojené s vyžadováním dokladu o zdravotním pojištění. Současně se navrhlo rozšířit okruh osob, které mohou žádat o povolení trvalého pobytu bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území.²⁹ Rozšířil se i okruh případů, kdy bylo umožněno podání žádosti o povolení trvalého pobytu na území. Zavedly se nové kategorie víza, které umožnily v zahraničněpolitickém zájmu ČR pobývat žadatelé o toto vízum přibližně stejnou dobu a za stejných podmínek, jak to umožňuje pro žadatele z ČR národní vízový standard příslušné země.

Naproti tomu se zpřísnily podmínky, za kterých mohla policie vyhostit cizince. Doba platnosti správního vyhoštění v jednotlivých případech již nebyla stanovena taxativně, ale pouze horní hranicí. Byl tak ponechán určitý prostor pro zohlednění odlišností a závažnosti konkrétních případů. Zároveň byly podle požadavků aplikační praxe doplněny některé chybějící typové případy (*např. překročení státních hranic v úkrytu*). Ve všech případech správního vyhoštění bylo nově nezbytné zvažovat důsledky takového rozhodnutí z hlediska jeho dopadů do soukromého a rodinného života cizince, bez ohledu na důvod, pro který bylo řízení zahájeno. Pokud měl totiž cizinec např. na území navázány reálné rodinné vztahy a pokud vyhoštění udržování těchto vztahů mohlo ohrožovat, pak vyhoštění není oprávněné, pokud není přiměřeně sledován legitimní cíl.³⁰ Upustilo se od tehdejší úpravy umožňující prodloužení platnosti správního vyhoštění, pokud cizinec ve stanovené lhůtě z území nevycestoval. Nevycestováním totiž mohla být naplněna skutková podstata trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí. Návrh novely zákona rovněž konkretizoval pojem „bezpečnost státu“ uvedením demonstrativního výčtu skutečností odůvodňujících zahájení řízení o správním vyhoštění (*návrh novely chápal pojem „bezpečnost státu“ z hlediska vnější i vnitřní bezpečnosti*). Návrhem novely se zjednodušil a zpřesnil text některých ustanovení, zejména s cílem odstranit možné případy nejednoznačného výkladu.

V návaznosti na změny v organizační struktuře Ministerstva vnitra (*zřízení nového odboru pro imigraci a ochranu státních hranic*) a policie (*vytvoření referátů cizinecké a pohraniční policie*) bylo stanoveno, že Policejní prezidium ČR již nebude správním orgánem v oblasti pobytu cizinců. Tímto nebylo nijak dotčeno postavení Policejního prezidia vůči jiným policejním útvarům z hlediska zákona o Policii ČR. Ministerstvo vnitra bylo pověřeno plněním úkolů v oblasti přezkumu rozhodnutí

²⁹ To se týkalo především problémů v některých rodinách, kde se děti narodily v ČR a rodiče neměli možnost získat povolení k trvalému pobytu na území ČR. Stejný problém se vyskytoval i v oblasti povolení k dlouhodobému pobytu. Snahou bylo zjednodušit podmínky prodloužení povolení k pobytu a legalizace pobytu narozeného dítěte.

³⁰ Vyhoštění cizince ze země, v níž má např. bydliště jeho rodina může vést ke stížnosti na porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, které bylo v rámci organizační struktury policie součástí Policejního prezidia a jako takové podléhalo policejnímu prezidentu.

Stávající oddělení pohraniční policie již nebyla samostatným organizačním celkem okresních ředitelství, ale nově se začlenila pod odbory cizinecké a pohraniční policie. Z těchto oddělení a ze stávajících referátů se pak vytvořily referáty cizinecké a pohraniční policie. Do působnosti těchto nově vytvořených referátů spadaly jak výkon státní správy podle zákona o pobytu cizinců, tak i ochrana státních hranic podle zákona o Policii ČR (*ochrana státních hranic je typicky policejní úkol, nenáleží tedy do bytového zákona*).

Samotný zákon o pobytu cizinců obsahoval zvláštní úpravu v tom smyslu, že právní předpisy ES/EU využitě při jeho přípravě mohly být ve velké většině konkrétních ustanovení transponovány nebo aplikovány do českých právních předpisů až k datu vstupu do EU. Z tohoto důvodu byl zákon o pobytu cizinců i po schválení novely slučitelný s právem ES pouze „částečně s výhradou“. Vzhledem k tomu byla plná slučitelnost zákona zajištěna novelizací ke dni vstupu do EU.³¹

Vládní návrh novely zákona, jejíž součástí byla i srovnávací tabulka již se prokazovala slučitelnost s právem ES,³² upravoval zákon o pobytu cizinců ve 127 bodech. Obsahoval rovněž připomínky a náměty občanů, dotčených resortů, vlády, Rady vlády pro lidská práva i některých právnických osob, které působí v oblasti pobytu cizinců na území ČR. Už toto číslo samo o sobě ukazovalo, že se jedná o novelu velmi rozsáhlou. V návrhu usnesení Poslanecké sněmovny k vládnímu návrhu novely zákona bylo navrženo dalších 45 změn a doplňků, přičemž 24 jich pak nebylo přijato. Zákon byl vyhlášen 26. 4. 2001 ve Sbírce zákonů v částce 57 pod číslem 326/1999 a byl účinný od 1.7.2001 s výjimkou některých bodů.

f) zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního

Touto novelou zákona došlo s ohledem na zcela nové principy správního soudnictví v podstatě jen ke změně dvou § a není potřeba se zabývat průběhem schvalovacího

³¹ *Návrh novely nepředstavoval přímou transpozici právních předpisů ES do českého práva, nicméně však přispíval k aplikaci standardů Unie v dané oblasti v podmínkách ČR. Podpůrně (částečně) byla využita směrnice Rady ze dne 28.června 1990 o právu pobytu (390L0364) s přihlédnutím k tomu, že její plná transpozice přichází do úvahy až při členství v EU. Dále byly využity unijní dokumenty (akty EU) - usnesení ze dne 2.června 1993 o harmonizaci národních politik o sjednocování rodin a usnesení ze dne 4.března 1996 o statusu státních příslušníků třetích zemí dlouhodobě žijících na území členských států (396Y0318). Rovněž byla využita SPÚ s tím, že bylo dosaženo větší souladnosti s touto dohodou (konkrétně se jednalo o problematiku rozšíření okruhu cizinců oprávněných žádat o trvalý pobyt na území ČR, zakotvení písemné formy důvodů odepření vstupu nebo případy vyhoštění cizince za situace, že by se jednalo o nepřiměřený zásah do jeho soukromého nebo rodinného života).*

³² *Usnesení Vlády ČR ze dne 15. března 2000 č. 257 + P, kterým se stanoví Způsob prokazování slučitelnosti navrhovaných zákonů s právem Evropských společenství a postup při předběžných konzultacích o návrzích zákonů s výborem pro evropskou integraci Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR*

procesu a podaných pozměňovacích návrhů. Je však nutné zmínit se o tehdy platné úpravě správního soudnictví.

Ústavní soud zrušil s účinností od 1. 1. 2003 pátou část občanského soudního řádu. Konstatoval a podrobně argumentoval nedostatky v oblasti správního soudnictví z hlediska především ústavního a mezinárodněprávního deficitu. Ústavní soud vytkl mezi jiným, že některé aktivity veřejné správy, stejně jako její případná nečinnost, nejsou pod kontrolou soudní moci vůbec. Dále pak ne každý, kdo může být ve svých právech dotčen správním rozhodnutím, má právo obrátit se na soud. Pokud pak i takové právo má, není stranou v plnohodnotném “fair procesu” ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ač by tomu tak v řadě věcí být mělo. Vydané soudní rozhodnutí je pak konečné a nereformovatelné (*s výjimkou ústavní stížnosti*), což vede k nejednotné judikatuře, jakož i k nerovnému postavení správního úřadu, tedy ke stavu rozpornému s požadavky právního státu. Konečnost některých rozhodnutí (*zastavení řízení*) pak může vést i k odmítnutí spravedlnosti. Konečně pak výkon správního soudnictví je organizován způsobem, který ignoruje skutečnost, že Ústava v čl. 91 uvádí jako součást soustavy soudů Nejvyšší správní soud. Z uvedených důvodů rozhodlo plénum Ústavního soudu o zrušení celé části páté občanského soudního řádu, neboť zmíněné deficity ústavnosti nešlo podle jeho názoru smysluplně řešit dílčími derogacemi.

Ústavní soud přitom poznamenal, že řada ustanovení této části a institutů v ní upravených neústavními nejsou a mohou tedy být v té či oné podobě přítomny i v úpravě nové. Stejně tak si byl Ústavní soud vědom legislativní obtížnosti řešení popsanych ústavních deficitů; připomenul však, že na neústavnost dosavadního legislativního řešení dílčích problémů poukazoval v řadě svých senátních i plenárních rozhodnutí, kdy zejména připomínal, že není jeho úkolem suplovat neexistující Nejvyšší správní soud, interpretovat správní právo a poskytovat soudní ochranu jako jediná soudní instance. Proto po zvážení všech apelů, které v minulosti ve směru k moci výkonné a zákonodárné marně učinil, a poté, co vzal na vědomí stav prací na reformě správního soudnictví, rozhodl se odložit vykonatelnost zrušujícího výroku do 31. 12. 2002. Přitom byl Ústavní soud navíc přesvědčen o potřebě delší legisvakance u takto zásadní změny.³³

Počátkem roku 2000 bylo (*i s využitím nerealizovaných záměrů z let 1993 až 1997*) rozhodnuto připravit zcela novou právní úpravu, která téměř po 130 letech provede zásadní reformu správního soudnictví, zbudovanou na některých nových principech (*vývoj správního soudnictví viz. příloha č. 7*). Novou úpravu bylo navrženo provést třemi zákony:

- správním řádem soudním³⁴ jako předpisem především procesním a institucionálním (*tedy včetně faktického vzniku Nejvyššího správního soudu*)
- zákonem o řešení některých kompetenčních sporů, jehož úkolem je doplnit institucionálně, kompetenčně i procesně zákonné předpisy, řešící střety pravomocí exekutivy, samosprávy a justice (*v případech, kdy stranou takového sporu je soud*)

³³ rozhodnutí Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001

³⁴ zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

- zákonem, jehož smyslem je provést nezbytné změny v právním řádu ČR tak, aby byla odstraněna rezidua starých právních úprav a byl odstraněn zjištěný nesoulad dotčených zákonů s novou úpravou.

Tímto zákonem byl právě zákon č. 151/2002 Sb., který upravoval 19 souvisejích norem a který v části desáté měnil zákon o pobytu cizinců. Ten bylo třeba novelizovat, protože dosavadní, nepříliš systémově upravené řízení podle občanského soudního řádu se přijetím zákona č. 150/200 Sb., soudní řád správní rozpadlo do dvou různých řízení: jednak na “klasický” správní přezkum rozhodnutí správního orgánu, kde probíhá žalobní řízení ve správním soudnictví o zrušení rozhodnutí a dále na řízení charakteru nesporného procesu, kde soud rozhoduje o tom, zda důvody zajištění pominuly a zda lze cizince ze zajištění propustit. Zákon byl vyhlášen 17. 4. 2002 ve Sbírce zákonů v částce 61 pod číslem 151/2002 a byl účinný od 1.1.2003.

g) zákon č. 217/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 140/2001 Sb., zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o cestovních dokladech), a zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění zákona č. 2/2002 Sb.

Návrh novely zákona o pobytu cizinců si kladl za cíl převzetí příslušné části *acquis* upravující volný pohyb osob a to ke dni vstupu ČR do EU. Novela byla zpracována v souladu s článkem 18 odst.1 Smlouvy o založení ES k zabezpečení práva občanů EU “...svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených v této smlouvě a v předpisech přijatých k jejímu provedení...”.³⁵ Při zpracování návrhu se rovněž vycházelo z cílů EU zdůrazněných v článku 2 Smlouvy o EU, t.j. “...zachovávat a rozvíjet Unii jako prostor svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém se zaručuje volný pohyb ve spojitosti s vhodnými opatřeními týkajícími se kontroly na vnějších hranicích, přistěhovalectví, práva azylu a předcházení a potírání zločinnosti...”.³⁶ Dosavadní úprava cizineckého práva tak doznala největší změny tím, že rozdělila cizince do dvou kategorií, a to na občany EU a na ostatní cizince. V novele se též promítly ty ustanovení SPU, vztahující se k úpravě cizineckého režimu. Rovněž byly zpřesněny některé paragrafy v návaznosti na zákon o azylu. Cílem bylo částečně eliminovat vyskytující se případy zneužívání azylové procedury, a to zejména ze strany

³⁵ Smlouva o založení Evropského společenství. Dostupné z http://senat.cz/evropa/legisleu/XV_AMSTERDAM_TEU_CSc.doc

³⁶ Smlouva o EU. Dostupné z http://senat.cz/evropa/legisleu/XV_AMSTERDAM_TEU_CSb.doc
Smlouva o EU Podepsána na summitu Rady v nizozemském Maastrichtu (též známa jako Maastrichtská smlouva) ve dnech 9.- 10. prosince 1991. Tato smlouva doplňuje a pozměňuje zakládající smlouvy, zahrnuje v sobě smlouvu o hospodářské a měnové unii na straně jedné a smlouvu o politické unii na straně druhé. Zdůrazňuje hlavní cíle integrace: posílení ekonomické a sociální soudržnosti členů Unie. Ratifikaci smlouvy jednotlivými zeměmi zkomplikovalo již v úvodu odmítnutí v dánském referendu v červnu 1992. Problém integračních snah se podařilo vyřešit na zasedání Evropské rady, které hostil skotský Edinburgh. Zde byl 12. prosince vypracován zvláštní protokol o postavení Dánska v některých aspektech. V ostatních státech i při druhém referendu v Dánsku v květnu 1993 proběhly ratifikace úspěšně a Smlouva o EU vstoupila v platnost 1. listopadu 1993.

nelegálních migrantů. Změnu doznala rovněž oblast povolování trvalého pobytu, s ohledem na formu písemně vyhotoveného správního rozhodnutí o povolení pobytu, v němž bude povolení trvalého pobytu jednoznačně deklarováno. Průkaz o povolení k pobytu osvědčuje oprávnění jeho držitele k trvalému pobytu na území ČR. Dále s v novele promítly některé změny v organizaci služby cizinecké a pohraniční policie. Zároveň byla předkládána novela zákona o cestovních dokladech, což mělo souvislost s problematikou schengenského acquis, tedy s úpravou cestovních dokladů státních občanů ČR. Tato novela v souladu s komunitárním právem umožnila cestovat do států EU na občanský průkaz, přičemž nebyla dotčena možnost využít tento doklad k cestování do zahraničí, pokud to již bylo stanoveno mezinárodní smlouvou.

Vládní návrh novely zákona upravoval zákon o pobytu cizinců ve 128 bodech, což představovalo novelu velmi rozsáhlou. V návrhu usnesení Poslanecké sněmovny k vládnímu návrhu novely zákona bylo navrženo dalších 26 změn a doplňků, přičemž 13 jich pak nebylo přijato. Zákon byl vyhlášen 27. 5. 2002 ve Sbírce zákonů v částce 83 pod číslem 217/2002. Účinnost zákona byla stanovena od 1. 1. 2003, kdy platí, že účinnost některých částí byla navržena tak, aby bylo zajištěno plnění závazků, které pro ČR vyplynou z přijetí za člena EU a některých základních závazků, které pro ni dále vyplynou ze zrušení kontrol na vnitřních hranicích ve smyslu Schengenských dohod. Dnem odstranění kontrol bude možné na občanský průkaz cestovat podle návrhu právní úpravy uvedené bodu 2 (§ 3 odst. 1) novely zákona o cestovních dokladech.³⁷ Vzhledem k velkému množství změn byl zmocněn předseda vlády, aby ve Sbírce zákonů vyhlásil úplné znění zákona o pobytu cizinců.

h) zákon č. 222/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Návrh novely zákona o pobytu cizinců byl předložen v souvislosti s vypracováním speciální právní úpravy poskytování dočasné ochrany, která vychází z nově přijaté Směrnice Rady č. 2001/55/ES o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy z toho plynoucími.³⁸ V tomto směru bylo nezbytné novelou

³⁷ Čl. II bod 11 pozbývá účinnosti dnem zrušení kontrol na státních hranicích, stanoveným v rozhodnutí Rady EU o vstupu v platnost SPÚ pro ČR

³⁸ Dne 20. července 2001 byla Radou EU schválena nová směrnice o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími. Tato směrnice stanoví, že dočasná ochrana je zcela výjimečným institutem vypořádávajícím se s důsledky hromadného přílivu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země svého původu, zejména v případě, že by azylový systém nebyl schopen se s tímto přílivem vypořádat bez negativních dopadů na svou činnost a zároveň za předpokladu, že je to v zájmu osob potřebujících ochranu mezinárodního

zákonu o pobytu cizinců zrušit či změnit ta ustanovení, která dosud upravovala otázky spojené s pobytem cizinců na území ČR za účelem dočasné ochrany. Novela zákona o pobytu cizinců zohlednila některé další předpisy ES.³⁹

Do návrhu novely byla dále zapracována doporučení, která vyplynula ze závěrečné zprávy “Vízového modulu” programu Phare Horizontal, který pro kandidátské země organizovali představitelé Francie ve spolupráci s představiteli dalších členských států EU za účelem posouzení současného stavu legislativy kandidátských zemí na úseku vstupu a pobytu cizinců a cílem tohoto programu bylo navrhnout konkrétní doporučení pro zajištění kompatibility s předpisu EU/Schengen. ČR bylo zejména doporučeno nahradit stávající výjezdní vízum a vízum za účelem převzetí povolení k pobytu, neboť uvedené druhy dosud udělovaných českých víz nelze podřadit pod žádný ze schengenských druhů víz (*výjezdní vízum bylo nahrazeno institutem “výjezdního příkazu” a na místo víza za účelem převzetí rozhodnutí o povolení trvalého pobytu bylo udělováno vízum k pobytu nad 90 dnů s omezenou dobou pobytu*). Ze stejného důvodu bylo nezbytné řešit i pobyty cizinců spadajících do působnosti Ministerstva zahraničních věcí. Vedle uvedeného bylo dále ČR doporučeno zpřesnit, v souladu se schengenskými předpisy, podmínky prodlužování platnosti krátkodobých víz a důvody výjimečného udělování víz na hraničních přechodech.

Významnou změnu představuje návrh úpravy režimu přechodných pobytů cizinců na území ČR. Dosavadní režim takových pobytů na základě dlouhodobých víz byl změněn tak, že cizinec mohl na české dlouhodobé vízum na území pobývat pouze po dobu nejvýše 1 roku - delší pobyty cizinců se řešily formou povolení dlouhodobého pobytu (*podmínky pobytu cizince na území se neměnily*). Žádost o udělení dlouhodobého pobytu mohl cizinec podat na území ČR před skončením platnosti víza. Stávající pobyty cizinců za účelem strpění pobytu na území již nebyly řešeny jako samostatný institut, ale jako pobyty cizinců na vízum k pobytu nad 90 dnů a jako přechodné dlouhodobé pobyty cizinců se specifickým účelem pobytu, kterým je “...*strpění pobytu na území...*”. Navrhovaná úprava přechodných pobytů cizinců na území ČR reagovala na praxi členských států EU, kde státy zpravidla pro pobyty

společenství, přičemž za vysídlené osoby považuje směrnice zejména osoby utíkající z oblastí probíhajícího válečného konfliktu či se jedná o osoby vystavené velkému riziku, popř. jsou to osoby, které se staly oběťmi systematického nebo všeobecného porušování lidských práv. Posouzení, zda se jedná o masový příliv vysídlených osob, bude učiněno rozhodnutím Rady EU přijatým kvalifikovanou většinou na návrh Komise, která také přezkoumá jakýkoliv požadavek členského státu předložený Radě, např. na rozšíření dočasné ochrany nad rámec stanovený v rozhodnutí Rady EU. Dočasná ochrana bude ve všech státech poté zavedena v souladu s ustanoveními této směrnice rozhodnutím Rady EU.

³⁹

- Nařízení Rady (ES) č.1091/2001 ze dne 28.5.2001, týkající se volného pohybu s vízem k dlouhodobému pobytu
- Nařízení Rady (ES) č. 1030/2002 ze dne 13.6.2002 stanoví jednotný formát povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí a zajišťuje soulad zákona o pobytu cizinců s schengenským *acquis* (rozhodnutí výkonného výboru k udělování víz na hraničních přechodech, k prodlužování doby platnosti jednotných víz, o společných zásadách pro zneplatnění, zrušení nebo zkracování doby platnosti jednotných víz);
- Rozhodnutí Rady (ES) k zavedení harmonizovaného formuláře žádosti o udělení jednotného víza a zohlednila Směrnici Rady 2001/40/ES ze dne 28.5.2001 o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí.

přesahující 1 rok užívají označení povolení k pobytu (*“residence permit”*). Návrh zákona současně řešil postup policie v případech, kdy cizinci, který v tranzitním prostoru mezinárodního letiště požádal o udělení azylu, nebyl azyl udělen a v příslušném rozhodnutí byla správním orgánem vyslovena překážka vycestování podle zákona o azylu.

Současně bylo navrženo novelizovat i zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, v souvislosti s návrhem zákona o dočasné ochraně cizinců a zákon o azylu v části týkající se přestupků.

Zákon o pobytu cizinců byl touto novelou upravován ve 130 bodech a opět se jednalo o velmi rozsáhlou novelu. V návrhu usnesení Poslanecké sněmovny k vládnímu návrhu novely zákona bylo navrženo dalších 9 změn a doplňků. Zákon byl vyhlášen 31. 7. 2003 ve Sbírce zákonů v částce 79 pod číslem 222/2003 a byl účinný od 1.8.2003. Rovněž tato norma měla rozdílně stanovenou účinnost.

ch) zákon č. 436/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zaměstnanosti

Nová právní úprava zaměstnanosti vyvolala potřebu změn navazujících právních předpisů. S ohledem na značný počet zákonů navržených ke změně, byl předložen samostatný návrh zákona, protože jejich začlenění do zákona o zaměstnanosti by zmenšilo jeho přehlednost a neúměrně rozšířilo jeho rozsah. Zákon o pobytu cizinců byl změněn ve dvou paragrafech (§ 106 a § 167) a není proto nutné se zabývat průběhem schvalovacího procesu a podanými pozměňovacími návrhy.

V navržených změnách byla deklarována jak důležitá je úzká spolupráce mezi úřady práce a policií při kontrolách dodržování pracovněprávních předpisů při zaměstnávání cizinců pro zabezpečení společného postupu vedoucího k zamezení nelegálního zaměstnávání cizinců. S tím souvisí i informační povinnost úřadů práce vůči policii a oprávnění policie vstupovat do objektů a zařízení kontrolovaných zaměstnavatelů. Zákon byl vyhlášen 23. 7. 2004 ve Sbírce zákonů v částce 143 pod číslem 436/2004 a byl účinný od 1.5.2004.

i) zákon č. 501/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu

Navrhovaná úprava odstranila terminologické a jiné disproporce, které by v právním řádu nastaly v případě, pokud by nabyt účinnosti nový správní řád, aniž by současně nabyt účinnosti navrhovaný zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu.⁴⁰ Jde především o legislativně technické úpravy a změny

⁴⁰ *Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu, byl původně vypracován na základě usnesení vlády ČR ze dne 13. září 2000 č. 889 k návrhu věcného záměru zákona o řízení před správními úřady (správní řád) a na základě usnesení vlády ze dne 18. prosince 2000 č. 1298 o Plánu legislativních prací vlády na rok 2001 a o aktualizovaném Výhledu legislativních prací vlády na rok 2002 a o změně Legislativních pravidel vlády. Usnesením č. 889 z roku 2000 vláda schválila věcný záměr správního řádu. Ministrům a vedoucím ostatních ústředních orgánů státní správy uložila zpracovat a do 31. července 2001 předložit ministru vnitra návrhy novel zákonů patřících do jejich působnosti, navazující na změny, které vyplývají z návrhu správního řádu. Ministři vnitra vláda uložila*

související s podrobnější a komplexnější úpravou v návrhu správního řádu (*bylo navrženo změnit zákon o pobytu cizinců ve 12 bodech, přičemž v 9 se jednalo o nahrazení slova „orgánu“ slovem „úřadu“*). Nezbytnost provedených úprav vyplývala též ze skutečnosti, že nový správní řád měl širší rozsah působnosti než tehdy platný předpis. Nevztahuje se pouze na rozhodování o právech a povinnostech účastníků řízení, ale na veškerý postup správních úřadů v oblasti veřejné správy. Zákon byl vyhlášen 24. 9. 2004 ve Sbírce zákonů v částce 174 pod číslem 501/2004 a byl účinný od 1.1.2005.

j) zákon č. 539/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Návrh komplexní novely Hlavy XXV. trestního řádu, pojednávající o právním styku s cizinou, byl odůvodněn jednak legislativou EU a jednak naléhavými potřebami praxe, které bylo třeba neodkladně řešit tak, aby ČR byla schopná řádně a včas plnit své mezinárodní závazky. Součástí příprav na členství v EU byly i legislativní změny v oblasti trestního práva procesního, tak, aby v okamžiku očekávaného vstupu ČR do EU mohly tyto změny nabýt účinnosti a ČR tak byla schopna splnit veškeré závazky z členství v EU pro ni plynoucí. Cílem návrhu bylo odstranit dosavadní nedostatky právní úpravy právního styku s cizinou v obecné rovině a provést předpisy orgánů EU a úmluvy upravující činnost orgánů činných v trestním řízení v jednotlivých státech z pohledu jejich závazků ve vztazích mezi nimi v oblasti trestního řízení.⁴¹ V části

v návaznosti na předchozí zpracovat a vládě do 31. října 2001 předložit návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu. Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu, byl dne 22. října 2001 schválen usnesením vlády č. 1066. Tento zákon vláda předložila Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, která jej dne 9. dubna 2002 ve třetím čtení neschválila. Usnesením č. 602 ze dne 12. června 2002 vláda uložila ministru vnitra předložit jí správní řád znovu. Návrh správního řádu byl spolu s návrhy novel některých zákonů, nezbytných v souvislosti s jeho přijetím, dne 26. srpna 2002 rozeslán do meziresortního připomínkového řízení. Z jednotlivých připomínkových míst patřil k nejčastějším připomínkám mimo jiné požadavek zpracování samostatného doprovodného zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu. Usnesení vlády č. 602 ze dne 12. června 2002 uložilo ministru vnitra předložit pouze návrh správního řádu. Součástí návrhu zákona rozeslaného do meziresortního připomínkového řízení byly proto jen změny zákonů nezbytné v souvislosti s přijetím správního řádu. V důsledku zásadních připomínek uplatněných v meziresortním připomínkovém řízení však došlo k rozšíření stávajících a doplnění dalších změnových částí do návrhu správního řádu. Vzhledem k poměrně velkému počtu novel navrhovaných v souvislosti s přijetím správního řádu byl proto zpracován mimo Plán legislativních prací vlády návrh samostatného zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu, který je předkládán s návrhem správního řádu současně. Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu, obsahuje novelizaci 33 předpisů. Jeho části byly zpracovány na základě podkladů připravených jednotlivými ústředními správními úřady. Jedná se především o odstranění terminologických a jiných disproporcí, ke kterým by došlo v souvislosti s nabytím účinnosti nového správního řádu.

⁴¹

- Rámcové rozhodnutí Rady 2002/584/JVV o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi jednotlivými členskými státy
- Rámcové rozhodnutí Rady 2002/465/JHA o společném vyšetřovacím týmu ze dne 13.6.2002. SPU - Kapitola 3
- Úmluva EU o vzájemné právní pomoci ve věcech trestních ze dne 29.5.2000 a její dodatkový protokol ze dne 16.11.2001

sedmé návrhu novely byla navržena drobná legislativně technická úprava zákona o pobytu cizinců a to v § 6 i s poznámkou pod čarou. Zákon byl vyhlášen 22. 10. 2004 ve Sbírce zákonů v částce 184 pod číslem 539/2004 a nabyl účinnosti prvním dnem měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení.

k) zákon č. 559/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o cestovních dokladech), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Navrhovanou novelou zákona o pobytu cizinců se zajistila realizace rozhodnutí zástupců vlád členských států, zasedajících v Radě, ze dne 25. června 1996 o zavedení náhradního cestovního dokladu EU (96/409/SZBP) těm občanům členských států, kteří ztratí nebo jinak pozbudou své cestovní doklady ve třetím státě, kde členský stát, jehož jsou státními příslušníky, nemá diplomatické nebo konzulární zastoupení. A dále se implementovalo rozhodnutí Rady o společné akci přijaté Radou na základě čl. K.3 odst. 2 písm. b) Smlouvy o EU, týkající se možnosti cestování žáků ze třetích zemí s bydlištěm v některém členském státě (94/795/JVV), které připouští, aby členské státy EU u žáků ze třetích zemí, cestujících na školní výlet, uznávaly namísto standardního cestovního dokladu seznam žáků, jehož vzor a podmínky pro použití jsou uvedeným rozhodnutím Rady přímo stanoveny. Návrh zákona byl Senátem vrácen Poslanecké sněmovně s pozměňujícími návrhy, přičemž však Poslanecká sněmovna setrvala na svém původním návrhu a dne 24. 9. 2004 jej přijala. Zákon byl vyhlášen 9. 11. 2004 ve Sbírce zákonů v částce 189 pod číslem 559/2004. Tento zákon nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2005 (*odlišně stanovená účinnost se netýkala části měnící zákon o pobytu cizinců*).

l) zákon č. 428/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Návrh zákona upravil stávající právní předpis zejména ve dvou oblastech. První oblast novely souvisela s implementací směrnic Rady ES do našich právních předpisů, a to především směrnic týkajících se práva na sloučení rodiny,⁴² směrnice o spolupráci při tranzitu za účelem vyhoštění leteckou cestou⁴³ a dalších směrnic, mj. upravující

• Druhý dodatkový protokol k Úmluvě Rady Evropy o právní pomoci ve věcech trestních ze dne 8.11.2001

⁴² směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. 9. 2003, o právu na sloučení rodiny, které stanoví podmínky pro uplatňování práva na sloučení rodiny se státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států

⁴³ směrnici Rady 2003/110/ES ze dne 25. 11. 2003, o pomoci v případech průvozu za účelem navrácení leteckou cestou, která byla přijata v souvislosti se zajištěním jednotného postupu členských států EU při provádění opatření souvisejících s leteckým průvozem občanů třetích států

vyžadování dokladů o zdravotním pojištění.⁴⁴ Ukázalo se, že je nezbytné účinnějším způsobem zajistit, aby cizinec pro dobu pobytu na území ČR měl sjednáno zdravotní pojištění, zejména s ohledem na narůstající problémy zdravotnických zařízení, které jim vznikají v důsledku nehrazení nákladů za zdravotní péči poskytovanou cizincům za jejich přechodného pobytu na území ČR. Návrh rovněž stanoví, ve kterých případech lze cizinci umožnit sjednání zdravotního pojištění až za pobytu na území ČR. V souvislosti s přejímáním směrnic Rady o právu na sloučení rodiny do právního řádu ČR byla součástí návrhu zákona i novelizace zákona o zaměstnanosti a živnostenského zákona.

Druhou oblastí, kterou tato novela řešila, byla změna Hlavy XII. zákona o pobytu cizinců, která upravovala otázky související s umístováním cizinců do zařízení pro zajištění cizinců. Dílčí kritika tehdejší právní úpravy zazněla ve zprávě Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, která vyplynula z návštěvy ČR uskutečněné v dubnu 2002. Výhrady vůči platnému znění Hlavy XII., která upravuje právě umístování cizinců do zařízení pro zajištění cizinců, uplatnily i organizace zabývající se ochranou lidských práv. Ministerstvo vnitra připomínky zohlednilo a vycházelo přitom z principu, že omezení práv a svobod zajištěných cizinců by nemělo jít nad míru nezbytnou k dosažení účelu zajištění. Návrh zákona sledoval celkovou humanizaci zařízení tím, že zásady pro vydávání vnitřního řádu zařízení zdůraznily otázky volnočasových aktivit, pohybu po objektu zařízení a povinnou školní docházku pro děti mladší 15 let. Návrh měnil i podmínky pro přijímání návštěv zajištěnými cizinci. Současně návrh obsahoval úpravy směřující k posílení zabezpečení právních jistot zajištěných a vyhošťovaných cizinců tím, že součástí řízení o správním vyhoštění bude i posouzení existence překážky vycestování. Kromě toho se ve smyslu Úmluvy o právech dítěte stanoví zvláštní podmínky pro zajištění dětí ve věku 15 až 18 let pobývajících na území bez doprovodu zákonného zástupce. Převodem oprávnění ke zřizování a provozování zařízení z Policie ČR na ministerstvo vnitra se vytvořily podmínky k tomu, aby zařízení svým pobytovým režimem byla srovnatelná s přijímacími středisky azylových zařízení. Předpokládá se využití ministerstvem již dříve zřízené organizační složky státu, tedy Správy uprchlických zařízení. S ohledem na účel zajištění i nadále nebyla možnost, aby cizinec zařízení pro zajištění cizinců volně opustil. Zachována byla i možnost umístit nebezpečného cizince při naplnění zákonných podmínek do přísného režimu zajištění a rovněž Policie ČR bude nadále zabezpečovat ostrahu zařízení a provádět eskortu cizinců v zákonem daných případech. Do návrhu zákona bylo zapracováno zmocnění pro ministerstvo vnitra stanovit výši nákladů spojených se správním vyhoštěním cizince zajištěného za účelem správního vyhoštění.⁴⁵ Návrh zákona nově vymezil okruh osob, které mohou pobývat v tranzitním prostoru mezinárodního letiště pouze na základě uděleného letištního víza, a stanoví okruh osob,

⁴⁴ *rozhodnutí Rady č. 204/17/ES upravující vyžadování dokladu o zdravotním pojištění jako náležitosti k udělení jednotného schengenského víza*

⁴⁵ *Na základě usnesení vlády č. 108 ze dne 4. února 2004, kterým byl schválen Akční plán boje s nelegální migrací*

na které se tato povinnost nevztahuje.⁴⁶ Návrh zákona reaguje i na vládou schválený soubor opatření k omezení „šedé“ ekonomiky⁴⁷ a to tak, že v případě žádosti o vízum za účelem podnikání cizinec předkládá potvrzení finančního úřadu ČR o stavu daňových nedoplatků a potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o zaplacení pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Návrhem novely zákona o pobytu cizinců se rovněž zajistily důstojné podmínky pro ubytování cizinců na našem území. Princip spočívá ve stanovení povinnosti ubytovatelů při ubytování cizince poskytnout takovou kvalitu ubytování, která odpovídá přiměřené kvalitě ubytování poskytovaného ostatními ubytovateli v místě ubytování.⁴⁸

Jednalo se o dosud nejrozsáhlejší novelu zákona o pobytu cizinců, která jej upravovala ve 184 bodech. V návrhu usnesení Poslanecké sněmovny k vládnímu návrhu novely zákona bylo navrženo dalších 26 změn a doplňků, přičemž 10 jich pak nebylo přijato. Zákon byl vyhlášen 25. 10. 2005 ve Sbírce zákonů v částce 147 pod číslem 428/2005. Rovněž u této novely byla účinnost stanovena odlišně, a to 30. dnem po dni jeho vyhlášení s různými výjimkami.

m) zákon č. 444/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

V zájmu zvýšení efektivnosti výkonu správy daní, zvýšení inkasa daní do veřejných rozpočtů a zintenzivnění spolupráce mezi orgány daňové a celní správy se předložená novela zaměřila mimo jiné na přechod tzv. dělené správy na celní orgány. Z tohoto důvodu byla rovněž provedena pouze legislativně technická změna zákona o pobytu cizinců a to ve dvou paragrafech (§ 156 a § 157) kdy slova „finanční úřad“ byla nahrazena slovy „celní úřad“. Zákon byl vyhlášen 11. 11. 2005 ve Sbírce zákonů v částce 155 pod číslem 444/2005. Tento zákon nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2006 (*výjimky v různě stanovené účinnosti se netýkaly změny cizineckého zákona*).

n) zákon č. 112/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o životním a existenčním minimu a zákona o pomoci v hmotné nouzi

Tento zákon provádí nezbytné změny v řadě dalších zákonů. Prvním okruhem úprav jsou změny vyvolané novou konstrukcí životního minima, neboť institutu životního minima je využíváno v řadě jiných právních předpisů, a to buď přímým odkazem na životní minimum (*zpravidla jednotlivce, popřípadě částky na výživu jednotlivce*), nebo formou násobků životního minima k zajištění různých nároků, popřípadě jako příjmových hranic pro určitá plnění apod.

V zákoně o pobytu cizinců se upravila ustanovení stanovující výši finančních prostředků, které musí mít cizinec ve stanovených situacích k dispozici. Dosud ve vazbě

⁴⁶ usnesení vlády č. 412 ze dne 28. dubna 2004, které se týká jednostranného zrušení vízové povinnosti ve vztahu k některým státům

⁴⁷ usnesení vlády č. 330 z roku 2004

⁴⁸ úkol z usnesení vlády č. 396 ze dne 28. dubna 2004 ke zprávě týkající se koordinace postupů orgánů státní správy při prevenci migrace příslušníků romských komunit ze Slovenské republiky do ČR

na životní minimum, nově se tyto částky stanovily též v závislosti na nákladech na bydlení stanovených v zákoně č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. Dále se v novele zákona o pobytu cizinců upravilo ustanovení, kterým se stanovili náležitosti žádosti o povolení k přechodnému pobytu a to tak, že se doplnily jako součást prohlášení, že žadatel o pobyt nebude žádat o dávky pomoci v hmotné nouzi. Zároveň do ustanovení, kterým se upravuje odejmutí oprávnění k pobytu bylo doplněno, kdy držitel oprávnění k pobytu požádal o dávky pomoci v hmotné nouzi. Novelou se také doplnily ohlašovací povinnosti pro orgány pomoci v hmotné nouzi.⁴⁹ Zákon byl vyhlášen 31. 3. 2006 ve Sbírce zákonů v částce 37 pod číslem 112/2006 a nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2007.

o) zákon č. 136/2006 Sb., kterým se mění některé zákony na úseku cestovních údajů

Dne 13. prosince 2004 přijala Rada ES Nařízení,⁵⁰ kterým se stanovila povinnost začlenit do cestovních dokladů s dobou platnosti delší než 12 měsíců biometrické identifikátory garantující spolehlivé ztotožnění mezi pravým držitelem cestovního pasu nebo jiného cestovního dokladu a tímto dokladem. Uvedené nařízení zavázalo členské státy EU, aby nejpozději do 18 měsíců poté, kdy Komise ES stanoví požadavky na kvalitu a společné normy pro zobrazení obličeje, a nejpozději do 36 měsíců, kdy Komise ES stanoví požadavky na kvalitu a společné normy pro zobrazení otisků prstů, zavedlo do jimi vydávaných cestovních pasů a cestovních dokladů médium pro uchovávání údajů, které obsahuje zobrazení obličeje a otisků prstů v interoperabilních formátech. Rozhodnutí Komise ES, kterým stanovila požadavky na kvalitu a společné normy pro zobrazení obličeje, bylo přijato dne 28. února 2005. Ve smyslu čl. 6 písm. a) Nařízení byly členské státy EU povinny zajistit, aby nejpozději k 1. září 2006 vydávali cestovní pasy a cestovní doklady s dobou platnosti delší než 12 měsíců jen pokud budou obsahovat médium uchovávající údaje o zobrazení obličeje držitele tohoto dokladu. V otázce cestovních dokladů s nosičem dat obsahujícím biometrické údaje o otiscích prstů, bylo touto navrhovanou novelou zákonů na úseku cestovních dokladů stanoveno, že se budou vydávat ode dne 1. května 2008.

Navrhovanou úpravou zákona o pobytu cizinců se transponovalo Nařízení a zároveň se sjednotil právní režim pro vydávání cestovních dokladů azylantů s úpravou v zákoně o cestovních dokladech. Touto úpravou se dosáhlo několika cílů: stanovili se podmínky pro vydávání cestovních dokladů s nosičem dat s biometrickými údaji a pro pořizování a další zpracovávání biometrických údajů do cestovních dokladů cizinců; stanovili se možnosti vydání cestovního dokladu bez nosiče dat s biometrickými údaji cizinci ve zkrácené lhůtě; sjednotil se režim právních úkonů při vydávání cestovních dokladů cizincům se zákonem o cestovních dokladech; stanovili se sankce za neoprávněné nakládání s biometrickými údaji.⁵¹

⁴⁹ *Orgán pomoci v hmotné nouzi je povinen neprodleně písemně oznámit policii, že se občan EU nebo jeho rodinný příslušník přechodně pobývající na území stal neodůvodnitelnou zátěží systému pomoci v hmotné nouzi.*

⁵⁰ *Nařízení Rady Evropských společenství č. 2252/2004 o normách pro bezpečnostní a biometrické prvky v cestovních pasech a cestovních dokladech vydávaných členskými státy*

⁵¹ *Žádost o vydání cestovního pasu s biometrickými údaji je možné podat pouze u obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a u úřadů městských částí Hlavního města Prahy, stanovených jeho*

Zákon byl vyhlášen 14. 4. 2006 ve Sbírce zákonů v částce 46 pod číslem 136/2006. Tento zákon nabyl účinnosti dnem 1. září 2006.

p) zákon č. 161/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Vládní návrh zákona o pobytu cizinců zohlednil v právním řádu ČR další nově přijaté právní předpisy ES v oblasti cizineckého práva.⁵² Návrh novely dále transponuje některé další právní předpisy ES.⁵³ Zásadní změna se týkala, zejména pokud jde o otázky spojené s povolováním trvalých pobytů cizincům na území ČR (*nově navrhované znění celé Hlavy IV*). Ze stávající úpravy byly převzaty důvody, kdy trvalý pobyt na území může být cizinci povolen bez podmínky jeho předchozího nepřetržitého pobytu na území. V souladu se Směrnicí Rady 2003/109/ES se podstatným způsobem zkrátila dosavadní desetiletá lhůta požadované doby předchozího pobytu cizince na území – nově může cizinec požádat o povolení trvalého pobytu na území již po uplynutí 5 let jeho nepřetržitého pobytu na území. Dle údajů Ministerstva vnitra se mělo jednat cca o 38 000 cizinců. Další změny se týkaly pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků na území ČR (*nově navrhované znění celé Hlavy IVA*). Oproti dosavadní právní úpravě se již nevydává občanům EU k přechodnému pobytu na území „průkaz o povolení k pobytu pro státního příslušníka členského státu ES“, ale pouze „potvrzení o přechodném pobytu na území“. I nadále však zůstává zachována zásada, podle níž občan EU je na území ČR oprávněn pobývat pouze na základě cestovního

statutem, tedy celkem u 227 úřadů. Oproti tehdejší právní úpravě už není možné podat žádost také u všech, tzn. asi 1200 matričních úřadů, zejména z důvodů neúměrně vysoké náročnosti spojené s technickým vybavením všech těchto úřadů. Pro realizaci projektu cestovních dokladů s nosičem dat s biometrickými údaji, vydávaných v ČR, bylo usnesením vlády ČR č. 740 ze dne 15. června 2005 na léta 2006 až 2010 vyčleněno 4 680 336 000 Kč.

- ⁵²
- Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. 11. 2003 o právním postavení příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícím rezidenty (měla být transponována do právního řádu ČR nejpozději do 23. ledna 2006)
 - Směrnice Rady 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004 o právu občanů EU a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (měla být transponována do právního řádu nejpozději do 29. dubna 2006)
 - Směrnice Rady 2004/81/ES ze dne 29. dubna 2004 týkající se vydávání povolení k pobytu občanům třetích zemí, kteří se stali obětmi obchodování s lidmi nebo kteří se stali objekty převaděčství a spolupracují s příslušnými orgány
 - 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
- ⁵³
- Nařízení Rady (ES) č. 2133/2004 ze dne 13. prosince 2004, kterým se příslušným orgánům členských států ukládá povinnost systematicky opatřovat otiskem razítka cestovní doklady státních příslušníků třetích zemí při překročení vnějších hranic členských států a kterým se k tomuto účelu mění prováděcí úmluva k Schengenské dohodě a Společná příručka
 - Nařízení Rady (ES) č. 415/2003 ze dne 27. února 2003, o udělování víz na hranicích včetně udělování takových víz projíždějícím námořníkům
 - Rozhodnutí Rady ze dne 29. dubna 2004, kterým se mění část II Společné příručky 2004/574/ES – tímto rozhodnutím se zavádí povinnost informovat cizince o důvodech odepření vstupu na jednotném formuláři

dokladu nebo průkazu totožnosti vydaného státem jeho občanství, a to bez ohledu na délku jeho pobytu na území. Zavedla se rovněž nová úprava vydávání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany cizinců, která se vztahuje zejména na případy vymezené Směrnicí Rady 2004/81/ES. Touto novelou se taktéž zavedla možnost ukončení platnosti průkazů o povolení k pobytu z obdobných důvodů jako je zvláštním právním předpisem řešen zánik a zrušení platnosti občanských průkazů. Tato změna souvisí s otázkou prokazování místa hlášeného pobytu, které cizinec má vyznačeno v průkazu o povolení k pobytu a toto již neodpovídá skutečnému stavu a cizinec nepožádal o provedení změny (*např. po zániku platnosti nájemní smlouvy se cizinec zdržuje na jiné adrese*). Policie byla současně zmocněna k tomu, aby přehled o takových průkazech o povolení k pobytu zveřejnila. Byla rovněž zrušena povinnost cizince na požádání zastupitelského úřadu k žádosti o udělení krátkodobého víza složit v hotovosti nebo na účet zastupitelského úřadu příslušnou částku odpovídající úhradě nákladů spojených s jeho případným vyhoštěním, tzv. jistota. Důvodem byl nesoulad tohoto postupu se schengenskými acquis. Návrhem zákona se současně zjednodušila možnost získání víza k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání, tak aby řízení o udělení tohoto víza bylo realizováno současně s řízením o získání živnostenského oprávnění. Při stanovení konkrétního postupu bylo vycházeno z obdobné praxe, která se na základě usnesení vlády č. 108/2004 o Akčním plánu boje s nelegální migrací, zavádí při udělování víz k pobytu za účelem zaměstnání. Ministerstvu vnitra se nově svěřila působnost pro povolování trvalých pobytů, jde-li o případy státního zájmu. Ukázalo se, že je žádoucí, aby o nich rozhodoval orgán, který není spjat s policejní prací a je schopen vnímat okolnosti konkrétního případu v širších souvislostech a posuzovat je přísně objektivně v souladu se zákonem.

Vládní návrh novely zákona upravoval zákon o pobytu cizinců ve 133 bodech a měnil další navazující normy. Jednalo se v krátké době o další velmi rozsáhlou novelu. V návrhu usnesení Poslanecké sněmovny k vládnímu návrhu novely zákona bylo navrženo dalších 30 změn a doplňků, přičemž 26 jich bylo přijato. Zákon byl vyhlášen 27. 4. 2006 ve Sbírce zákonů v částce 55 pod číslem 161/2006. Účinnost zákona byla stanovena dnem vyhlášení s výjimkami některých ustanovení, kde byla stanovena 60 denní legisvakance. Předseda vlády byl zmocněn, aby ve Sbírce zákonů vyhlásil úplné znění zákona ke dni odstranění kontrol na státních hranicích, stanovenému v rozhodnutí Rady EU o vstupu v platnost SPÚ pro ČR.

q) zákon č. 165/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Cílem EU v oblasti společné azylové politiky a společného evropského azylového systému je postupně vytvořit oblast svobody, bezpečí a spravedlnosti otevřenou těm, kteří legitimně hledají ochranu v ES poté, co k tomu byli donuceni okolnostmi. Evropská rada se na svém zasedání v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999⁵⁴ zavázala usilovat o

⁵⁴ V závěrech ze zasedání v Tampere se uvádí, že Společný evropský azylový systém by měl zahrnovat v krátkodobém horizontu vzájemné přibližování pravidel o uznávání uprchlíků a o obsahu statutu uprchlíka. Dále pak, že pravidla týkající se statutu uprchlíka by měla být

vytvoření Společného evropského azylového systému založeného na úplném a vstřícném uplatňování Konvence z roku 1951, doplněné Newyorským protokolem z 31. ledna 1967, a tak potvrdit zásadu “...non-refoulement...” a zajistit, aby nikdo nebyl vrácen do země, kde mu hrozí perzekuce. Konvence z roku 1951 a Protokol představují základní kámen mezinárodního právního režimu pro ochranu uprchlíků. Návrh zákona, kterým se mění zákon o azylu ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, je reakcí na další směrnici EU.⁵⁵ Jedná se o další novelu, kterou se do českého právního řádu zavedla evropská legislativa. Zásadní navrhovanou změnou zákona o azylu bylo zavedení institutu mezinárodní ochrany, která má dvě formy, a to azyl a doplňkovou ochranu. Doplňková ochrana jako nový institut přitom nahradila překážky vycestování podle § 91 zákona o azylu. Pokud žadatel o udělení mezinárodní ochrany v řízení splní zákonné podmínky pro udělení obou forem mezinárodní ochrany, udělí se mu azyl jakožto forma ochrany vyšší (*průběh řízení žádosti o azyl v ČR - viz. příloha č.8*). V případě novely zákona o pobytu cizinců šlo především o změny související se změnou zákona o azylu v důsledku transponování Směrnice Rady 2004/83/ES. V řízení o udělení mezinárodní ochrany rozhoduje Ministerstvo vnitra. Institut překážek vycestování podle § 91 zákona o azylu se zrušuje a byl nahrazen právě doplňkovou ochranou ve smyslu navrhovaného § 14a zákona o azylu. V této souvislosti se změnil i § 179 zákona o pobytu cizinců tak, aby překážky vycestování odpovídaly důvodům pro udělení doplňkové ochrany podle zákona o azylu. V souladu s Úmluvou proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání⁵⁶ nelze vyhostit cizince, existují-li skutečnosti odůvodňující obavu, že ve státě, kam má být vyhoštěn, by mu takové zacházení hrozilo.

Na základě této novely zákona o pobytu cizinců byla policii dána povinnost uvádět v rozhodnutí o správním vyhoštění, zda je vycestování cizince možné. Znamenalo to, že oproti stávající právní úpravě bude v případě rozhodování o správním vyhoštění policie žádat Ministerstvo vnitra o závazné stanovisko, zda vycestování cizince z území ČR je možné. Ministerstvo vnitra bude takové stanovisko vydávat bezodkladně v řádu hodin, přičemž navrhované ustanovení § 120a odst. 3 bylo záměrně naformulováno tak, aby se vztahovala bezodkladnost rozhodnutí i na přezkumné řízení, kdy odvolací orgán ve věci správním vyhoštění musí požádat o revizi závazného stanoviska orgán nadřízený tomu, kdo takové stanovisko vydal v první instanci. Ministerstvo vnitra přitom bude vycházet z § 179 zákona o pobytu cizinců upravujícího překážky vycestování, který se pozměnil tak, aby odpovídal důvodům pro udělení doplňkové ochrany podle zákona o azylu. Cizinci, jehož vycestování podle § 120a není možné, udělí policie z moci úřední vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu

doplněna opatřeními zaměřenými na subsidiární formy ochrany nabízející jakékoli osobě, která potřebuje takovou ochranu, příslušný statut.

⁵⁵ *Směrnici Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (tzv. “kvalifikační směrnice”)*

⁵⁶ *Vyhláška ministerstva zahraničních věcí o Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání č. 143/1988 Sb.*

na území. Tento cizinec má také ve lhůtě dvou měsíců právo požádat o udělení mezinárodní ochrany podle zákona o azylu.

Dále byly zachovány “promlčecí doby” rozhodnutí o správním vyhoštění.⁵⁷ Změna nastala i v § 33 písm. d), který upravuje udělování víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území ČR vztahující se k žalobě proti neprodloužení pobytového oprávnění nebo proti zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu. Touto změnou se vytvářely podmínky pro setrvání cizince na území ČR po dobu řízení před soudem o žalobě, jejíž součástí je návrh na přiznání odkladného účinku této žaloby, směřující proti správním rozhodnutí, kterým byla zrušena platnost víza k pobytu nad 90 dnů nebo povolení k dlouhodobému pobytu anebo byla zamítnuta žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nebo žádost o povolení k trvalému pobytu.

Další změny zákona o pobytu cizinců jsou legislativně technického charakteru a jsou reakcí na nové pojmosloví zákona o azylu (*např. řízení o udělení azylu je nahrazeno řízením o udělení mezinárodní ochrany – viz. např. úprava § 2 písm. a), § 67 nebo § 176 odst. 5), zrušení překážky vycestování podle zákona o azylu, viz. např. zrušení § 7 a 8, § 42 odst. 2 nebo § 46c odst. 1 písm. b)*) a zohledňují nutnost upravit i postavení nově zavedené kategorie osob, tj. osob požívajících doplňkové ochrany (*viz. např. úprava § 2 písm. a) nebo § 113*).

Vládní návrh novely zákona o pobytu cizinců jej upravoval v 51 bodech. Zákon byl vyhlášen 28. 4. 2006 ve Sbírce zákonů v částce 56 pod číslem 165/2006. Účinnost byla stanovena dnem 1. 9. 2006 s výjimkou ustanovení měnící § 115 odst. 3 písm. b), které nabývá účinnosti dnem odstranění kontrol na státních hranicích, stanoveným v rozhodnutí Rady EU o vstupu v platnost SPÚ pro ČR.

r) zákon č. 230/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 89/1995 Sb., o statistické službě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

Ministerstvo financí, jako předkladatel novely zákona o státní statistické službě si kladlo za cíl změnit a doplnit stávající statistické registry vedené Českým statistickým úřadem tak, aby náročná statistická zjišťování byla nahrazována statistickými údaji využitelnými z administrativních zdrojů dat jiných orgánů státní správy. Novela zahrnuje implementaci přímo použitelných předpisů Evropských společenství v oblasti statistiky Společenství. Součástí návrhu zákona byly v samostatných částech navrhovány dílčí změny některých dalších zákonů. Zákon o pobytu cizinců byl pozměněn v této souvislosti pouze drobnou legislativně technickou změnou a to v §

⁵⁷ *Vzhledem k tomu, že v některých případech může marně uplynout doba, po kterou je cizinci omezen vstup na území ČR, aniž tento cizinec fakticky po tuto dobu území ČR z důvodu nemožnosti vycestovat opustí, stanovil se i zánik platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Důvodem je skutečnost, že uplynutím určitého času nemá výkon rozhodnutí daný efekt. V případě delších dob omezení vstupu cizince na území ČR (tj. až desetiletých nebo pětiletých) se stanovila “promlčecí doba” jako doba rovnající se době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění pro omezení vstupu cizince na území, v případě kratší doby omezení vstupu cizince na území ČR (tj. až tříleté) se tato doba stanovila jako jedenapůlnásobek doby stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění pro omezení vstupu cizince na území.*

157b, kdy slova „...*finanční úřad*...“ byla nahrazena slovy „...*celní úřad*...“. Zákon byl vyhlášen 29. 5. 2006 ve Sbírce zákonů v částce 75 pod číslem 230/2006. Tento zákon nabyl účinnosti prvním dnem kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení (*výjimky v různě stanovené účinnosti se netýkaly změny zákona o pobytu cizinců*).

s) zákon č. 170/2007 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti se vstupem ČR do schengenského prostoru

Návrh této novely byl předložen zejména k zajištění národní úpravy právních podmínek pro provozování tzv. Schengenského informačního systému (*dále jen „SIS“*) ve variantě SISone4all. V následujícím textu je používán výraz SIS ve čtyřech podobách⁵⁸

SIS je společný informační systém zemí schengenského prostoru, který obsahuje sdílenou databázi:

- osob hledaných za účelem zatčení a předání nebo vydání,
- pohřešovaných osob,
- osob požadovaných za účelem zajištění jejich spolupráce v soudním řízení,
- osob a věcí pořízených pro účely skrytých kontrol nebo zvláštních kontrol,
- věcí hledaných za účelem zabavení nebo za účelem zajištění důkazů v trestním řízení (*např. hledaná vozidla, střelné zbraně, odcizené nebo ztracené doklady totožnosti, odcizená nebo ztracená osvědčení o registraci vozidel a státní poznávací značky, evidované bankovky atd.*),
- nežádoucích osob, kterým má být odepřen vstup a pobyt na území členských států.

K údajům vedeným v tomto informačním systému mají v členských státech přístup příslušné policejní, celní a justiční orgány, orgány odpovědné za ochranu hranic a v omezeném rozsahu také orgány odpovědné za vydávání osvědčení o registraci vozidel a orgány vydávající víza. Ve společném prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích představuje tento informační systém nejdůležitější nástroj v boji proti kriminalitě a nelegální migraci.

Zapojení ČR do schengenského prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích bylo zásadním přínosem členství ČR v EU, představovalo také jednu z priorit české zahraniční politiky. ČR usilovala o vstup do schengenského prostoru k 31. 12. 2007.

⁵⁸

- *SIS – obecné označení (použito v případech, kdy rozlišení na jednotlivé verze systému je nevýznamné, resp. v případech, kdy uvedená informace platí pro všechny verze)*
- *SIS I – verze SIS fungujícího v tehdejších schengenských státech (v modifikaci zvané “SIS I+”, která funguje od zapojení Dánska, Švédska, Finska, Norska a Islandu do SIS I v roce 2002)*
- *SISone4ALL – (tzv. portugalská iniciativa) - modifikace SIS I umožňující připojení nových členských států k SIS I; dočasné řešení připojení nových členských států k SIS před spuštěním SIS II*
- *SIS II - v současnosti je budovaná druhá generace SIS, tato verze má vyšší kapacitu, umožňuje bezproblémové připojení nových členských států a poskytuje uživatelům některé nové druhy funkcí, které dále zvyšují funkčnost systému a jeho účinnost při zajišťování prostoru svobody, bezpečnosti a práva pro občany EU (např. zavedení biometrických prvků, možnost propojování záznamů) - 2009/720/ES: Rozhodnutí Komise ze dne 17. září 2009, kterým se stanoví datum dokončení přechodu ze Schengenského informačního systému (SIS I+) na Schengenský informační systém druhé generace (SIS II)*

Rozšíření schengenského prostoru o nové členské státy EU (s výjimkou Kypru) k tomuto datu, bylo potvrzeno na zasedání Rady EU dne 5. 12. 2006, a to za podmínky splnění všech schengenských standardů včetně zprovoznění SIS v daném státě. Ještě před odstraněním kontrol na vnitřních hranicích bylo třeba ve všech zemích usilujících o vstup do schengenského prostoru zahájit rutinní provoz SIS. Datum spuštění SIS bylo stanoveno zvláštním rozhodnutím Rady EU a v ČR byl tento systém spuštěn v září 2007. Nejpozději k 1. 9. 2007 tak bylo nezbytné plně implementovat veškeré právní dokumenty související s připojením ČR k SIS. Tímto návrhem zákona byl završen proces implementace stávajícího schengenského acquis a byly tak vytvořeny právní podmínky pro fungování SISone4all v ČR. Novela zákona o pobytu cizinců zároveň zohlednila výsledky schengenských evaluací ČR. Tyto evaluace představovaly institucionalizovaný proces hodnocení připravenosti členských států usilujících o přistoupení do schengenského prostoru. Připojení k SIS I, resp. k SISone4all předpokládalo aplikaci příslušných ustanovení SPÚ a souvisejících předpisů EU. Následné spuštění SIS II pak předpokládá aplikaci právních předpisů tvořících právní základ pro SIS II. Texty právního základu pro SIS I a pro SIS II nejsou ve vzájemném rozporu, rozdíl spočívá zejména v odlišné právní formě a v detailnější úpravě SIS II. Změny byly navrženy tak, aby odpovídaly potřebám SIS I a zároveň vytvářely základ pro budoucí zapojení ČR do SIS II:

§ 118 odst. 1 - z ustanovení zákona o pobytu cizinců vyplývá, že po vstupu ČR do schengenského prostoru má rozhodnutí o správním vyhoštění extraterritoriální účinky, tj. vztahuje se i na území jiných států než ČR. Skutečností rozhodnou pro odeprání vstupu osoby na území státu v rámci schengenského prostoru nicméně není samotné rozhodnutí o vyhoštění, ale až záznam do SIS. Tento záznam je vkládán do SIS Ředitelstvím služby cizinecké a pohraniční policie Policie ČR. V rámci rozhodnutí o vyhoštění se pouze informuje adresát o tom, že bude dán podnět na zařazení jeho osoby do SIS a o důsledcích takového zápisu.

§ 154 odst. 5 - Nařízení Rady (ES) č. 871/2004,⁵⁹ které mění ustanovení SPÚ upravující výčet údajů zapisovaných do SIS, předpokládá širší rozsah údajů zapisovaných do SIS než je uvedeno v ustanovení § 154. Výslovný výčet údajů zapisovaných do SIS tak byl nahrazen odkazem na přímo aplikovatelný právní předpis ES.

§ 160a - Čl. 101 SPÚ ve znění nařízení Rady (ES) č. 871/2004 upravuje obecný výčet orgánů s právem přístupu k záznamům vedeným v SIS za účelem boje s nelegální migrací. U některých kategorií orgánů však tyto předpisy předpokládají přístup k záznamům v SIS na základě vnitrostátní právní úpravy. Jedná se o orgány odpovědné za udělování víz, ústřední orgány odpovědné za projednávání žádostí o víza, jakož i orgány odpovědné za vydávání povolení k pobytu a provádění právních předpisů týkajících se státních příslušníků třetích zemí při uplatňování acquis Společenství o pohybu osob. V ČR jsou těmito orgány Ministerstvo vnitra, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Policie ČR, oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie včetně dislokovaných pracovišť, Ministerstvo zahraničních věcí a zastupitelské úřady.

⁵⁹ *nařízení Rady (ES) č. 871/2004 ze dne 29. dubna 2004 o zavedení některých nových funkcí v SIS, včetně boje proti terorismu*

§ 163 písm. r) s) - na základě písmene r) rozhoduje o vložení záznamu do SIS o osobách, kterým má být odepřen vstup a pobyt na území zemí schengenského prostoru Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Policie ČR jakožto centrální orgán Služby cizinecké a pohraniční policie. Doplněním písmene s) se určuje, že toto ředitelství bude orgánem kompetentním k provádění konzultací VISION,⁶⁰ tedy systému konzultací mezi schengenskými státy při vydávání jednotného schengenského víza.

Zákon byl vyhlášen 12. 7. 2007 ve Sbírce zákonů v částce 59 pod číslem 170/2007. Účinnost byla stanovena dnem stanoveným v rozhodnutí Rady EU o spuštění SIS v ČR (*výjimky v různě stanovené účinnosti se netýkaly změny zákona o pobytu cizinců*).

t) zákon č. 379/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Návrh zákona byl předložen jako reakce na právní předpisy ES/EU⁶¹ v cizinecké a azylové oblasti a nezbytností na tyto předpisy reagovat v právním řádě ČR. V souvislosti s přípravou ČR na plné převzetí schengenského *acquis* bylo třeba ošetřit i další skutečnosti potřebné k zajištění transpozice tohoto *acquis* do cizineckého zákona (*např. zpřesnila se úprava informování o provedení změny nebo zrušení platnosti jednotného schengenského víza*). Návrh také představil novou koncepci působnosti a organizačního uspořádání služby cizinecké policie v podmínkách zrušení kontrol na vnitřních hranicích, včetně případného dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic (*viz. příloha č. 9*). V souvislosti s připravovaným návrhem Nařízení Evropského parlamentu a Rady o vízovém informačním systému (VIS) a výměně údajů o krátkodobých vízech mezi členskými státy, jehož součástí budou m.j. “daktyloskopické

⁶⁰ *od roku 1998 používá ČR vlastní elektronický systém vydávání víz, který umožňuje automatizované zpracování žádosti o vízum, odeslání požadovaných dat o žadateli o vízum k bezpečnostní prověrce do ústředí pomocí zabezpečeného on-line spojení, vytištění víza na vízový štítek a evidenci všech udělených (popř. zamítnutých žádostí o vízum) víz. Tento systém byl zachován i po vstupu ČR do Schengenu. Nově ho doplnila schengenská konzultační síť VISION sloužící k projednávání žádostí o udělení víza mezi všemi státy schengenského prostoru. Konzultace jsou využívány pouze pro vybrané státní příslušnosti a uskutečňují se v případě potřeby formou elektronických formulářů. Po spuštění nově vytvářeného Vízového informačního systému (VIS) se konzultace VISION stanou jeho součástí. ČR proto připravuje své pracoviště VISION spolu s národním VIS*

⁶¹

- Směrnice Rady 2005/71/ES ze dne 12. října 2005 o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu (transpoziční lhůta - 12. října 2007)
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), který vstoupil v platnost dnem 13. října 2006
- Směrnice Rady 2001/51/ES ze dne 28. června 2001, kterou se doplňuje článek 26 úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 v cizineckém zákoně (nutnost úpravy vyvstala v souvislosti s hodnocením připravenosti ČR k plnému provádění schengenského *acquis* již uskutečněnými evaluačními misemi)

údaje a fotografie”, bylo nezbytné legislativně ošetřit povinnost cizinců žádajících o udělení víza strpět snímání daktyloskopických otisků a pořizování obrazových záznamů. Návrh zákona zohlednil vnitrostátní existenci institutu registrovaného partnerství a tento institut promítl do zákona o pobytu cizinců, zákona o azylu a zákona o dočasné ochraně cizinců. Podstatnou změnou bylo legislativní ošetření možnosti zrušit údaj o místě hlášeného pobytu cizince na území ČR. Tímto institutem se pomohlo řešit případy, kdy osoba, která dříve vyslovila souhlas s ubytováním cizince, dodatečně tento souhlas zrušila, a dále případy, kdy se cizinec bez vědomí např. vlastníka nemovitosti přihlásil na jeho adresu.

Významnou změnou bylo zavedení podmínky prokázání znalosti českého jazyka jako nezbytné náležitosti žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu na území ČR. Při stanovení příslušných opatření bylo vycházeno z usnesení vlády č. 126 ze dne 8. února 2006, kterým byla schválena aktualizovaná Koncepce integrace cizinců. Byly zpřísněny podmínky pobytu cizinců, kteří porušili povinnost ve stanovené lhůtě vycestovat z území ČR. Toto jednání se považuje za závažné porušení veřejného pořádku, což bylo obligatorním důvodem opravňujícím omezit osobní svobodu takového cizince. Před realizací vlastního vycestování (*za policejní asistence*) bude cizinec zajištěn. V návrhu zákona byla zohledněna doporučení Veřejného ochránce práv, která byla obsažena v souhrnné zprávě z návštěv zařízení pro zajištění cizinců a byla zpřesněna některá ustanovení vztahující se k cizincům, kteří jsou umístováni do zařízení pro zajištění cizinců. V souvislosti s institutem dobrovolného návratu (*repatriace*) těchto cizinců byla řešena otázka úhrady nákladů spojených s návratem cizince do země, jejímž je občanem, nebo do jiného státu, který cizinci umožní vstup na své území. Na základě připomínek praxe byla upřesněna některá ustanovení zákona o pobytu cizinců, a to zejména v souvislosti s vydáváním povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany cizince na území, změnou účelu pobytu držitele povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území či zajištěním stejného bytového statusu jaký byl přiznán zákonnému zástupci dítěte, které se narodilo na území cizincům, kterým bylo vydáno povolení k dlouhodobému pobytu (*např. za účelem společného soužití rodiny*).

Návrh zákona byl během schvalovacího procesu provázen poměrně širokou debatou. Ta se ubírala v zásadě několika směry. Přijmout návrh zákona, tak jak byl předložen Poslanecké sněmovně a podstoupit riziko případných stížností k Nejvyššímu správnímu soudu, příp. Ústavnímu soudu, nebo se pokusit tuto normu, dle názoru poslanců špatnou normu, pozměňovacími návrhy dát do souladu s právním pořádkem ČR. Jako další se nabízela možnost tento vládní návrh zákona vrátit k dopracování. Vzhledem k tomu, že ČR usilovala o vstup do schengenského prostoru a času k řádnému projednání již nezbývalo mnoho, obdržel předseda Poslanecké sněmovny žádost předsedy vlády o zkrácení lhůty k projednávání u tohoto návrhu zákona, a to o 30 dnů. Tento návrh Poslanecká sněmovna odmítla a po rozpravě v 1. čtení jej přikázala k projednání pěti výborům. Tato zvýšená pozornost měla ve svém důsledku za následek celou řadu pozměňovacích návrhů, které se vzájemně doplňovaly, překrývaly a zároveň i podmiňovaly a vylučovaly. Jedním z příkladů jaké potíže doprovázely schvalování návrhu zákona je bod č. 106. Tento bod nově upravil § 87h odst. 1 písmeno b) zákona o pobytu cizinců a stanovil, že policie vydá na žádost cizince povolení k

trvalému pobytu „...po 2 letech jeho nepřetržitého přechodného pobytu na území, pokud je nejméně 1 rok rodinným příslušníkem státního občana ČR, který je na území přihlášen k trvalému pobytu, nebo rodinným příslušníkem občana jiného členského státu EU, kterému bylo vydáno povolení k trvalému pobytu na území...“.

K této navrhované změně se v Poslanecké sněmovně rozpoutala debata, která provázela tuto normu ve všech čteních, ovšem v pozměňovacích návrzích výborů a jednotlivých poslanců se poté neobjevil žádný návrh, který by měnil nebo rušil tento navrhovaný bod. Odpůrci vyčítali tomuto ustanovení, že připouští určitou diskriminaci smíšených manželství, ať se to týká sociální, zdravotní oblasti; manželé by neměli nárok na stavební spoření, nemohli by nakupovat nemovitosti, manželé českých občanů by mohli mít i problém se zaměstnáním. Manželé občanů jiných členských států EU, např. alžírská manželka Francouze pracujícího v ČR nebo ukrajinský manžel Slovenky studující v ČR, by měli mít paradoxně vyšší práva než manželé a manželky českých občanů, ačkoliv pro to není ospravedlnitelný důvod. Jednalo by se tedy de facto o neodůvodněné zvýhodnění cizinců z EU oproti českým občanům. To byly nejčastější výtky, které zazněly během projednávání. Zde je však nutné ukázat jaká byla praxe v okolních státech v době, kdy se schvaloval tento návrh zákona a jak tuto otázku řešily předpisy EU.⁶²

EU - Směrnice Evropského parlamentu a Rady z roku 2004/38/ES zakotvuje právo občanů EU a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, zejména proto, aby byla naplněna jedna ze základních svobod vnitřního trhu, to znamená volný pohyb osob. Dle článku 18 směrnice, nabývají rodinní příslušníci občanů EU právo trvalého pobytu poté, co v hostitelském členském státě nepřetržitě pobývají po dobu pěti let (*trvalý pobyt na území po pěti letech získávají občané EU*).

Spolková republika Německo - rodinný příslušník manžela, občana SRN, ať už je to manžel nebo rodič nezletilého dítěte, za účelem péče a výchovy nezletilého získává nejprve povolení k pobytu. Povolení k trvalému pobytu získá za podmínky, že je tři roky držitelem povolení k pobytu a rodinné vazby i nadále trvají.

Rakousko - rodinný příslušník občana Rakouska získá přechodný pobyt, který se po 12 měsících prodlužuje a následně se prodlužuje vždy po 24 měsících. Nárok na trvalý pobyt vzniká po pěti letech za podmínek dodržení integrační dohody a minimálního trvání manželství dva roky. Zároveň však může být pětiletá doba přerušena, pokud se žadatel zdržuje více než šest měsíců mimo území Rakouska

Polsko - rodinný příslušník občana EU nabývá právo trvalého pobytu po pěti letech nepřetržitého pobytu na území Polska

Francie - po uzavření sňatku s francouzským občanem je cizinci vydáno povolení k pobytu na jeden rok, a to za podmínky, že vstoupil legálně na území, a je prodlužováno o další rok. Povolení k trvalému pobytu získá cizinec po dvou letech nepřetržitého pobytu na území Francie za podmínky, že manželství stále trvá

Dánsko - oběma musí být více než 24 let, musí bydlet na stejné adrese, musí vyjádřit loajalitu ke státu, dále musí mít partner v Dánsku vlastní byt či být v pronájmu, a to s podmínkou, že tento pronájem je zajištěn ještě na tři roky, nesmí pobírat sociální dávky

⁶²

dostupné z <<http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/022schuz/s022206.htm#r4>>

a musí složit zálohu ve výši zhruba 56 tisíc dánských korun pro případ, že by partner či partnerka musel po příchodu do Dánska pobírat sociální dávky

Norsko - partneři spolu musí žít alespoň dva roky. Musí být starší 18 let, pak získají family immigration permit na dobu dvou let (*podobné povolení jako v ČR*). Občan, který si chce vzít cizince vně Evropského hospodářského prostoru, musí doložit roční příjem ve výši zhruba 25 tisíc eur a doložit důkaz o stabilitě svého zaměstnání.

Z uvedených několika příkladů vyplývá, že navrhovaná úprava zákona o pobytu cizinců v oblasti trvalého pobytu při sloučení rodiny s občany státu mimo EU byla v souladu se směrnicemi EU, ale i s přístupy ostatních evropských zemí v této problematice a v mnohých případech byla dokonce příznivější.

Návrh zákona upravoval zákon o pobytu cizinců ve 215 bodech a jednalo se o další velmi rozsáhlou novelu. V návrhu usnesení Poslanecké sněmovny k vládnímu návrhu novely zákona bylo navrženo dalších 178 změn a doplňků, přičemž pouze 8 jich bylo přijato. Zákon byl vyhlášen 21. 12. 2007 ve Sbírce zákonů v částce 116 pod číslem 379/2007. Účinnost zákona byla stanovena dnem vyhlášení s některými výjimkami.

u) zákon č. 124/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Návrh zákona byl předložen v souvislosti s usnesením vlády ze dne 12. července 2006 č. 855, kterým vláda schválila postup realizace Záměru snížení administrativní zátěže fyzických osob při řízeních a činnostech, při nichž je vyžadován výpis z evidence Rejstříku trestů za účelem doložení bezúhonnosti. Změrem bylo odstranit dlouhodobě nepřijatelný stav, kdy fyzické osoby samy žádaly o výpis z evidence Rejstříku trestů za účelem doložení bezúhonnosti pro účely správního řízení ve formě originálu výpisu nebo jeho ověřené kopie, tzn. přesun povinnosti z fyzické osoby, která je účastníkem správního řízení, ve kterém je výpis vyžadován, na správní orgán, který vede příslušné správní řízení. Realizovala se tak jedna ze základních zásad činnosti správních orgánů uvedená v ustanovení § 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, že veřejná správa je službou veřejnosti. Pro jiné účely, např. kdy se fyzická osoba uchází o zaměstnání a prokazuje svou bezúhonnost výpisem před vznikem pracovněprávního vztahu nebo obdobného vztahu, zůstává tato povinnost na fyzické osobě. V tomto smyslu návrh novely zákona rozšiřoval výčet orgánů, kterým se výpis na jejich žádost vydává pro potřeby jiného než trestního řízení, o správní orgán, který vede správní řízení, pro jehož účely je podle zvláštních právních předpisů vyžadován výpis z evidence Rejstříku trestů. Zároveň byl upraven postup, kdy na základě žádosti v elektronické podobě podané správním orgánem způsobem umožňujícím dálkový přístup poskytne Rejstřík trestů příslušnému správnímu orgánu výpis nebo opis ze své evidence, a to v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový přístup. V návaznosti na změny provedené v zákoně o Rejstříku trestů byly provedeny pouze legislativně technické změny i v zákoně o pobytu cizinců. Zákon byl vyhlášen 15. 4. 2008 ve Sbírce zákonů v částce 39 pod číslem 124/2008 a nabyl účinnosti 1.7.2008.

v) zákon č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence a o změně některých souvisejících zákonů

Podle navrhované právní úpravy je zabezpečovací detence ochranným opatřením, jehož hlavním úkolem je ochrana společnosti před pachateli, kteří spáchali trestnou činnost (*nebo se dopustili činu jinak trestného*) závažného charakteru, jejichž společenská nebezpečnost je vysoká a jejich duševní stav trvale či dočasně způsobil nebo způsobuje, že se takové závažné trestné činnosti dopouštějí. Navíc u těchto osob existuje reálný předpoklad, že se budou i v budoucnu takového závažného nebezpečného jednání dopouštět, a to zvláště za situace, kdy u nich není téměř žádná, nebo jen velmi malá pravděpodobnost účinnosti ochranné léčby.

V souvislosti se zavedením nového ochranného opatření v trestním zákoně - § 72a zabezpečovací detence, promítly se změny i do zákona o pobytu cizinců, kdy se však jednalo pouze o legislativně technické změny. Zákon byl vyhlášen 16. 4. 2008 ve Sbírce zákonů v částce 41 pod číslem 129/2008 a nabyl účinnosti 1.1.2009.

w) zákon č. 140/2008 Sb., kterým se mění některé zákony na úseku cestovních údajů

Odložení termínu zahájení vydávání cestovních dokladů se strojově čitelnými údaji a s nosičem dat s biometrickým údajem o otiscích prstů byl hlavním důvodem vzniku této normy. Nařízení Rady (ES) č. 2252/2004 zavázalo členské státy EU, aby nejpozději do 18 měsíců poté, kdy Komise ES stanoví požadavky na kvalitu a společné normy pro zobrazení obličeje, a nejpozději do 36 měsíců, kdy komise stanoví požadavky na kvalitu a společné normy pro zobrazení otisků prstů, zavedly do jimi vydávaných cestovních pasů a cestovních dokladů médium pro uchovávání údajů, které obsahuje zobrazení obličeje a otisků prstů v interoperabilních formátech. Pro otisky prstů tak komise stanovila technické specifikace rozhodnutím ze dne 28. června 2006, z čehož vyplynul jako nejzazší termín pro zahájení vydávání cestovních dokladů se strojově čitelnými údaji a s nosičem dat s biometrickými údaji o otiscích prstů 28. červen 2009. Zákonem č. 136/2006 Sb. bylo stanoveno zahájení vydávání cestovních dokladů se strojově čitelnými údaji a s nosičem dat s biometrickým údajem o otiscích prstů k 1. květnu 2008. Tento termín vycházel z aktuálního stavu přípravy, kdy nebylo možné jednoznačně předvídat výše uvedené rozhodnutí komise z června 2006, a tedy posunutí termínu až na rok 2009. ČR byla plně připravena akceptovat původní termín, avšak ze strany EU nebyla schválena technická specifikace pro zdokonalené bezpečnostní mechanismy pro ochranu otisků prstů a přístup k nim. Tyto mechanismy jsou povinné pro cestovní doklady obsahující biometrický údaj o otiscích prstů. V návaznosti na výše uvedenou technickou specifikaci nebyly zatím dostupné operační systémy čipů podporující potřebné bezpečnostní mechanismy. Z tohoto důvodu byl odložen termín pro vydávání cestovních dokladů se strojově čitelnými údaji a s nosičem dat s biometrickými údaji o otiscích prstů.

Dále bylo navrženo provést změnu zákona o pobytu cizinců, což umožnilo vydávat cestovní doklady se strojově čitelnými údaji a s nosičem dat s biometrickými údaji i dětem mladším 5 let. Zákon byl vyhlášen 25. 4. 2008 ve Sbírce zákonů v částce 44 pod číslem 140/2008 a nabyl účinnosti dnem vyhlášení.

x) zákon č. 274/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii ČR

Zákonem se měnilo dohromady 58 navazujících zákonů. Jednoznačným cílem nového zákona o Policii ČR bylo výrazněji omezit činnost policie, která bezprostředně nesouvisí s jejím základním posláním. Návrh zákona za prvé převádí agendy, které přímo nesouvisí s úkoly policie, na jiné subjekty a za druhé odbourává činnosti, které policii zatěžují na úkor jiných činností.

Problematiky upravené zákonem o pobytu cizinců jsou značně rozsáhlé a stanovují službě cizinecké a pohraniční policie značně širokou škálu úkolů. Pro jejich plnění má policie vytvořeny nezbytné podmínky, zejména teritoriální rozmístění svých pracovišť, personální obsazení a materiálně technické zabezpečení. Tato novela upravovala zákon o pobytu cizinců v 77 bodech. Jednalo se z největší části právě o změny spojené s přenesením působnosti policie na Ministerstvo vnitra u celé řady činností, které dosud zajišťovala Policie ČR, nebo-li oprostění od činností, které mohou být zabezpečeny stejně kvalitně také civilním úřadem. Pro převod problematiky povolování pobytu cizincům z policie na civilní úřad, svědčily i závěry analýz zadaných v předchozím období Ministerstvem práce a sociálních věcí.⁶³ Vzhledem k rozsáhlosti činností, organizačního, materiálně technického i personálního zázemí není reálné Policii ČR zbavit těchto úkolů jednorázově, proto se navrhlo, aby tento proces proběhnul v několika fázích. Do působnosti oddělení cizinecké policie tehdy spadalo rozhodování o trvalých pobytech, o dlouhodobých pobytech, udělování dlouhodobých víz a zajišťování dalších úkonů souvisejících s pobytem cizinců na území ČR (*např. plnění ohlašovací povinnosti, vydávání cizineckých pasů a některých dalších dokladů, ověřování pozvání, evidenční činnost*). Dále se v rámci své teritoriální působnosti podíleli na provádění kontrol dodržování pobytového režimu cizinců. S výjimkou činností souvisejících s plněním ohlašovací povinnosti, bylo navrhováno, aby byly všechny činnosti zabezpečované v souvislosti s problematikou trvalých pobytů převedeny do kompetence ministerstva vnitra, tzv. první etapa. Ve druhé etapě se navrhuje, aby ministerstvo vnitra převzalo od policie – s výjimkou udělování víz – i agendu přechodných pobytů. Návrh novely zákona předpokládal, že do doby realizace převodu těchto činností (*tj. do konce roku 2012*) může dojít k podstatné změně v počtu cizinců žádajících o vydání povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR, včetně s tím souvisejících dalších činností, v porovnání se současným stavem. Současně s tím je nezbytné počítat i s odpovídajícími změnami, pokud jde o počet policistů a civilních zaměstnanců, kteří budou tuto problematiku řešit.

Návrh zákona upravoval zákon o pobytu cizinců ve 215 bodech a jednalo se o dosud nejrozsáhlejší novelu. Zákon byl vyhlášen 11. 8. 2008 ve Sbírce zákonů v částce 91 pod číslem 274/2008. Účinnost zákona byla stanovena dnem 1. 1. 2009 (*výjimky v různě stanovené účinnosti se netýkaly změny zákona o pobytu cizinců*). Vzhledem k velkému množství změn byl zmocněn předseda vlády, aby ve Sbírce zákonů vyhlásil úplné znění zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých

⁶³ *např. analýza zpracovaná společností Gabal Analysis and Consulting. Dostupné z <http://www.gac.cz/html/index.php?action=show_content&content_id=41&lang=cs>*

zákonů, jak vyplývá z pozdějších zákonů, a to ve znění účinném ke dni a) 1. ledna 2009, b) 1. ledna 2013.

y) zákon č. 306/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Tento zákon provedl potřebné terminologické úpravy vyplývající ze zrušení plného invalidního a částečného invalidního důchodu a zavedení invalidního důchodu pro invaliditu prvního, druhého nebo třetího stupně. Přitom tehdejší plný invalidní důchod se považuje za invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně, částečný invalidní důchod se považuje za invalidní důchod pro invaliditu prvního nebo druhého stupně, plná invalidita se považuje za invaliditu třetího stupně a částečná invalidita se považuje za invaliditu prvního nebo druhého stupně. Jednalo se čistě úpravu legislativně technické povahy § 87g odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Zákon byl vyhlášen 21. 8. 2008 ve Sbírce zákonů v částce 99 pod číslem 306/2008 a nabyl účinnosti 1. 1. 2010 (*výjimky v různě stanovené účinnosti se netýkaly změny zákona o pobytu cizinců*).

z) zákon č. 382/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

Novela zákona o pobytu cizinců, která je součástí tohoto návrhu novely zákona o zaměstnanosti, zavedla nový druh povolení k dlouhodobému pobytu cizinců za účelem zaměstnání ve zvláštních případech – tzv. zelenou kartu. Toto povolení má duální charakter, tzn. současně se jedná o povolení k zaměstnání i o povolení k pobytu cizince na území ČR. Smyslem této úpravy bylo odstranit nadbytečné administrativní překážky bránící operativnímu přístupu cizinců na český trh práce v profesích, které nebudou v době 30 dnů od nahlášení volného pracovního místa úřadu práce obsazena českým občanem, občanem jiného členského státu EU nebo jejich rodinnými příslušníky. K tomuto účelu vede Ministerstvo práce a sociálních věcí centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zelené karty. Potřebná data jsou do této evidence automaticky přenášena z evidence volných pracovních míst po 30 dnech od nahlášení volného pracovního místa a dále volná pracovní místa označená Ministerstvem průmyslu a obchodu jako místa vhodná pro klíčový personál. Pracovním místem vhodným pro klíčový personál je zejména takové pracovní místo, na které zaměstnavatel požaduje zaměstnance s vysokoškolským vzděláním a které Ministerstvo průmyslu a obchodu označí za klíčové, protože s ohledem na aktuální požadavky zaměstnavatelů je jeho obsazení cizincem žádoucí. V souvislosti s procesem vydávání zelené karty vyznačují do centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli zelené karty potřebné údaje zastupitelské úřady (*přijetí žádosti o vydání zelené karty*) a Ministerstvo vnitra (*informace o vyhovění žádosti a následně o vydání zelené karty*).

Bližší podrobnosti k zeleným kartám byly uvedeny v kapitole 4.4. Zákon byl vyhlášen 20. 10. 2008 ve Sbírce zákonů v částce 124 pod číslem 382/2008 a nabyl účinnosti 1. 1. 2009 (*výjimky v různě stanovené účinnosti se netýkaly změny zákona o pobytu cizinců*).

aa) zákon č. 41/2009 Sb., o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím trestního zákoníku

Tento návrh zákona novelizoval zákony související s přijetím nového trestního zákoníku. Bylo nutno do příslušných ustanovení zákona o pobytu cizinců promítnout snížení věkové hranice trestní odpovědnosti z 15 na 14 let a dále změnit v dotčených ustanoveních odkazy na trestné činy, které trestní zákoník označuje jako zločiny. Zákon byl vyhlášen 9. 2. 2002 ve Sbírce zákonů v částce 12 pod číslem 41/2009 a nabyt účinnosti 1. 1. 2010 (*výjimky v různě stanovené účinnosti se netýkaly změny zákona o pobytu cizinců*).

ab) nález Ústavního soudu vyhlášený pod č.47/2009 Sb.,

Ústavní soud rozhodl dne 9. 12. 2008 o zrušení § 171 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Návrh podal Nejvyšší správní soud, který se domáhal vydání nálezu na zrušení tohoto ustanovení. Napadené ustanovení vylučovalo ze soudního přezkumu rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud se před zahájením řízení o tomto vyhoštění cizinec zdržoval na území na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště neoprávněně. Navrhovatel spatřoval rozpor napadeného ustanovení s čl. 36 odst. 2⁶⁴ a s čl. 10 odst. 2⁶⁵ Listiny základních práv a svobod. Nález Ústavního soudu byl vyhlášen 13. 2. 2009 ve Sbírce zákonů v částce 15 pod číslem 47/2009 a nabyt účinnosti dnem vyhlášení.

ac) zákon č. 197/2009 Sb., o certifikaci veřejných dokladů biometrickými údaji a o změně některých zákonů

Cílem návrhu zákona bylo stanovit působnost a povinnosti jednotlivých subjektů v rámci poskytování certifikačních služeb, spojených s vydáváním a používáním dokladů s nosičem dat s biometrickými údaji. Jedná hlavně o oblast e-cestovních dokladů. Dále bylo nezbytné upravit poskytování certifikačních služeb, které bude nutné zavést v souvislosti se zavedením otisků prstů do e-cestovních dokladů ČR s účinností od 1. 4. 2009 (*posun termínu na základě zákona č. 140/2008 Sb., kterým se mění některé zákony na úseku cestovních dokladů*), a řízení přístupu tuzemských i zahraničních inspekčních systémů k těmto biometrickým údajům při používání dokladu. V souvislosti s tím je nutné upravit i působnost jednotlivých subjektů, které budou do systému poskytování certifikačních služeb a řízení přístupu zapojeny, a to jak v národním prostředí, tak i vůči členským státům EU, respektive třetím státům (*viz. příloha č. 10*).

Součástí návrhu je změna ustanovení § 113 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Návrh novely nařízení Rady č. 2252/2004 o normách pro bezpečnostní a biometrické

⁶⁴ Čl. 36 odst. 2 *Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny*

⁶⁵ Čl. 10 odst. 2 *Každý má právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života*

prvky v cestovních pasech a v cestovních dokladech vydávaných členskými státy,⁶⁶ který byl v té době projednáván v pracovních orgánech Komise EU a Evropského parlamentu, obsahuje věkovou hranici 6 let, od níž lze vydávat cestovní pasy s otisky prstů. Předpokládalo se, že tato novela uvedeného nařízení Rady bude schválena, avšak nedorazí před 1. dubnem 2009, což by mělo dopad i do právních poměrů občanů ČR. Od tohoto data by musely být do cestovních dokladů vydávaných ČR zavedeny údaje o otiscích prstů.

Cílem změny zákona o pobytu cizinců bylo proto do doby, než bude přijata zmiňovaná novela nařízení č. 2252/2004, stanovit obdobnou věkovou hranici pro pořizování otisků prstů. Jinak by bylo nutné, a to navíc jen po dobu několika měsíců vydávat cestovní doklady s otiskem prstů dětem od narození. Návrhem změny zákona o pobytu cizinců se tedy sledovalo dosažení žádoucího právního stavu, to znamená stanovení věkové hranice pro pořizování otisků prstů na 6 let. Zákon byl vyhlášen 29. 6. 2009 ve Sbírce zákonů v částce 58 pod číslem 197/2009 a nabyl účinnosti dnem vyhlášení.

ad) zákon č. 227/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o základních registrech

Tento návrh zákona je tzv. změnovým zákonem, který doprovází zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, který byl již 27. dubna 2009 roku vyhlášen ve Sbírce zákonů. Tento změnový zákon mění dalších 183 zákonů. Proces elektronizace veřejné správy, budování eGovernmentu je spjatý s myšlenkou vybudování základních registrů veřejné správy a vychází ze strategického dokumentu Státní informační politika - cesta k informační společnosti. Záměr vytvořit základní registry byl rozpracován a přijat v dokumentu Koncepce budování informačních systémů veřejné správy a potvrzen dokumentem Státní informační a komunikační politika-e-Česko 2006. Vláda přijala závazek rozšířit využitelnost stávajících informačních systémů veřejné správy tak, že subsystemy a registry veřejné správy budou propojeny. Cílem je zrychlení správních procesů, odstranění duplicit vedených dat a zúžení správního aparátu. Nástrojem pro splnění tohoto cíle jsou základní registry veřejné správy, které se stanou datovou základnou pro nejčastěji využívané údaje při výkonu veřejné moci a které zaručí jejich bezpečné sdílení. Jako vybraná varianta byla zvolena varianta spočívající ve vytvoření

4 registrů:

základní registr územní identifikace, adres a nemovitostí, základní registr obyvatel, základní registr osob, základní registr práv a povinností,

5 zákonů:

zákon o základních registrech, zákon o základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí, zákon o základním registru obyvatel, zákon o základním registru osob, zákon o základním registru práv a povinností.

⁶⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 444/2009 ze dne 28. května 2009, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 2252/2004 o normách pro bezpečnostní a biometrické prvky v cestovních pasech a cestovních dokladech vydávaných členskými státy – byla dočasně stanovena věková hranice pro děti mladší 12 let, které byly osvobozeny od požadavku poskytovat otisky prstů

Tento změnový zákon promítá v návaznosti na zákon o základním registru obyvatel následující změny:

- údaje, které se povedou jako referenční v základním registru obyvatel, nebudou nadále poskytovány z evidence obyvatel,
- z evidence obyvatel budou poskytovány pouze tzv. historické údaje a údaje, které nebudou vedeny v základním registru obyvatel,
- údaje o cizincích nebudou nadále vedeny v evidenci obyvatel, ale budou poskytovány přímo z cizineckého informačního systému.

Cílem je vytvořit takový systém, který povede vybrané údaje (*tzv. referenční údaje*) k cizincům, kterým bylo podle zvláštního právního předpisu vydáno povolení k trvalému pobytu na území ČR nebo povolení k přechodnému pobytu na území ČR na dobu delší než 90 dnů a občanům EU, kteří na území ČR hodlají přechodně pobývat po dobu delší než 3 měsíce a dále cizincům, kterým byla na území ČR udělena mezinárodní ochrana formou azylu nebo doplňkové ochrany, popř. jiným osobám, o nichž tak stanoví jiný právní předpis (*v této kapitole dále jen "cizincům"*). Tyto údaje budou sdíleny orgány veřejné moci a závazně využívány tak, aby fyzické osoby nebyly povinny stejné údaje opakovaně dokládat. V případě cizinců se v agendovém informačním systému evidence obyvatel povedou pouze údaje v rozsahu jméno, popřípadě jména, příjmení a rodné číslo, popřípadě datum narození, pokud cizinci nebylo přiděleno rodné číslo, a to pouze v případech, že cizinec je matkou, otcem, popřípadě jiným zákonným zástupcem, manželem, partnerem nebo dítětem státního občana ČR.

Navrhovaným zněním § 158 zákona o pobytu cizinců dochází k doplnění současného rozsahu údajů, vedených o cizincích, v informačním systému policie (*nově označeném "informační systém cizinců"*) tak, aby byl vytvořen zdroj dat ve srovnatelném rozsahu se současným právním stavem, zakotveným v § 3 odst. 4 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (*zákon o evidenci obyvatel*). Současně se stanoví, že pokud jsou údaje v informačním systému cizinců vedeny ve stanoveném rozsahu jsou tyto údaje orgánům veřejné moci poskytovány způsobem umožňujícím dálkový přístup a v rozsahu, který je stanoven jiným právním předpisem. V případech ostatních údajů vedených v informačních systémech policie podle cizineckého zákona jsou podmínky poskytování údajů stanoveny odlišně (*§ 159 odst. 3 tohoto zákona*). Navrhovaná změna současně stanoví některé specifické provozní a bezpečnostní podmínky zpracovávání osobních údajů cizinců a to ve vztahu ke zpracovávání záznamu o poskytnutí údajů a poskytování tohoto záznamu. Dále se stanoví, že údaje cizinců se uchovávají na technických nosičích dat.

Zákon byl vyhlášen 24. 7. 2009 ve Sbírce zákonů v částce 68 pod číslem 227/2009 a nabyde účinnosti 1. 7. 2010 (*výjimky v různé stanovené účinnosti se netýkají změny zákona o pobytu cizinců*).

ae) zákon č. 278/2009 Sb., o změně zákonů v souvislosti s přijetím zákona o pojišťovnictví

Tento návrh zákona je jedním z dalších tzv. doplňkových zákonů k novému zákonu o pojišťovnictví. Navazuje na tento zákon a mění dalších 22 zákonů, ve kterých bylo nutné provést změny týkající se soukromého pojišťovnictví. Zákon o pobytu cizinců byl změněn v 18 bodech a jednalo se změny legislativně technického charakteru. Zákon byl vyhlášen 31. 8. 2009 ve Sbírce zákonů v částce 85 pod číslem 278/2009 a nabyl účinnosti 1. 1. 2010.

af) zákon č. 281/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím daňového řádu

Návrh zákona obsahuje novelizaci celkem 200 zákonů. Převážná část návrhů novel se týká úpravy zákonů ve věci tzv. dělené správy. Jedná se o odstranění duplicitní úpravy v jednotlivých právních předpisech, která se stala nadbytečnou pro jednoznačné vyjádření dělené správy příslušnými ustanoveními správního řádu. Mělo by tak dojít k odstranění nepřehledné právní úpravy v této oblasti. Existence dělené správy vychází ze skutečnosti, že vedle peněžitých plnění do veřejných rozpočtů jako jsou daně, cla, správní, soudní a místní poplatky atd. (*tedy peněžitá plnění "daňového charakteru"*), u nichž je dán komplexní procesní režim podle stávajícího zákona o správě daní a poplatků, se vyskytuje i řada peněžitých plnění směřujících rovněž do veřejných rozpočtů ukládaných podle jiných než daňových zákonů, tj. zejména v obecném režimu správního řádu. Jde především o různé pokuty. U těchto peněžitých plnění se podle dosavadního procesního předpisu postupuje až v rovině platební (*tj. při vybírání, evidenci a vymáhání těchto plnění*). Tento přechod se nazývá procesní dělená správa. Existuje i věcná dělená správa, kdy správu placení daného peněžitého plnění přebírá jiný orgán než ten, který toto peněžité plnění uložil.

Návrh dělené správy rozlišuje dva okruhy případů, které v rámci věcné dělené správy nastávají. Vychází tak ze skutečnosti, že v některých zákonech je rozdělení věcné působnosti při správě placení peněžitého plnění stanoveno tak, že dobrovolná část úhrady je svěřena orgánu ukládajícímu a vlastní vymáhání pak obecnému správci daně. V jiných zákonech je pak předpokládána příslušnost obecného správce daně pro obě tyto oblasti, tedy vybírání i vymáhání příslušného peněžitého plnění. Věcný rozsah působnosti však musí být v jednotlivých zákonech jasně vyjádřen, aby bylo zřejmé, do jakého okruhu orgánů daný orgán spadá. Jedná se o tyto tři okruhy, podle toho, zda je orgán příslušný:

- k uložení peněžitého plnění i zajištění jeho placení (*nedochází k věcné dělené správě, pouze k procesní dělené správě*)
- k uložení peněžitého plnění a jeho vybrání - přijetí dobrovolné platby (*k věcné dělené správě dojde pouze v případě nesplnění platební povinnosti, kdy vymáhání zajišťuje obecný správce daně*)
- pouze k uložení peněžitého plnění (*vybrání i vymáhání zajišťuje obecný správce daně v rámci věcné dělené správy*)

Změna zákona o pobytu cizinců se promítla v § 157b odst. 10 větě první zrušením slov "a vymáhají místně příslušné celní úřady". Zákon byl vyhlášen 3. 9. 2009 ve Sbírce zákonů v částce 87 pod číslem 281/2009 a nabyde účinnosti 1. 1. 2011.

4.6. Přehled jednotlivých prováděcích vyhlášek a nařízení vlády (1989-2009)

a) zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů:

- 368 Vyhláška Ministerstva vnitra ze dne 22. prosince 1999, kterou se stanoví náležitosti a počty fotografií vyžadovaných podle zákona o pobytu cizinců (*novelizováno 363/2001, 198/2004, 164/2006, 416/2006*)
- 363 Vyhláška Ministerstva vnitra ze dne 30. července 2002, kterou se zrušuje vyhláška Ministerstva vnitra č. 192/2001 Sb., kterou se vydává seznam hraničních přechodů, ve znění vyhlášky č. 364/2001 Sb. a vyhlášky č. 142/2002 Sb.
- 183 Nařízení vlády ze dne 31. března 2004, kterým se zrušuje nařízení vlády č. 77/2000 Sb., o vydávání potvrzení o přechodném pobytu státním občanům Slovenské republiky
- 198 Vyhláška Ministerstva vnitra ze dne 2. dubna 2004, kterou se mění vyhláška č. 368/1999 Sb., kterou se stanoví náležitosti a počty fotografií vyžadovaných podle zákona o pobytu cizinců, ve znění vyhlášky č. 363/2001 Sb.
- 272 Nařízení vlády ze dne 28. dubna 2004 o jednostranném zrušení vízové povinnosti ve vztahu k Austrálii, Kanadě, Sultanátu Brunei a Spojeným státům americkým (*novelizováno 224/2009*)
- 273 Nařízení vlády ze dne 28. dubna 2004 o jednostranném zrušení vízové povinnosti ve vztahu k Andorskému knížectví, Bolívarovské republice Venezuela, Bolivijské republice, Brazílské federativní republice, Guatemalské republice, Japonsku, Monackému knížectví, Nikaragujské republice, Novému Zélandu, Paraguayské republice, Salvadorské republice, San Marinské republice, Svatému Stolci, ke Svrchovanému řádu Maltézských rytířů, ke Zvláštní administrativní oblasti Čínské lidové republiky Hongkong, ke Zvláštní administrativní oblasti Čínské lidové republiky Macao a pro držitele cestovních dokladů Organizace spojených národů „Laissez-Passer“ (*novelizováno 156/2007*)
- 274 Vyhláška Ministerstva zdravotnictví ze dne 28. dubna 2004, kterou se stanoví seznam nemocí, které by mohly ohrozit veřejné zdraví, a seznam nemocí a postižení, které by mohly závažným způsobem ohrozit veřejný pořádek
- 446 Vyhláška Ministerstva vnitra ze dne 3. listopadu 2005, kterou se stanoví okruh cizinců, kteří mohou pobývat v tranzitním prostoru mezinárodního letiště na území České republiky pouze na základě uděleného letištního víza (*novelizováno 356/2006, 418/2006, 13/2007, 246/2007, 111/2008*)
- 447 Vyhláška Ministerstva vnitra ze dne 3. listopadu 2005, kterou se stanoví výše nákladů na ubytování, stravování a přepravu po území České republiky cizince zajištěného za účelem správního vyhoštění
- 415 Vyhláška Ministerstva vnitra ze dne 18. srpna 2006, kterou se stanoví technické podmínky a postup při pořizování a dalším zpracování

biometrických údajů obsažených v nosiči dat cestovního dokladu (*novelizováno 75/2009*)

- 421 Nařízení vlády ze dne 16. srpna 2006 o jednostranném zrušení vízové povinnosti pro držitele diplomatických pasů Bosny a Hercegoviny a Makedonie/FYROM
- 436 Nařízení vlády ze dne 30. srpna 2006 o jednostranném zrušení vízové povinnosti pro držitele diplomatických pasů Republiky Srbsko a Republiky Černá Hora
- 348 Vyhláška Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy v dohodě s Ministerstvem vnitra ze dne 9. září 2008 o výuce a zkouškách znalosti českého jazyka pro účely získání povolení k trvalému pobytu na území České republiky
- 373 Sdělení Ministerstva vnitra ze dne 18. září 2008 o vyhlášení seznamu hraničních přechodů a rozsahu jejich provozu v případě dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic
- 461 Vyhláška Ministerstva vnitra ze dne 17. prosince 2008, kterou se stanoví seznam zemí, jejichž státní příslušníci jsou oprávněni požádat o vydání zelené karty
- 462 Vyhláška Ministerstva vnitra ze dne 17. prosince 2008, kterou se stanoví seznam zemí, jejichž státní příslušníci jsou oprávněni požádat o udělení víza, vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu pouze na zastupitelském úřadu ve státě, jehož je cizinec občanem, popřípadě jenž vydal cestovní doklad, jehož je cizinec držitelem, nebo ve státě, ve kterém má cizinec povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt

b) zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR (zákon o azylu)

- 376 Vyhláška Ministerstva vnitra ze dne 12. září 2005, kterou se stanoví výše úhrady za stravu a ubytování poskytnuté v azylovém zařízení, výše kapesného a termíny jeho výplaty (*novelizováno 174/2006, 198/2008*)
- 415 Vyhláška Ministerstva vnitra ze dne 18. srpna 2006, kterou se stanoví technické podmínky a postup při pořizování a dalším zpracovávání biometrických údajů obsažených v nosiči dat cestovního dokladu (*novelizováno 75/2009*)

c) zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR (zákon o cestovních dokladech)

- 642 Vyhláška Ministerstva vnitra ze dne 10. prosince 2004, kterou se provádí zákon o občanských průkazech a zákon o cestovních dokladech (*novelizováno 417/2006, 65/2008*)

- 495 Vyhláška Ministerstva zahraničních věcí ze dne 7. listopadu 2006 o stanovení vzorů diplomatických a služebních pasů a vzorů tiskopisů žádostí o jejich vydání (*novelizováno 172/2008*)

4.7. Přehled legislativy EU (cizinecké)

Acquis communautaire je francouzský termín pro právo ES/EU, je základem evropské integrace, označuje souhrn zákonů a ustanovení, přijatých během jednotlivých etap evropské integrace a vytváření společného trhu. Sleduje cíl jednotného společného práva ve všech členských zemích. Jedná se o nezávislý právní systém, který je nadřazen právním systémům jednotlivých států. Na jeho vzniku, zavedení, dohledem nad ním a na dalším jeho vývoji se podílí řada institucí EU.

Maastrichtská smlouva pojala azylovou politiku (*ve 3. pilíři*) jako zvláštní oblast spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí. Poté, co vstoupila v platnost Amsterodamská smlouva, se otázky azylu dostaly do 1. pilíře EU a jsou upravovány právními nástroji komunitárního práva. V užším slova smyslu představují komunitární právo zakládající smlouvy (*primární právo*) a právní ustanovení, přijatá na jejich základě institucemi Společenství (*sekundární legislativa, resp. sekundární právo*). V širším smyslu zahrnuje komunitární právo všechny právní normy Společenství, včetně obecných právních zásad, rozsudků Evropského soudního dvora, zákonodárství vyplývajícího ze zahraničních vztahů ES. Souhrn těchto právních norem představuje to, co je známo pod pojmem *acquis Společenství*.

Rozdělení legislativy EU

1 Smlouvy

Smlouvy tvoří tzv. „primární právo“ EU, které je srovnatelné s Ústavou na státní úrovni. Smlouvy tedy definují základní prvky Unie a zvláště pak působnost činitelů komunitárního systému, kteří se podílejí na rozhodovacím procesu a procesu legislativní činnosti, stejně tak jako pravomoci, které jsou jim přiděleny. Smlouvy jsou jako takové předmětem přímých jednání mezi vládami členských států a musí být proto schváleny dle předem daných procedur na národní úrovni (*v zásadě národními parlamenty nebo referendem*).

- 1.1 Návrh Smlouvy o založení Ústavy pro Evropu
- 1.2 Smlouva o založení Evropského společenství (*Smlouva ES*)
- 1.3 Smlouva o Evropské unii (*Smlouva ES*)
- 1.4 Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii
- 1.5 Smlouvy o přistoupení
- 1.6 Další smlouvy a protokoly
 - 1.6.1 Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli
 - 1.6.2 Jednotný evropský akt
 - 1.6.3 Amsterodamská smlouva
 - 1.6.4 Smlouva z Nice
 - 1.6.5 Další smlouvy a protokoly, např.:

- Smlouva s Grónskem (1984), jež byla uzavřena, aby Grónsko mohlo v r. 1985 vystoupit z EHS a být prohlášeno za přidružené území a zámořskou oblast;
- Slučovací smlouva (1965), která zavedla jedinou Komisi a Radu pro tři Evropská společenství (Evropské společenství uhlí a oceli, Evropské hospodářské společenství a EURATOM); článek 9 Amsterodamské smlouvy zrušil Slučovací smlouvu a zahrnul její hlavní prvky do Smlouvy ES;
- smlouva upravující některá finanční opatření (1975) a některé články všech tří Smluv ESUO, EHS a EURATOM; tyto modifikace byly z velké části znovu upraveny pozdějšími smlouvami;
- Protokol o holandských Antilách (1962), který přinesl upřesnění týkající se volného obchodu uplatňovaného na dovoz ropných produktů z holandských Antil do EU.

2 Mezinárodní smlouvy

Mezinárodní smlouvy dovolují Unii rozvíjet hospodářské, sociální a politické vztahy se zbytkem světa. Vždy se jedná o smlouvy uzavřené mezi subjekty mezinárodního práva (*členské státy nebo organizace*), které mají za svůj cíl udržovat spolupráci na mezinárodní úrovni. Smlouvy uzavřené EU uvnitř prvního pilíře zavazují instituce EU a členské státy. Smlouvy uzavřené EU uvnitř druhého nebo třetího pilíře zavazují instituce, ale ne vždy členské státy (*viz 3.4.7*)

2.1 Smlouvy se třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi

- Dohody o přidružení
- Dohody o spolupráci
- Obchodní dohody

2.2 Smlouvy mezi členskými státy

3 Sekundární právo

Tvoří třetí důležitý pramen komunitárního práva. Definuje se jako celek normativních aktů, které byly přijaty evropskými institucemi jako prováděcí ustanovení smluv. Jak je uvedeno ve Smlouvě ES, k sekundárnímu právu náleží právní akty závazné (*nařízení, směrnice a rozhodnutí*) a nezávazné (*rozhodnutí, doporučení*), ale také celá řada dalších aktů, jako např. vnitřní institucionální nařízení nebo akční komunitární programy.

3.1 Nařízení

3.2 Směrnice

3.3 Rozhodnutí

3.4 Další akty

3.4.1 Doporučení

3.4.2 Stanoviska

3.4.3 Společná akce (*Společná zahraniční a bezpečnostní politika*)

3.4.4 Společná akce (*Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech*)

3.4.5 Rozhodnutí, rámcové rozhodnutí a společná akce (*Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech*)

3.4.6 Společný postoj (*Společná zahraniční a bezpečnostní politika a Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech*)

3.4.7 Mezinárodní smlouvy (*Společná zahraniční a bezpečnostní politika a Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech*)

4 Konsolidovaná legislativa

Konsolidace se sestává ze zapracování základního dokumentu (*smlouvy nebo komunitární legislativy*) a jeho modifikací a postupných oprav do jediného textu bez úřední hodnoty. Tyto texty mají výhradně informativní hodnotu a instituce odpírají jakoukoliv odpovědnost za jejich obsah.

5 Přípravné práce

Přípravnými pracemi se rozumí celek všech aktů, které jsou vydány institucemi v rámci procesu legislativní činnosti. Do této skupiny zahrnujeme také dokumenty obecnější povahy. Základní akty, které jsou považovány za součást přípravných prací, jsou blíže upřesněny níže.

5.1 Přípravné akty

5.1.1 Legislativní návrhy a stanoviska Komise (*grafické znázornění*)

5.1.2 Návrhy členských států

5.1.3 Společný postoj Rady

5.1.4 Usnesení Evropského parlamentu v procesu legislativní činnosti

5.1.5 Stanovisko Hospodářského a sociálního výboru a Výboru regionů

5.2 Další dokumenty institucí

5.2.1 Sdělení Komise

- bílé knihy, které obsahují celek návrhů k postupům na komunitární úrovni v určité oblasti. Někdy navazují na zelené knihy, jejichž cílem je zahájit konzultační proces na evropské půdě. Jakmile je bílá kniha přijata Radou, může tedy v dotyčné oblasti a v konkrétním případě vést k akčnímu programu Unie;
- zelené knihy, které se snaží vytvořit prostor k rozvaze a zahájit tak konzultaci na evropské úrovni na určité téma. Takové vyvolané konzultace jako reakce na zelenou knihu pak mohou vést až k vydání bílé knihy, která navrhne soubor konkrétních prostředků společné akce na komunitární úrovni.

5.2.2 Zpráva Účetního dvora

6 Judikatura

Judikatura je tvořena souborem všech rozhodnutí, která jsou učiněna orgány, jež jsou nositeli soudní moci. Evropský soudní dvůr a Soud prvního stupně jsou v EU instituce soudní moci. Soudnímu dvoru přísluší zajišťovat dodržování komunitárního práva, co se týče výkladu a provádění zakládajících smluv. Ve své činnosti je Soudní dvůr podporován generálními advokáty, kteří přijímají rozhodnutí.

6.1 Rozsudky

6.2 Stanoviska

6.3 Rozhodnutí

6.4 Rozhodnutí generálních advokátů

7 Parlamentní otázky

Parlamentní otázky představují pro členy Parlamentu prostředek, jímž kontrolují činnost Komise a Rady. Každý člen Parlamentu může Radě a Komisi položit

- písemné otázky (*s žádostí písemného zodpovězení*)
- ústní otázky (*položené během zasedání*)
- otázky během doby vyhrazené pro otázky (*doba vyhrazená pro dotazy během každého zasedání Parlamentu*).

Legislativa EU ve vztahu k cizinecké problematice obsahuje celkem **579** platných právních aktů (*k 1.2.2010*).⁶⁷ Vztahují se např. k volnému pohybu osob (224), k policejní spolupráci, k soudní spolupráce v trestních věcech a celní spolupráci (275). V této kapitole jsou uvedeny jen některé z nich, dle názoru autora, ty nejdůležitější (*uvedena jsou rovněž CELEX čísla*):⁶⁸

- **41993D0024** - Rozhodnutí výkonného výboru ze dne 14. prosince 1993 o společných zásadách pro prohlášení jednotných víz za neplatná od počátku, pro jejich zrušení nebo pro zkracování jejich doby platnosti (SCH/Com-ex (93) 24) (*Úř. věst. L 239*)
- **41993D0021** - Rozhodnutí výkonného výboru ze dne 14. prosince 1993 o prodlužování doby platnosti jednotných víz [SCH/Com-ex (93)21] (*Úř. věst. L 239*)
- **41994D0016** - Rozhodnutí výkonného výboru ze dne 21. listopadu 1994 o pořizování společných vstupních a výjezdních razítek (SCH/Com-ex (94) 16 rev.) (*Úř. věst. L 239*)
- **31994D0795** - Rozhodnutí Rady ze dne 30. listopadu 1994 o společné akci přijaté Radou na základě čl. K.3 odst. 2 písm. b) Smlouvy o Evropské unii týkající se možnosti cestování žáků ze třetích zemí s bydlištěm v některém členském státě (*Úř. věst. L 327*)
- **41995D0001** - Rozhodnutí výkonného výboru ze dne 5. května 1995 o společné vízové politice obsažené ve zprávě ze zasedání výkonného výboru v Bruselu ze dne 28. dubna 1995 [SCH/Com-ex (95) PV 1 rev.] (*Úř. věst. L 239*)
- **31995R1683** - Nařízení Rady (ES) č. 1683/95 ze dne 29. května 1995, kterým se stanoví jednotný vzor víz (*Úř. věst. L 164*)
- **41996D0409** - Rozhodnutí zástupců vlád členských států, zasedajících v Radě, ze dne 25. června 1996 o zavedení náhradního cestovního dokladu (*Úř. věst. L 168*)

⁶⁷ Dostupné z <<http://eur-lex.europa.eu/cs/legis/20100201/chap19.htm>>

⁶⁸ CELEX (*Communitatis Europae Lex*) je počítačový dokumentační systém o právu ES/EU a dalších dokumentech. Vznikl v 70-tých letech jako jedna z aplikací informačních technologií do oblasti právních informací s cílem umožnit tak zároveň rychlejší a operativnější přístup občanů, státních orgánů a dalších zájemců k těmto textům, a to nejen v rámci členských států Společenství, ale i pro subjekty ze třetích zemí. Databáze tohoto systému jsou provozovány ve všech úředních jazycích Unie. Jsou přístupné prostřednictvím Internetu nebo ve formě databáze JUSTIS na CD-ROM. Verze on-line a rovněž i CD-ROM pracují se stejnou datovou základnou, mají i shodnou strukturuází a indexy položek.

- **31996D0749** - Rozhodnutí Rady ze dne 16. prosince 1996 o sledování provádění aktů přijatých Radou v oblasti nedovoleného přistěhovalectví, zpětného přijetí, nedovoleného zaměstnávání státních příslušníků třetích zemí a spolupráce při výkonu rozhodnutí o vyhoštění (*Úř. věst. L 342*)
- **31997F0011** - Společná akce ze dne 16. prosince 1996 přijatá Radou na základě článku K.3 Smlouvy o EU o jednotném vzoru povolení k pobytu (*Úř. věst. L 7*)
- **31997D0340** - Rozhodnutí Rady ze dne 26. května 1997 o výměně informací týkajících se pomoci při dobrovolném návratu státních příslušníků třetích zemí (*Úř. věst. L 147*)
- **41997D0034** - Rozhodnutí výkonného výboru ze dne 15. prosince 1997 o provádění společné akce o jednotném vzoru povolení k pobytu [SCH/Com-ex (97) 34 rev.] (*Úř. věst. L 239*)
- **41997D0039** - Rozhodnutí výkonného výboru ze dne 15. prosince 1997 o zásadách týkajících se důkazních prostředků a nepřímých důkazů v rámci dohod o zpětném přebírání mezi státy Schengenu [SCH/Com-ex (97)39 rev.] (*Úř. věst. L 239*)
- **41998D0018** - Rozhodnutí výkonného výboru ze dne 23. června 1998 o opatřeních, která mají být přijata vůči zemím působícím obtíže při vydávání dokladů umožňujících vyhoštění z schengenského území [SCH/Com-ex (98) 18 rev.] (*Úř. věst. L 239*)
- **41998D0021** - Rozhodnutí výkonného výboru ze dne 23. června 1998 o vyznačování razítek do cestovních pasů žadatelů o udělení víza (SCH/Com-ex (98) 21) (*Úř. věst. L 239*)
- **41998D0117** - Rozhodnutí výkonného výboru ze dne 27. října 1998 o přijetí opatření k boji proti nedovolenému přistěhovalectví [SCH/C (98)117] (*Úř. věst. L 239*)
- **41998D0057** - Rozhodnutí výkonného výboru ze dne 16. prosince 1998 o zavedení jednotného formuláře, kterým se prokazuje pozvání, závazek poskytnutí podpory nebo potvrzení o ubytování [SCH/Com-ex (98) 57] (*Úř. věst. L 239*)
- **41999D0013** - Rozhodnutí výkonného výboru ze dne 28. dubna 1999 o konečném znění Společné příručky a Společné konzulární instrukce (SCH/Com-ex (99) 13) (*Úř. věst. L 239*)
- **32000R2725** - Nařízení Rady (ES) č. 2725/2000 ze dne 11. prosince 2000 o zřízení systému Eurodac pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy (*Úř. věst. L 316*)
- **32001R0539** - 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 (*Úř. věst. L 81*)
- **32001L0040** - Směrnice Rady 2001/40/ES ze dne 28. května 2001 o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí (*Úř. věst. L 149, 2.6.2001, s. 34—36*)
- **32001L0055** - Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi

členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (*Úř. věst. L 212*)

- **32002R0333** - Nařízení Rady (ES) č. 333/2002 ze dne 18. února 2002 o jednotném vzoru formulářů pro připojení víza uděleného členskými státy držitelům cestovních dokladů, které nejsou uznávány členským státem, který formulář vydal (*Úř. věst. L 53*)
- **32002R0407** - Nařízení Rady (ES) č. 407/2002 ze dne 28. února 2002, kterým se stanoví některá prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 2725/2000 o zřízení systému Eurodac pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy (*Úř. věst. L 62*)
- **32002R1030** - Nařízení Rady (ES) č. 1030/2002 ze dne 13. června 2002, kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí (*Úř. věst. L 157*)
- **32002L0090** - Směrnice Rady 2002/90/ES ze dne 28. listopadu 2002, kterou se definuje napomáhání k nepovolenému vstupu, přechodu a pobytu (*Úř. věst. L 328, 5.12.2002, s. 17—18*)
- **32003L0009** - Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (*Úř. věst. L 31*)
- **32003R0343** - Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (*Úř. věst. L 50*)
- **32003R1560** - Nařízení Komise (ES) č. 1560/2003 ze dne 2. září 2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 343/2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (*Úř. věst. L 222*)
- **32003L0086** - Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny (*Úř. věst. L 251*)
- **32003L0109** - Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (*Úř. věst. L 16*)
- **32004L0081** - Směrnice Rady 2004/81/ES ze dne 29. dubna 2004 o povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oběťmi obchodování s lidmi nebo obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovalectví a kteří spolupracují s příslušnými orgány (*Úř. věst. L 261*)
- **32004L0082** - Směrnice Rady 2004/82/ES ze dne 29. dubna 2004 o povinnosti dopravců předávat údaje o cestujících (*Úř. věst. L 261*)
- **32004L0114** - 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 (*Úř. věst. L 375*)
- **32005L0071** - Směrnice Rady 2005/71/ES ze dne 12. října 2005 o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu (*Úř. věst. L 289*)

- **32005L0085** - Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (*Úř. věst. L 326*)
- **32006R0562** - Nařízení 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) (*Úř. věst. L 105*)
- **32006D0688** - 2006/688/ES: Rozhodnutí Rady ze dne 5. října 2006 o zřízení mechanismu vzájemné výměny informací o opatřeních členských států v oblasti azylu a přistěhovalectví (*Úř. věst. L 283*)
- **32006R1987** - Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 ze dne 20. prosince 2006 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) (*Úř. věst. L 381*)
- **32007D0573** - Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 573/2007/ES ze dne 23. května 2007 o zřízení Evropského uprchlického fondu na období 2008 až 2013 jako součásti obecného programu Solidarita a řízení migračních toků a o zrušení rozhodnutí Rady 2004/904/ES (*Úř. věst. L 144*)
- **32007D0574** - Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 574/2007/ES ze dne 23. května 2007 o zřízení Fondu pro vnější hranice na období 2007 až 2013 jako součásti obecného programu Solidarita a řízení migračních toků (*Úř. věst. L 144*)
- **32007D0471** - 2007/471/ES: Rozhodnutí Rady ze dne 12. června 2007 o uplatňování ustanovení schengenského acquis týkajících se Schengenského informačního systému v České republice, Estonské republice, Lotyšské republice, Litevské republice, Maďarské republice, Republice Malta, Polské republice, Republice Slovinsko a Slovenské republice (*Úř. věst. L 179*)
- **32007D0435** - 2007/435/ES: Rozhodnutí Rady ze dne 25. června 2007 o zřízení Evropského fondu pro integraci státních příslušníků třetích zemí na období 2007 až 2013 jako součásti obecného programu Solidarita a řízení migračních toků (*Úř. věst. L 168*)
- **32008D0333** - 2008/333/ES: Rozhodnutí Komise ze dne 4. března 2008, kterým se přijímá příručka SIRENE a další prováděcí opatření k Schengenskému informačnímu systému druhé generace (SIS II) (oznámeno pod číslem K(2008) 774) (*Úř. věst. L 123*)
- **32008R1104** - Nařízení Rady č. 1104/2008/ES ze dne 24. října 2008 o přechodu z Schengenského informačního systému (SIS 1+) na Schengenský informační systém druhé generace (SIS II) (*Úř. věst. L 299*)
- **32009L0050** - Směrnice 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 (*Úř. věst. L 155*)
- **32009L0052** - Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES ze dne 18. června 2009 o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (*Úř. věst. L 168*)
- **32009D0720** - 2009/720/ES: Rozhodnutí Komise ze dne 17. září 2009, kterým se stanoví datum dokončení přechodu ze Schengenského informačního systému

(SIS 1+) na Schengenský informační systém druhé generace (SIS II) (oznámeno pod číslem K(2009) 6910) (*Úř. věst. L 257*)

5. Správní řízení, legislativní úprava a praxe

S počátkem roku 2006 nabyly účinnosti nový správní řád. Jde o zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (*dále jen „správní řád“*), který v plném rozsahu nahradil tehdy platný zákon č. 71/1967 Sb.⁶⁹ Správní řád byl publikován ve Sbírce zákonů 24. 9. 2004 a účinnosti nabyl dne 1. ledna 2006. Je obecným právním předpisem, který upravuje pravidla řízení probíhající před úřady a vnáší do správního řízení i do dalších postupů správních orgánů mnoho změn. Správní řád určuje pravidla nejen pro správní řízení, ale i pro jiná, méně formální jednání úřadů, například pro vyřizování stížností, vydávání osvědčení, sdělení apod.

Po určitou dobu platil pro některé postupy vedle nového správního řádu i ten původní. Důvodem bylo zajištění návaznosti a jednotnosti probíhajících řízení. Proto na ta správní řízení, která byla zahájena před koncem roku 2005 a nebyla do 31.12.2005 pravomocně skončena, se nadále vztahoval zákon č. 71/1967 Sb. Dle nového správního řádu se postupovalo pouze v řízeních zahájených po 1.1.2006, a dále také v případech mimořádných opravných prostředků proti starším rozhodnutím, které občané uplatnili po 1.1.2006. Po jistou dobu se tedy používaly vedle sebe oba zákony. Původní správní řád úřady přestaly zcela používat teprve tehdy, až pravomocně skončilo poslední správní řízení zahájené v roce 2005. Cílem předkladatelů zákona bylo důsledné promítnutí ústavního pořádku na úpravu státní moci zákonem. Z tohoto důvodu je správní řád velmi podrobný je koncipován tak, aby úprava byla co nejobecnější, současně jsou v části třetí upraveny zvláštní typy řízení. Smyslem bylo omezit výjimky ve zvláštních zákonech.

5. 1. Obecná charakteristika správního řízení

Správní řízení je charakterizováno jako postup správních orgánů směřující k vydání správního aktu, kterým se mění, zakládají, ruší práva fyzických či právnických osob, příp. jako postup směřující k povinnosti něco konat či strpět.

Správní řízení provádějí správní úřady, orgány právnických osob veřejného práva nebo fyzické osoby v oblasti veřejné správy. Správní řízení vychází z některých zásad, které vyjadřují hlavní rysy řízení a jsou východiskem pro interpretaci jednotlivých ustanovení upravujících průběh správního řízení. Základní zásady se často vyskytují v protikladných dvojicích, což odráží rozdíly v jednotlivých řízeních, např. zásady dispoziční x zásada oficiality, zásada materiální pravdy x zásada formální pravdy. Dalšími zásadami správního řízení jsou zásada vyšetřovací a projednávací, zásada slyšení účastníků, zásada přiměřenosti, zásada legality, zásada subsidiarity, zásada nestranného postupu a legitimního očekávání, zásada rozhodování v souladu s veřejným

⁶⁹

Jednalo se o první zákonnou úpravu správního řízení, která platila až do roku 2000 bez přímé novely (správní řízení bylo právním předpisem poprvé obecně upraveno až v roce 1928 formou vládního nařízení č. 8/1928, o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (o správním řízení). V roce 1955 bylo přijato nařízení vlády č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních, a v roce 1960 nařízení vlády č. 91/1960 Sb., o správním řízení)

zájmem, zásada součinnosti, zásada rychlosti a procesní ekonomie, zásada procesní rovnosti účastníků, zásada dobré správy.⁷⁰

Správní řád se vztahuje na hlavní a vedlejší účastníky řízení dle toho jak jsou spojena práva nebo povinnosti, příp. dle toho zda jsou rozhodnutím správního orgánu dotčeny na svých právech nebo povinnostech. Účastníci řízení mohou jednat osobně, nebo prostřednictvím svého zástupce. Rozlišují se tři druhy zastoupení – na základě zákona, na základě plné moci a zastoupení opatrovníkem. Účastník řízení si může zvolit zmocněnce a v případech většího počtu účastníků uplatňujících shodný zájem společného zmocněnce.

5.2. Průběh řízení

Lze jej rozdělit na několik částí: postup před zahájením řízení (*podnět k zahájení řízení z moci úřední, odložení věci, vysvětlení, zajištění důkazu a předběžná informace*), část do vydání rozhodnutí, opravné řízení a případně výkon rozhodnutí. Řízení se zahajuje na návrh účastníka nebo z podnětu správního orgánu. Z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co navrhuje. Z úřední povinnosti se zahajují především řízení o uložení sankcí za porušení právních předpisů, a to dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení hlavnímu účastníkovi. Podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán, přičemž platí, že pojem podklad je širší než pojem důkaz, který může být jen jedním z podkladů. Na požádání účastníka řízení však může správní orgán připustit, aby takové podklady patřil účastník. Podmínkou je, že nemůže být ohrožen účel řízení. Provést důkazy navržené účastníkem řízení nemá správní orgán tehdy, pokud by se tím prokazovaly skutečnosti zjevně nepotřebné nebo nadbytečné. S ohledem na skutečnost, že většina správních řízení je písemná, jsou nejčastějšími důkazními prostředky listiny.⁷¹ Účastník řízení má právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním. Rozhodnutí je výsledkem správního řízení. Správní orgán jím zasahuje do práv a povinností účastníků řízení tím, že je přiznává, resp. ukládá, odnímá, mění nebo potvrzuje. Člení se na výrokovou část, odůvodnění a poučení o opravném prostředku.

Správní řízení je řízením dvouinstančním. Opravné prostředky se rozdělují na řádné, podávané proti nepravomocným rozhodnutím (*odvolání, rozklad, odpor*), a mimořádné (*obnova řízení*). Podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod se ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Soudy poskytují ve správním soudnictví ochranu veřejným subjektivním právům fyzických právnických osob. Místně příslušným je zásadně krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve

⁷⁰ soubor základních zásad je jednotlivými autory zpracován různě, co do rozsahu a pojmenování

⁷¹ Nestanoví-li mezinárodní smlouva jinak, musí být listiny vydané v zahraničí opatřeny vyšší formou ověření (superlegalizací) zastupitelského úřadu ČR, který je akreditován pro stát, jehož orgán listinu vystavil.

věci vydal rozhodnutí v posledním stupni. Účastník řízení nebo osoba zúčastněná na řízení se může domáhat kasační stížností zrušení pravomocného rozsudku soudu ve správním soudnictví. Tuto stížnost může podat i správní orgán. K nápravě pravomocných rozsudků slouží obnova řízení, která ale není přípustná v řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů.

5.3. Řízení dle zákona o pobytu cizinců

Zákon o pobytu cizinců dává správním orgánům poměrně úzký prostor pro správní uvážení, které je zároveň často kombinováno s použitím neurčitých právních pojmů, z nichž lze uvést především pojem veřejný pořádek.⁷² Pojem veřejný pořádek z hlediska zákona o pobytu cizinců se vztahuje k překračování státních hranic, dodržování podmínek pro pobyt cizinců na území ČR, dodržování jiných právních norem cizinci a zahrnuje rovněž ochranu před obcházením a zneužíváním práv v oblasti pobytu cizinců. Tento pojem je zákonem o pobytu cizinců použit při úpravě celé řady institutů. V některých případech je podmínkou pro využití těchto institutů existence důvodného nebezpečí, že by cizinec mohl při svém pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek (*odepření vstupu, důvod pro neudělení víza, důvod pro odepření ověření pozvání, důvod pro zamítnutí žádosti k trvalému pobytu, správní vyhoštění*), příp. postačuje existence nebezpečí, že by cizinec mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek (*zajištění cizince za účelem správního vyhoštění*). V jiných případech má být zjištěno, že by mohl cizinec mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek (*zrušení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny*). Jindy je důvodem pro aplikaci určitého ustanovení skutečnost, že cizinec závažným způsobem narušuje veřejný pořádek nebo tak činí opakovaně (*zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu, správní vyhoštění*). Pro aplikaci některých ustanovení je požadováno úmyslné ohrožení veřejného pořádku (*ukončení pobytu, k němuž se vízum nevztahuje, zrušení platnosti víza*), příp. ohrožení veřejného pořádku (*definice nežádoucí osoby*). Z uvedeného vyplývá, že je třeba tento pojem posuzovat individuálně při aplikaci konkrétního ustanovení, a to v kontextu s ostatními důvody pro aplikaci konkrétního institutu.

Od 1. ledna roku 2000 provádí útvary Služby cizinecké policie správní vyhoštění na základě ustanovení Hlavy X a Hlavy XI zákona o pobytu cizinců. Správním vyhoštěním se rozumí ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území. Doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, stanoví policie v rozhodnutí o správním vyhoštění cizince. V odůvodněných případech lze rozhodnutím stanovit hraniční přechod pro vycestování z území. Podle § 128 tohoto zákona zajištěného cizince, kterému má být na základě pravomocného rozhodnutí o správním vyhoštění ukončen pobyt na území, dopraví policie na hraniční přechod za účelem vycestování z území; to neplatí v případě, že zajištěný cizinec předloží potvrzení o

⁷² *Veřejný pořádek lze velmi široce definovat jako stav, za kterého je dodržována soustava pravidel chování obsažených jak v právních normách, tak právem neupravených, jejichž zachování je dle obecného názoru lidí v určitém místě a čase nezbytnou podmínkou pokojného stavu.*

podání žaloby. Policie rovněž dopraví na hraniční přechod zajištěného cizince po zamítnutí žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění a cizince, který byl zajištěn za účelem vycestování podle § 124b.

S řízením o povolení trvalého pobytu rodinným příslušníkům občanů EU, zejména občanů ČR je zaznamenáván významný problém. Jedná se o uzavírání manželství s cílem získat povolení k trvalému pobytu, tzv. účelová manželství. Za okolnosti svědčící tomu, že se jedná o manželství účelové, se považuje zjištění, že manželské soužití se neudrží, nejsou plněny povinnosti vyplývající z manželství, snoubenci se před sňatkem nesetkali, jsou nedůslední pokud jde o jejich vlastní osobní podrobnosti, okolnosti prvního setkání nebo jiné důležité osobní informace, nemluví jazykem oběma srozumitelným, byla předána částka peněz, aby k uzavření manželství došlo, minulost snoubenců obsahuje důkaz o předcházejících účelových manželstvích nebo pobytových odchylkách. Prokazování skutečnosti, že cizinec uzavřel manželství pouze za účelem získání povolení k pobytu, je obvykle komplikované. Účastníka řízení nelze vyslýchat jako svědka. Tato absence možnosti požadovat výpověď účastníka řízení je negativně vnímána správními orgány rozhodujícími podle zákona o pobytu cizinců především v souvislosti s prokazováním účelovosti manželství. Od účastníka řízení lze sice požadovat vysvětlení, to však není důkazem.

Novelou zákona o pobytu cizinců (*zák. č. 428/2005 Sb.*), došlo k rozšíření okruhu rodinných příslušníků občanů EU o rodiče dětí mladších 21 let. Což ve svém důsledku přineslo významné zvýšení počtu žádostí o udělení povolení k trvalému pobytu podaných cizinci, kteří jsou rodiči nezletilých občanů ČR.⁷³ Vzniknou-li pochybnosti zda se nejedná o účelové jednání ve vztahu k získání povolení k trvalému pobytu, provádí správní orgán šetření a pokud je toto prokázáno, je žádost zamítnuta s odůvodněním, že by žadatel mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek.

Opatřením v legislativní rovině byla novelizace zákona č. 140/191 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů - § 171d.⁷⁴ Novela souvisela s obecnou snahou o minimalizaci nelegální migrace. Orgány činné v trestním řízení na základě novely získaly možnost trestně stíhat osobu, která pomáhá jiné osobě k neoprávněnému pobytu na území ČR s cílem získat neoprávněný majetkový nebo jiný prospěch. Tato skutková podstata byla do trestního zákona doplněna rovněž v souladu s evropským právem v této oblasti.⁷⁵ Na základě výše uvedené novely trestního zákona je tak rovněž možné trestně stíhat osoby, které cizincům napomáhaly k neoprávněnému pobytu na území ČR i formou uzavírání účelových sňatku či souhlasného prohlášení o určení otcovství k nezletilým občanům ČR, příp. EU.

⁷³ *k určení otcovství dochází v těchto případech souhlasným prohlášením rodičů - § 52 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině ve znění pozdějších předpisů*

⁷⁴ *zákon č. 178/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic ČR a o změně některých zákonů (zákon o ochraně státních hranic), ve znění zákona č. 481/2004 Sb. Novela nabyla účinnosti dnem 12. července 2007*

⁷⁵ *Transpozice čl.1 odst.1 písm. b) směrnice Rady 2002/90/ES, kterou se definuje napomáhání k nepovolenému vstupu, přechodu a pobytu, a také transpozice čl.1 rámcového rozhodnutí Rady 2002/946/SVV o posílení trestního rámce s cílem zabránit napomáhání k nepovolenému vstupu, tranzitu a pobytu*

Ustanovení zákona o pobytu cizinců týkající se rodinného příslušníka EU se vztahují obdobně i na cizince, který s občanem EU žije ve společné domácnosti. I zde se projevuje nárůst počtu žádostí o povolení k trvalému pobytu podaných cizinci, kteří uvádějí, že žijí ve společné domácnosti s občanem EU (*v převážně většině s občanem ČR*). Z velké části se jedná o snahu cizinců zneužít této právní úpravy. Společná domácnost předpokládá trvalost soužití a zároveň společné uhrazování nákladů na potřeby jejich členů. K naplnění tohoto pojmu nestačí občasné návštěvy, přespání, výpomoc v domácnosti. Možnost posuzovat účelová jednání směřující k získání povolení trvalého pobytu jako narušení veřejného pořádku závažným způsobem byla potvrzena i judikaturou.⁷⁶

⁷⁶

Rozsudek Městského soudu v Praze sp. Zn. 11 Ca 278/2005 ze dne 7. 4. 2006

6. Diskuze

Co se týče zákona o pobytu cizinců došlo od 1. ledna 2009 k převodu kompetence rozhodování o žádostech o povolení k trvalému pobytu na Ministerstvo vnitra. S účinností od 1. ledna 2009 rovněž Ministerstvo vnitra rozhoduje o žádostech o udělení zelených karet. V souvislosti s těmito změnami bylo, ze strany Ředitelství Služby cizinecké policie, vyvoláno jednání s pracovníky odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR, aby byla nastavena spolupráce mezi policií a ministerstvem. Spolupráce je zakotvena v součinnostní dohodě tak, aby byl minimalizován vliv tříštění kompetencí v oblasti povolování pobytů na efektivitu boje proti nelegální migraci a obecně na udržení veřejného pořádku. Přechodem správy agendy trvalých pobytů ubylo cizinecké policii administrativní zatížení. Na druhou stranu však policie resp. inspektoráty cizinecké policie ztrácí přehled o pohybu cizinců v rámci své teritoriální působnosti. V některých případech nedochází k součinnostní spolupráci s odborem azylové a migrační politiky při zjišťování skutečného stavu věci ve všech řízeních souvisejících s trvalým pobytem (*žádosti o pobyt a prověřování pravosti cestovních dokladů a záznamů v nich, změny místa pobytu a následné prověření vhodnosti objektu k bydlení apod.*).

K uzavírání účelových sňatků nedochází pouze na území ČR, ale i v jiných zemích EU. Problém nastává v okamžiku ověřování těchto dokladů prostřednictvím středisek přeshraniční spolupráce v rámci schengenského prostoru. Pokud má cizinec pobyt v sousedním státě, je informace získána téměř obratem, pokud však má pobyt např. v Itálii, Španělsku, Portugalsku či Francii, jsou odezvy v řádu i několika týdnů. Tato skutečnost je stále neměnná. Zde vzniká problém s posouzením legálnosti pobytu, neboť dle předložených dokladů je cizinec na území oprávněně a je oprávněn podat žádost. Znamená to, že je mu legalizován pobyt na území ČR. Až za nějakou dobu, když je doručena odpověď, je např. zjištěno, že se cizinec prokazoval již neplatným dokladem o povolení k pobytu a teprve v tuto chvíli nastává důvod pro řešení této skutečnosti (*v rámci trestního i správního řízení*). Tomuto by mohlo být předcházeno, pokud by odezvy byly okamžité, případně v řádu několika málo hodin. Bylo by vhodné tuto situaci v rámci schengenských úmluv o spolupráci řešit jako jednu z priorit. Významně by pomohlo spuštění informačního systému VIS.

V souvislosti s projevy hospodářské krize na zaměstnanost cizinců nedochází k narušení bezpečnostní situace v souvislosti s ukončením zaměstnání cizinců. V součinnosti s úřady práce jsou důsledně řešeny pobyty a víza cizinců, u nichž zanikl účel pobytu. V daleko větší míře cizinci, kterým byl ukončen pracovní poměr, využívají možnosti změny účelu pobytu na území. Trendem je podávání žádostí o změnu účelu pobytu. Nejčastěji se jedná o změnu účelu pobytu ze zaměstnání na podnikání. Vzhledem k dopadům hospodářské krize je možné předpokládat udržení trendu změn účelů povolení pobytu na podnikání a sloučení rodiny s občany ČR. Současně nelze dostupnými opatřeními účinně provádět dokazování existenci podnikání u cizích státních příslušníků. Tito cizinci nejsou žádným účinným legislativním opatřením podrobováni kontrole, zda si svou podnikatelskou činností za předchozí období oprávněně vydělali prostředky k pobytu na území, jak je obvyklé v ostatních členských státech EU.

7. Závěr

Zmírnění dopadů nelegální migrace je vládou ČR řazeno mezi nejdůležitější strategické zájmy ČR a boj proti ní je dlouhodobě pokládán za jednu z priorit bezpečnostní politiky v oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti. Nelegální migrace a jevy s ní související jsou v národním i mezinárodním měřítku pokládány za bezpečnostní rizika, mající vliv na bezpečnost státu. Bezpečnostní rizika, která nelegální migrace přináší, musela ČR po vstupu do schengenského prostoru⁷⁷ eliminovat v nových podmínkách novými formami a metodami práce policejních orgánů, které umožňují rychlou a jednotnou reakci na opatření přijímaná Radou EU k nelegální migraci. Zneužívání forem legálního vstupu na území ČR, po kterém následuje nelegální pobyt na území nebo snaha o legalizaci pobytu, je v současné době běžnou formou nelegální migrace. Migraci je v posledních letech někdy obtížné rozlišovat na legální a nelegální, zejména kvůli využívání mnoha způsobů, jak pobyt na území ČR učinit legálním (*např. účelová manželství, společná domácnost či účelové souhlasné prohlášení rodičů, zneužívání institutu přechodného pobytu některými občany EU, apod.*).

Vstupem ČR do schengenského prostoru se výrazně změnily podmínky pro vstup cizinců do ČR vzhledem k situaci, kdy ČR nemá žádnou pozemní vnější schengenskou hranici. Došlo k odstranění kontrol cizinců vstupujících do ČR z území sousedních států. Těžiště kontrol bylo položeno na mezinárodní letiště, která se tak stala jediným místem s vnější schengenskou hranicí, kde je prováděna pohraniční kontrola. Přijatá a realizovaná opatření v boji proti nelegální migraci na mezinárodních letištích lze považovat za efektivní, úspěšná a odpovídající dané situaci. Realizovaná opatření byla pozitivně hodnocena nejen spolupracujícími policejními složkami ČR, ale i spolupracujícími složkami příslušných států a Ministerstvem vnitra a dokonce veřejností. Dlouhodobým a do budoucna stále více efektivním opatřením je zákonem o civilním letectví uložená povinnost leteckým dopravcům zasílat údaje o cestujících na jejich linkách, tzv. API data⁷⁸

Výsledky v oblasti nelegální migrace v roce 2008 byly hodnoceny jako výchozí hodnoty, se kterými lze porovnávat roky následující. Těžiště nelegální migrace, dříve chápané jako nelegální migrace přes státní hranice ČR, se přesunulo především na hlavní silniční tahy a železnici. Mnozí cizinci ze třetích zemí nedodržují podmínky pohybu v schengenském prostoru. ČR je a bude stále využívána nejen jako tranzitní prostor pro pohyb nelegálních migrantů z východu na západ Evropy, ale ve větší míře i

⁷⁷ *Rozhodnutím rady EU 2007/801/ES ze dne 6. prosince 2007 byl završen proces přístupu ČR do schengenského bezpečnostního prostoru, který byl tímto dokumentem stanoven na den 21. prosince 2007. Aplikace čl. 20 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/ 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob Schengenský hraniční kodex), znamená, že od tohoto data došlo ke zrušení ochrany pozemních státních hranic ČR ve smyslu zákona č. 216/2002 Sb. Ode dne 30. března 2008 se aplikace výše uvedeného čl. 20 upravujícího překračování vnitřních hranic uplatnila i na vzdušné hranice.*

⁷⁸ *v současnosti tuto povinnost mají letečtí dopravci poskytující letecké spojení z Arménie, Běloruska, Egypta, Gruzie, Moldavska, Libanonu, Ruska, Spojených arabských emirátů, Srí Lanky, Turecka, Ukrajiny, Kazachstánu, Sýrie, Jižní Koreji a Kuvajtu*

jako cílová země. Je třeba tuto situaci v oblasti legální a nelegální migrace nepřetržitě monitorovat, vyhodnocovat a s výsledky seznamovat všechny organizační články Služby cizinecké policie tak, aby tyto mohly rychle reagovat na nastelé negativní jevy a přijmout adekvátní opatření.

Z hlediska cíle práce byl nejpodrobněji rozebrán legislativní vývoj zákona o pobytu cizinců, byly detailně popsány jednotlivé změny. V části věnované správnímu řízení se autor zaměřil především na problematiku zaměstnávání cizinců a tzv. účelových manželství. Legislativní vývoj v oblasti cizineckého práva představoval po roce 1989 prakticky neustálou změnu a přizpůsobování se evropskému právu v rámci zapojení se ČR do evropské a schengenské spolupráce. Vzhledem k množství a rozsahu novel zákona o pobytu cizinců (*dohromady 29*), k jejich různě stanoveným účinnostem a z toho plynoucí nepřehlednosti zákona, je zřejmě jediným řešením přijetí nového zákona. Ten by měl přinést v rámci možností zpřehlednění úpravy. S tím souvisí také rozdělení obsahu stávajícího zákona o pobytu cizinců do dvou samostatných zákonů, z nichž jeden by upravoval pobyt občanů EU a jejich rodinných příslušníků a druhý pobyt občanů ze třetích zemí.

8. Seznam literatury

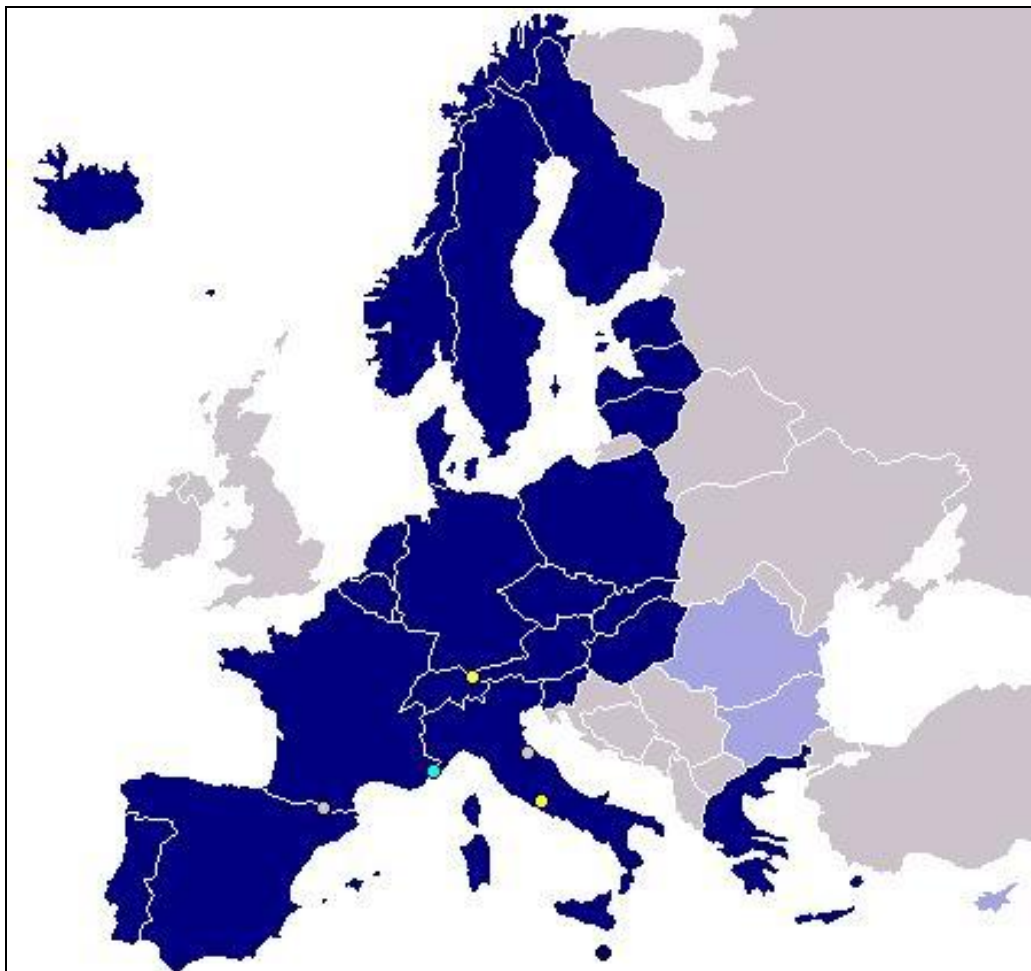
- KURŽEJA, J., a kolektiv. *Cizinecká a pohraniční policie 1*, Praha: PA ČR 2002, ISBN 80-7251-087-8.
- KURŽEJA, J., a kolektiv. *Cizinecká a pohraniční policie 2*, Praha: PA ČR 2003, ISBN 80-7251-123-8.
- HŘEBÍKOVÁ, I., KURŽEJA, J. *Správní řízení na úseku pobytu cizinců*, Praha: PA ČR 2006, ISBN 80-7251-227-7.
- KURŽEJA, J. *Cizinecká a policie a evropské právo*, Praha: PA ČR 2007, ISBN 978-80-7251-272-0.
- VLČKOVÁ, A. *Zákon o pobytu cizinců na území České republiky a související předpisy*, Praha: Eurounion 2003, ISBN: 80-7317-024-8
- DVOŘÁČEK, Z. *Základy činností policejních služeb, služba kriminální policie a vyšetřování, cizinecká a pohraniční policie*, Praha: PA ČR 2004, ISBN 80-7251-163-7
- BUDILOVÁ, L., HIRT, T. a kolektiv: *Policista v multikulturním prostředí – informační manuál pro Policii ČR*, Praha 2005, ISBN: 80-903510-1-8
- *Texty zákonů, Cizinecké právo, právní stav ke dni 1.8.2008*, Praha: C. H. Beck 2008, ISBN 978-80-7400-072-0
- JURNÍKOVÁ, J.: *Novela cizineckého zákona přinesla významné změny*, Veřejná správa: týdeník vlády České republiky, Praha: MV ČR 2001, č. 48, ISSN: 1213-6581
- Zákon č. 326/1999 Sb., zákon o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- 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. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zpráva o migraci na území ČR z pohledu Služby cizinecké policie za rok 2009, Ředitelství služby cizinecké policie, oddělení analýzy rizik, Č.j. CPR-17059-17/ČJ-2009-009301. Dostupné na intranetu Policie ČR z http://www.cpp.ols.aa/soubory/www_sa/

- Aufenthaltsgesetz, AufenthG (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet), *[online]*. Dostupné na internetu z http://www.rechtliches.de/Gesetze_12.html,
- Fremdenwesen, Fachgespräch mit Innenministerin Maria Fekter am 10. juni 2009, *[online]*. Dostupné na internetu z http://www.bmi.gv.at/cms/BMI/aus_dem_innenen/files/Fremdenwesen.pdf,

9. Přílohy

1. Schengenský prostor	81
2. Žadatelé o azyl a uznání uprchlíci v ČR v letech 1993 – 2004	82
3. Světová migrace	83
4. Přehledy ze Zprávy o situaci v oblasti migrace na území ČR v roce 2008 ..	84
5. Demografie – migrace a počty cizinců v ČR	98
6. Institut právnické osoby – zneužití cizími státními příslušky třetích zemí ...	99
7. Vývoj správního soudnictví v ČR	103
8. Řízení o udělení azylu v ČR	105
9. Územní členění ČR dle působnosti Oblastních ředitelství služby cizinecké policie 31.12.2008	106
10. Zajištění certifikačních služeb	107

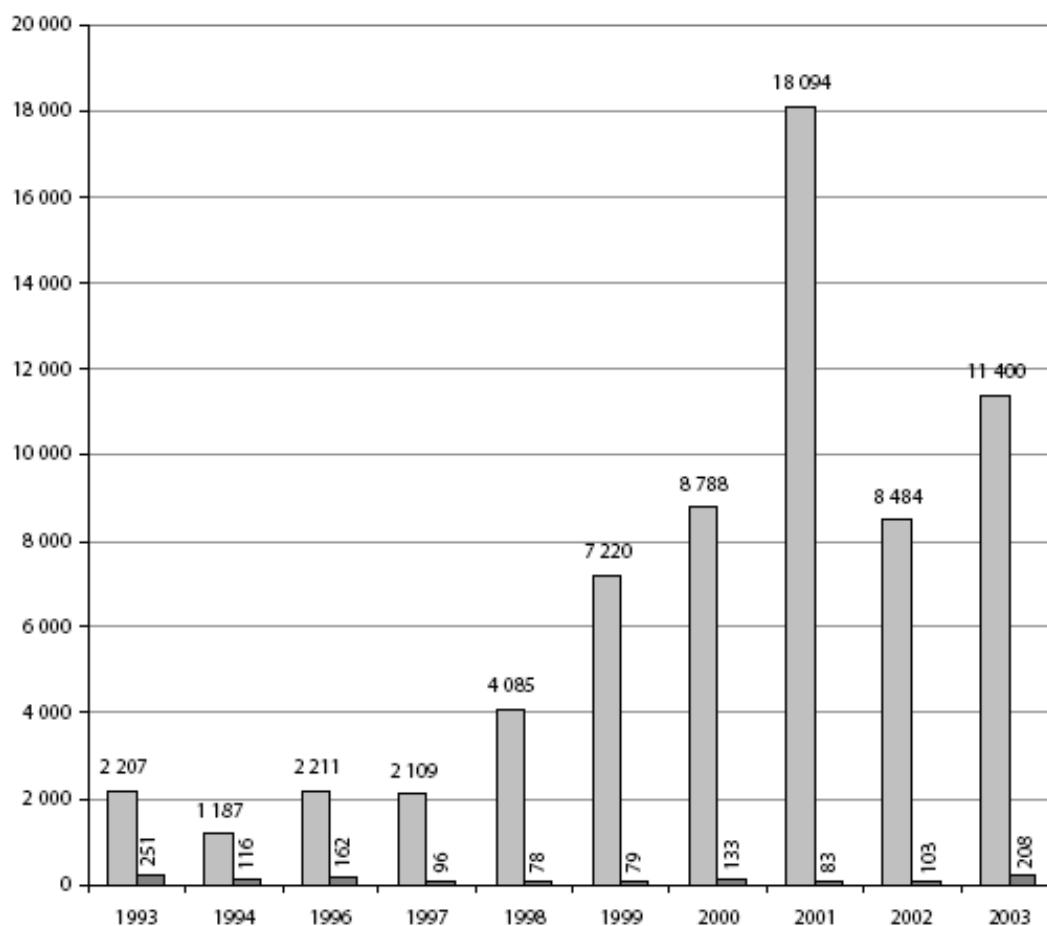
Schengenský prostor



Zdroj: http://cs.wikipedia.org/wiki/Schengensk%C3%BD_prostor

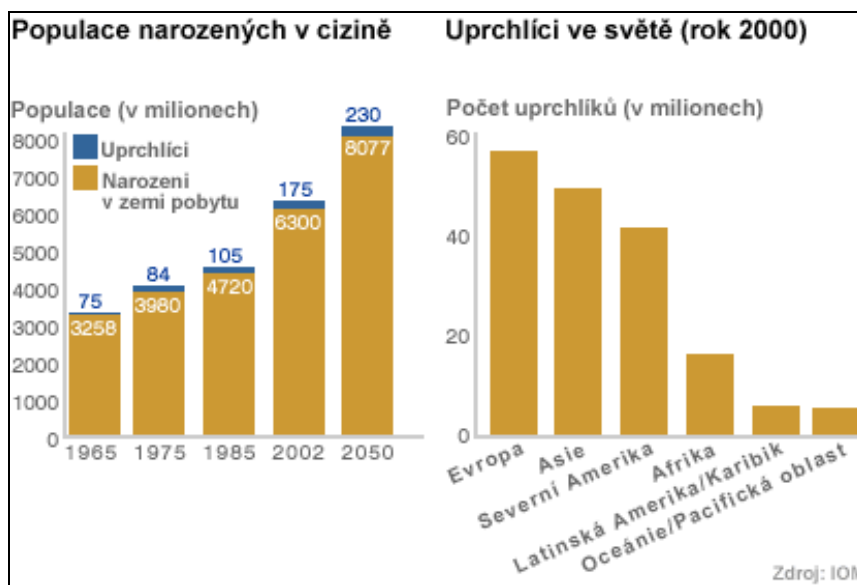
- tmavě modrá – členové
- světle modrá – členové (smlouvu podepsali, ale nejsou v schengenském prostoru)
- žlutá – malé státy, které nejsou členem EU, ale mají zájem o vstup do schengenského prostoru
- tyrkysová – není signatářem Schengenské smlouvy, ale fakticky se stalo součástí schengenského prostoru díky bilatelárním úmluvám s Francií (Monako)

Žadatelé o azyl a uznání uprchlíci v ČR v letech 1993 – 2004 (k 31.7.2004)

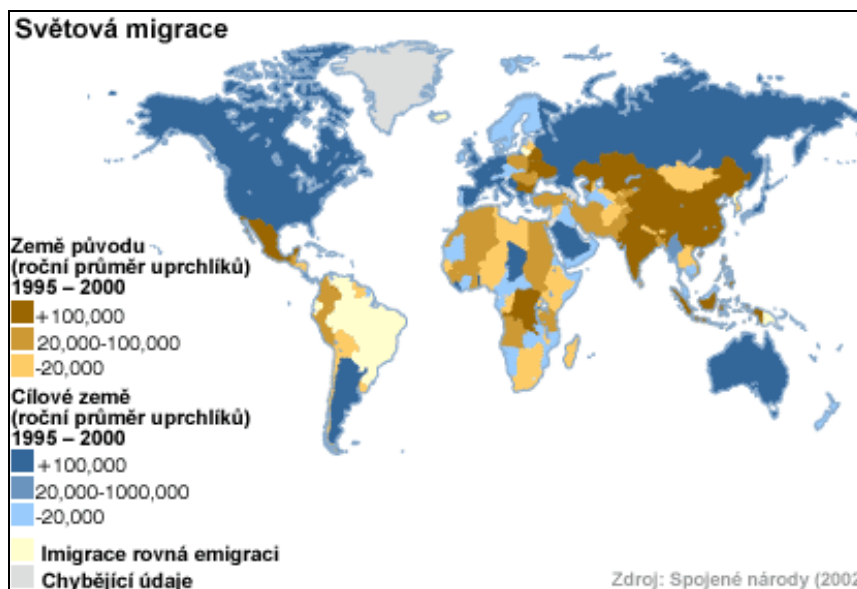


Zdroj: Ministerstvo vnitra ČR
Stránky odboru azylové a migrační politiky MVČR s informacemi o řízení o udělení azylu:
<http://www.mvcr.cz/uprchlici/>

Světová migrace



Zdroj: http://www.bbc.co.uk/czech/specials/1356_migration/index.shtml



Zdroj: http://www.bbc.co.uk/czech/specials/1356_migration/page2.shtm

Přehledy ze Zprávy o situaci v oblasti migrace na území ČR v roce 2008

Zdroj: intranetové stránky skupiny analytiky Policie ČR Služby cizinecké policie:
http://www.cpp.ols.a/soubory/www_sa/

TAB 1: Nelegální migrace v ČR - kategorie

období rok	1.1.-31.12.	tj. %	1.1.-31.12.	tj. %	Změna oproti předchozímu období	
	2008		2009		v [%]	absolutní číslo
Nelegální migrace (zjištěno osob)	3 829	100,0	4 457	100,0	16,4	628
z toho						
přes vnější sch. hranici ČR	168	4,4	190	4,3	13,1	22
nelegální pobyt*	3 661	95,6	4 267	95,7	16,6	606

* osoby zjištěné ve vnitrozemí a na letištích při nelegálním pobytu

TAB 2: Nelegální migrace v ČR - ObŘ SCP

období rok	1.1.-31.12.	tj. %	1.1.-31.12.	tj. %	Změna oproti předchozímu období	
	2008		2009		v [%]	absolutní číslo
Celkem	3 829	100,0	4 457	100,0	16,4	628
z toho ObŘ SCP						
Brno	454	11,9	575	12,9	26,7	121
České Budějovice	93	2,4	105	2,4	12,9	12
Hradec Králové	132	3,4	165	3,7	25,0	33
Ostrava	456	11,9	464	10,4	1,8	8
Plzeň	306	8,0	304	6,8	-0,7	-2
Ústí nad Labem	380	9,9	327	7,3	-13,9	-53
Praha	1 382	36,1	1 641	36,8	18,7	259
Ředitelství SCP (5 letišť)	626	16,3	876	19,7	39,9	250

TAB 3: Nelegální migrace v ČR - kategorie u ObŘ SCP

období zjištěno osob	1.1. - 31.12. 2009		
	celkem NM	z toho nelegální pobyt	vnější sch.hranice
Celkem	4 457	4 267	190
z toho ObŘ SCP v kategorii			
Brno	575	575	
České Budějovice	105	105	
Hradec Králové	165	165	
Ostrava	464	464	
Plzeň	304	304	
Ústí nad Labem	327	327	
Praha	1 641	1 641	
Ředitelství SCP (5 letišť)	876	686	190

TAB 4: Nelegální migrace na území ČR - TOP 10

období rok	1.1.-31.12.	tj. %	1.1.-31.12.	tj. %	Změna oproti předchozímu období	
	2008		2009		v [%]	absolutní číslo
zjištěno osob	3 829	100,0	4 457	100,0	16,4	628
z toho nejvíce st.příslušnost						
Ukrajina	1 557	40,7	1 522	34,1	-2,2	-35
Vietnam	321	8,4	402	9,0	25,2	81
Rusko	194	5,1	377	8,5	94,3	183
Mongolsko	269	7,0	256	5,7	-4,8	-13
Slovensko	232	6,1	224	5,0	-3,4	-8
Gruzie	97	2,5	166	3,7	71,1	69
Moldavsko	127	3,3	145	3,3	14,2	18
Čína	82	2,1	98	2,2	19,5	16
Uzbekistán	30	0,8	88	2,0	193,3	58
Nigérie	58	1,5	82	1,8	41,4	24

TAB 5: Nelegální migrace na území ČR - TOP 10 a kategorie

období	1.1. – 31.12. 2009					
	zjištěno osob	celkem NM	tj. %	z toho		
				nelegální pobyt	tj. %	vnější sch.hranice
Celkem	4 457	100,0	4 267	95,7	190	4,3
z toho nejvíce st.příslušnost						
Ukrajina	1 522	34,1	1 502	98,7	20	1,3
Vietnam	402	9,0	389	96,8	13	3,2
Rusko	377	8,5	376	99,7	1	0,3
Mongolsko	256	5,7	253	98,8	3	1,2
Slovensko	224	5,0	224	100,0		0,0
Gruzie	166	3,7	163	98,2	3	1,8
Moldavsko	145	3,3	140	96,6	5	3,4
Čína	98	2,2	87	88,8	11	11,2
Uzbekistán	88	2,0	88	100,0		
Nigérie	82	1,8	73	89,0	9	11,0

TAB 6: Nelegální migrace v ČR – rok 2008 – TOP 10 dle kategorií

1.1. - 31.12.2009					
Nelegální migrace v ČR					
NP	zjištěno osob	tj. %	Přes VSH	zjištěno osob	tj. %
Celkem	4 267	100,0	Celkem	190	100,0
			z toho občané ČR		
			cizinci	190	
z toho občané EU	311	7,3	z toho občané EU		0,0
občané 3.státu	3 956	92,7	občané 3.státu	190	100,0
z toho 10 nejčtetnějších státních příslušností			z toho 10 nejčtetnějších státních příslušností		
Ukrajina	1502	35,2	Sýrie	33	17,4
Vietnam	389	9,1	Ukrajina	20	10,5
Rusko	376	8,8	Vietnam	13	6,8
Mongolsko	253	5,9	Čína	11	5,8
Slovensko	224	5,2	Srí Lanka	11	5,8
Gruzie	163	3,8	Palestina	10	5,3
Moldavsko	140	3,3	Nigérie	9	4,7
Uzbekistán	88	2,1	Turecko	9	4,7
Čína	87	2,0	Libanon	9	4,7
Arménie	80	1,9	Egypt	8	4,2

TAB 7: Nelegální migrace na území ČR - opakovaně - TOP 10

období rok	1.1.-31.12.	tj. %	1.1.-31.12.	tj. %	Změna oproti předchozímu období	
	2008		2009		v [%]	absolutní číslo
opakované zjištěné osoby	458	100,0	445	100,0	-2,8	-13
z toho nejvíce st.příslušnost						
Ukrajina	184	40,2	164	36,9	-10,9	-20
Slovensko	57	12,4	72	16,2	26,3	15
Vietnam	50	10,9	40	9,0	-20,0	-10
Rusko	19	4,1	34	7,6	78,9	15
Mongolsko	54	11,8	30	6,7	-44,4	-24
Gruzie	8	1,7	12	2,7	50,0	4
Uzbekistán		0,0	9	2,0	!	9
Moldavsko	11	2,4	6	1,3	-45,5	-5
Čína	12	2,6	6	1,3	-50,0	-6
Bělorusko	15	3,3	6	1,3	-60,0	-9

TAB 8: Nelegální migrace na území ČR - orgány

Období Rok	1.1.-31.12.	tj. %	1.1.-31.12.	tj. %	Změna oproti předchozímu období	
	2008		2009		v [%]	absolutní číslo
Nelegální pobyt						
celkem zadrženo osob	3 661	100,0	4 267	100,0	16,6	606
celkem zadrženo orgány ČR	3 470	94,8	4 151	97,3	19,6	681
z toho útvary SCP celkem	2 673		3 384		26,6	711
celkem zadrženo orgány jiných států	191	5,2	116	2,7	-39,3	-75
z toho orgány SRN	155		104		-32,9	-51
Rakouska	9		5		-44,4	-4
Polska	23		6		-73,9	-17
Slovenska	1		1			0
jiné (letišťe)	3				-100,0	-3
Nelegální migrace na vnější SCH hranici ČR						
celkem zadrženo osob	168	100,0	190	100,0	13,1	22
zadrženo orgány ČR	160	95,2	182	95,8	13,8	22
zadrženo orgány jiných států	8	4,8	8	4,2		0

TAB 9: Nelegální migrace na území ČR - osoby s nereg.CD - TOP 10

období rok	1.1.-31.12.	tj. %	1.1.-31.12.	tj. %	Změna oproti předchozímu období	
	2008		2009		v [%]	absolutní číslo
zjištěné osoby s nereg.cestovním dokladem	216	100,0	312	100,0	44,4	96
z toho nejvíce st.příslušnost						
Ukrajina	29	13,4	56	17,9	93,1	27
Vietnam	18	8,3	48	15,4	166,7	30
Čína	6	2,8	27	8,7	350,0	21
Nigérie	13	6,0	16	5,1	23,1	3
Afghánistán	1	0,5	15	4,8	1 400,0	14
Sýrie	19	8,8	14	4,5	-26,3	-5
Moldavsko	37	17,1	13	4,2	-64,9	-24
Írán	5	2,3	9	2,9	80,0	4
Turecko	6	2,8	9	2,9	50,0	3
Gruzie	5	2,3	8	2,6	60,0	3

TAB 10: Nelegální migrace na území ČR - osoby s nereg.CD - TOP 10 a kategorie

období	1.1. - 31.12. 2009					
	celkem	tj. %	z toho		vnější sch.hranice	tj. %
nelegální pobyt			tj. %			
zjištěné osoby s nereg.cestovním dokladem						
Celkem	312	100,0	187	59,9	125	40,1
z toho nejvíce st.příslušnost						
Ukrajina	56	17,9	38	67,9	18	32,1
Vietnam	48	15,4	35	72,9	13	27,1
Čína	27	8,7	16	59,3	11	40,7
Nigérie	16	5,1	9	56,3	7	43,8
Afghánistán	15	4,8	13	86,7	2	13,3
Sýrie	14	4,5	3	21,4	11	78,6
Moldavsko	13	4,2	9	69,2	4	30,8
Írán	9	2,9	4	44,4	5	55,6
Turecko	9	2,9	1	11,1	8	88,9
Gruzie	8	2,6	5	62,5	3	37,5

TAB 11: Nelegální migrace na vnější schengenské hranici - definice

období	1.1.-31.12.	tj. %	1.1.-31.12.	tj. %	Změna oproti předchozímu období	
	2008		2009		v [%]	absolutní číslo
Celkem osob	168	100,0	190	100,0	13,1	22
z toho při definici						
Legální pobyt s cílem překročit SH	1	0,6	2	1,1	100,0	1
Nelegální pobyt s cílem překročit SH	26	15,5	34	17,9	30,8	8
Nelegální vstup	130	77,4	146	76,8	12,3	16
Vstup a pobyt nezjištěn s cílem překročit SH	3	1,8		0,0	-100,0	-3
Orgán cizího státu	8	4,8	8	4,2	0,0	0

TAB 12: Nelegální migrace na vnější schengenské hranici - definice a útvar

období	1.1. – 31.12.2009					
	Útvar SCP	počet osob	z toho			Vstup a pobyt nezjištěn s cílem překročit SH
Legální pobyt s cílem překročit SH			Nelegální pobyt s cílem překročit SH	Nelegální vstup		
	ICP Praha-Ruzyně	187	2	34	143	8
	ICP Mošnov	0				
	ICP Karlovy Vary	2			2	
	ICP Brno	1			1	
	ICP Pardubice	0				
	Celkem	190	2	34	146	8

TAB 13: Nelegální migrace na vnější schengenské hranici - směr

období	1.1.-31.12.	tj. %	1.1.-31.12.	tj. %	Změna oproti předchozímu období	
	2008		2009		v [%]	absolutní číslo
Celkem osob	168	100,0	190	100,0	13,1	22
z toho						
	ve směru z ČR	38	44	23,2	15,8	6
	do ČR	130	146	76,8	12,3	16

TAB 14: Nelegální migrace na vnější schengenské hranici - TOP 10

období	1.1.-31.12.	tj. %	1.1.-31.12.	tj. %	Změna oproti předchozímu období	
	2008		2009		v [%]	absolutní číslo
Celkem osob	168	100,0	190	100,0	13,1	22
z toho nejvíce st.příslušnost						
	Sýrie	28	33	17,4	17,9	5
	Ukrajina	10	20	10,5	100,0	10
	Vietnam	5	13	6,8	160,0	8
	Čína	3	11	5,8	266,7	8
	Sri Lanka	7	11	5,8	57,1	4
	Palestina	1	10	5,3	900,0	9
	Libanon	1	9	5	800,0	8
	Nigérie	9	9	5		0
	Turecko	5	9	5	80,0	4
	bez státní příslušnosti	9	8	4,2	-11,1	-1

TAB 15: Nelegální pobyt v ČR - TOP 10

období	1.1.-31.12.	tj. %	1.1.-31.12.	tj. %	Změna oproti předchozímu období	
	2008		2009		v [%]	absolutní číslo
rok						
Celkem osob	3 661	100,0	4 267	100,0	16,6	606
z toho nejvíce st.příslušnost						
Ukrajina	1 547	42,3	1 502	35,2	-2,9	-45
Vietnam	316	8,6	389	9,1	23,1	73
Rusko	190	5,2	376	8,8	97,9	186
Mongolsko	269	7,3	253	5,9	-5,9	-16
Slovensko	232	6,3	224	5,2	-3,4	-8
Gruzie	94	2,6	163	3,8	73,4	69
Moldavsko	97	2,6	140	3,3	44,3	43
Uzbekistán	30	0,8	88	2,1	193,3	58
Čína	79	2,2	87	2,0	10,1	8
Arménie	98	2,7	80	1,9	-18,4	-18

TAB 16: Nelegální pobyt na území ČR - způsob zjištění osoby

Období	1.1.-31.12.	tj. %	tj. %	1.1.-31.12.	tj. %	tj. %	Změna oproti předchozímu období	
	2008			2009			v [%]	absol. číslo
Rok								
celkem zadrženo osob	3 661	100,0		4 267	100,0		16,6	606
z toho zadrženo orgány ČR	3 470	94,8	100,0	4 151	97,3	100,0	19,6	681
při kontrolní činnosti útvaru	2 154		62,1	2 368		57,0	9,9	214
osoba se dostavila na útvar sama	887		25,6	1 100		26,5	24,0	213
při výjezdu přes vnější hranici na HP	429		12,4	683		16,5	59,2	254
z toho zadrženo útvary SCP	2 673	73,0	100,0	3 384	79,3	100,0	26,6	711
při kontrolní činnosti útvaru	1 367		51,1	1 611		47,6	17,8	244
osoba se dostavila na útvar sama	877		32,8	1 090		32,2	24,3	213
při výjezdu přes vnější hranici na HP	429		16,0	683		20,2	59,2	254

TAB 17: "převaděci" - § 171a, 171b, 171c, 171d - TOP 10

období	1.1.-31.12.	tj. %	1.1.-31.12.	tj. %	Změna oproti předchozímu období	
	2008		2009		v [%]	absolutní číslo
rok						
Celkem osob*	77	100,0	197	100,0	155,8	120
z toho st.příslušnost "převaděče"						
Česká republika	50	64,9	88	44,7	76,0	38
Vietnam	5	6,5	23	11,7	360,0	18
Mongolsko	3	3,9	14	7,1	366,7	11
Rusko	3	3,9	11	5,6	266,7	8
Polsko			9	4,6		9
Ukrajina	2	2,6	5	2,5	150,0	3
nezjištěno	3	3,9	8	4,1	166,7	5
Srbsko			4	2,0		4
Gruzie			3	1,5		3
Čína	2	2,6	3	1,5	50,0	1

* osoby evidované skupinami šetření trest.činnosti ObŘ

TAB 18: "převaděci" - § 171a, 171b, 171c, 171d

období	1.1.-31.12.	tj. %	1.1.-31.12.	tj. %	Změna oproti předchozímu období	
	2008		2009		v [%]	absolutní číslo
rok						
Celkem osob*	77	100,0	197	100,0	155,8	120
z toho způsob napomáhání k NM						
fiktivní sňatek	20	26,0	35	17,8	75,0	15
úcelové otcovství	23	29,9	32	16,2	39,1	9
umožnění nel.překročení SH	20	26,0	90	45,7	350,0	70
jiné umožnění nel.pobytu**	14	18,2	40	20,3	185,7	26

* osoby evidované skupinami šetření trest.činnosti ObŘ

** obstarání víz, falešných dokumentů, ubytování atd

TAB 19: Cizinci s povoleným pobytem na území ČR - porovnání 2008/2009

Stav rok	k 31. 12.		Změna oproti předchozímu období	
	2008	2009	v %	absolutní čísla
Cizinců s povoleným pobytem	438 301	433 305	-1,1	-4 996
z toho nejvíce občanů:				
Ukrajina	131 965	131 977	0,0	12
Slovensko	76 034	73 446	-3,4	-2 588
Vietnam	60 258	61 126	1,4	868
Rusko	27 176	30 393	11,8	3 217
Polsko	21 710	19 273	-11,2	-2 437
Německo	17 496	13 792	-21,2	-3 704
Moldavsko	10 644	10 049	-5,6	-595
Bulharsko	5 922	6 403	8,1	481
Spojené státy	5 272	5 941	12,7	669
Mongolsko	8 569	5 745	-33,0	-2 824

TAB 20: Cizinci s povoleným pobytem na území ČR - TOP 10

Stav Druh pobytu	k 31.12. 2009							
	Celkem	tj. %	z toho					
			trvalý	tj. %		dlouhodobý	tj. %	
Cizinců s povoleným pobytem	433 305	100,0	181 161	100,0	tj. %	252 144	100,0	tj. %
z toho nejvíce občanů:								
Ukrajina	131 977	30,5	43 727	24,1	33,1	88 250	35,0	66,9
Slovensko	73 446	17,0	26 734	14,8	36,4	46 712	18,5	63,6
Vietnam	61 126	14,1	35 779	19,7	58,5	25 347	10,1	41,5
Rusko	30 393	7,0	12 977	7,2	42,7	17 416	6,9	57,3
Polsko	19 273	4,4	10 996	6,1	57,1	8 277	3,3	42,9
Německo	13 792	3,2	4 416	2,4	32,0	9 376	3,7	68,0
Moldavsko	10 049	2,3	2 371	1,3	23,6	7 678	3,0	76,4
Bulharsko	6 403	1,5	3 076	1,7	48,0	3 327	1,3	52,0
Spojené státy	5 941	1,4	2 680	1,5	45,1	3 261	1,3	54,9
Mongolsko	5 745	1,3	1 736	1,0	30,2	4 009	1,6	69,8

TAB 21: Cizinci s povoleným pobytem na území ČR dle teritoria kraje ČR - porovnání 2008/2009

Stav roku	k 31.12. 2008	tj.%	k 31.12. 2009	tj.%	Změna oproti předchozímu období	
					v [%]	absolutní číslo
Cizinců s povoleným pobytem v ČR*	438 301	100,0	433 305	100,0	-1,1	-4 996
z toho v teritoriu kraje ČR						
Praha	142 085	32,4	148 398	34,2	4,4	6 313
Středočeský	60 164	13,7	58 544	13,5	-2,7	-1 620
Jihomoravský	35 730	8,2	37 050	8,6	3,7	1 320
Ústecký	35 525	8,1	32 086	7,4	-9,7	-3 439
Plzeňský	27 656	6,3	27 580	6,4	-0,3	-76
Moravskoslezský	25 531	5,8	23 714	5,5	-7,1	-1 817
Karlovarský	20 326	4,6	19 647	4,5	-3,3	-679
Liberecký	17 404	4,0	17 359	4,0	-0,3	-45
Jihočeský	16 573	3,8	15 429	3,6	-6,9	-1 144
Královéhradecký	16 600	3,8	15 326	3,5	-7,7	-1 274
Pardubický	12 592	2,9	11 981	2,8	-4,9	-611
Olomoucký	9 917	2,3	9 455	2,2	-4,7	-462
Vysočina	9 780	2,2	8 589	2,0	-12,2	-1 191
Zlínský	8 418	1,9	8 147	1,9	-3,2	-271

TAB 22: Cizinci s povoleným pobytem na území ČR - kategorie pobytu

stav roku	k 31. 12. 2009	tj. %
celkem DLOUHODOBÝ POBYT	252 144	100,0
z toho kategorie pobytu		
Cizinec 3.státu s dlouhodobým př. pobytem	157 023	62,3
Cizinec s uděleným vízem nad 90 dnů	8 600	3,4
Občan EU s přechodným pobytem	81 902	32,5
Rod. přísl. občana EU s přechodným pobytem	4 321	1,7
jiná specifikace	298	0,1
celkem TRVALÝ POBYT	181 161	100,0
z toho kategorie pobytu		
Cizinec 3.státu s trvalým pobytem	63 516	35,1
Cizinec 3.státu s trvalým pobytem - rezident	46 047	25,4
Občan EU s trvalým pobytem	25 036	13,8
Rod. přísl. občana EU s trvalým pobytem	8 402	4,6
Rod.příslušník obč. ČR	35 476	19,6
jiná specifikace	2 684	1,5

TAB 23: Cizinci s povoleným pobytem na území ČR - porovnání 2008/2009 - účel pobytu

stav roku	k 31.12. 2008		k 31.12. 2009		Změna oproti předchozímu období	
	2008	tj. %	2009	tj. %	v %	absolutní čísla
celkem DLOUHODOBÝ POBYT	265 374	100,0	252 144	100,0	-5,0	-13 230
z toho účel pobytu						
zaměstnání	121 446	45,8	101 130	40,1	-16,7	-20 316
účast v p.o. - výkonný manažer	58 182	21,9	51 838	20,6	-10,9	-6 344
podnikání	36 035	13,6	41 715	16,5	15,8	5 680
sloučení rodiny	25 082	9,5	32 124	12,7	28,1	7 042
studium	9 127	3,4	10 193	4,0	11,7	1 066
jiné (ostatní, kulturní, sportovní, zdravotní,...)	15 502	5,8	15 144	6,0	-2,3	-358

Tab. 24
Nelegální migrace v ČR od roku 1999

Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nelegální migrace (celkem zjištěno osob)	44 295	55 075	42 143	34 314	34 556	27 391	15 489	11 488	8 096	3 829	4 457
1. nelegální migrace přes vnější schengenské hranice (dále jen NM přes VSH)	32 325	32 720	23 834	14 741	13 206	10 695	5 689	4 371	3 384	168	190
2. nelegální pobyt (dále jen NP)	*11 970	22 355	18 309	19 573	21 350	16 696	9 800	7 117	4 712	3 661	4 267

*11 970 - K hlášení události využívají základní útvarů Policie ČR IS UDALOST

Tab. 25

Legální migrace - přeshraniční pohyb na vnější schengenské hranici ČR - porovnání roku 2008/2009

Období roku	1. 1.-31. 12.	1. 1.-31. 12.	Změna oproti předchozímu období	
	2008	2009	v [%]	absolutní číslo
Odbaveno osob na VSH ČR (přilet+odlet)	14 244 526	10 791 975	-24,2	-3 452 551
občané třetích zemí - nevizoví	5 078 090	4 605 291	-9,3	-472 799
vizoví	585 326	501 371	-14,3	-83 955
Cizinci vrácení z HP na přiletu do ČR	257	379	47,5	122
z toho nejvíce občané*:				
Rusko	70	85	21,4	15
Arménie	8	44	450,0	36
Ukrajina	29	40	37,9	11
Indie	6	15	150,0	9
Turecko	20	13	-35,0	-7

Vysvětlivky: * řazeno podle nejvyšší hodnoty aktuálního období

Tab. 26

Počet žádostí o dlouhodobé vízum nad 90 dnů podaných na ZÚ ČR (typy D a D+C)
– porovnání 2008/2009

období rok	1.1.-31.12.	tj. %	1.1.-31.12.	tj. %	Změna oproti předchozímu období	
	2008		2009		v [%]	absolutní číslo
Celkem	71 156	100,00	26 408	100,00	-62,9	-44 748
z toho TOP 10						
Ukrajina	26 034	36,6	8 155	30,9	-68,7	-17 879
Rusko	8 279	11,6	5 257	19,9	-36,5	-3 022
Spojené státy	2 925	4,1	2 593	9,8	-11,4	-332
Moldavsko	4 624	6,5	918	3,5	-80,1	-3 706
Kazachstán	881	1,2	908	3,4	3,1	27
Uzbekistán	2 607	3,7	908	3,4	-65,2	-1 699
Mongolsko	5 453	7,7	586	2,2	-89,3	-4 867
Čína	1 298	1,8	555	2,1	-57,2	-743
Turecko	496	0,7	535	2,0	7,9	39
Bělorusko	802	1,1	509	1,9	-36,5	-293

Tab. 27

Legální migrace - cizinci s povoleným pobytem na území ČR - porovnání k 31. 12. 2008/2009 – TOP 10

Stav rok	k 31. 12.		Změna oproti předchozímu období	
	2008	2009	v %	absolutní čísla
Cizinců s povoleným pobytem	438 301	433 305	-1,1	-4 996
z toho nejvíce občanů*:				
Ukrajina	131 965	131 977	0,0	12
Slovensko	76 034	73 446	-3,4	-2 588
Vietnam	60 258	61 126	1,4	868
Rusko	27 176	30 393	11,8	3 217
Polsko	21 710	19 273	-11,2	-2 437
Německo	17 496	13 792	-21,2	-3 704
Moldavsko	10 644	10 049	-5,6	-595
Bulharsko	5 922	6 403	8,1	481
Spojené státy	5 272	5 941	12,7	669
Mongolsko	8 569	5 745	-33,0	-2 824

Vysvětlivka: *řazeno podle nejvyšší celkové hodnoty cizinců s pobytem k 31. 12. 2009

Tab. 28

Legální migrace - cizinci s povoleným pobytem na území ČR k 31. 12. 2009 - TOP 10

Stav	k 31. 12. 2009							
	Druh pobytu	Celkem	tj. %	z toho				tj. %
				trvalý	tj. %	dlouhodobý	tj. %	
Cizinců s povoleným pobytem	433 305	100,0	181 161	100,0		252 144	100,0	
z toho nejvíce občanů*:								
Ukrajina	131 977	30,5	43 727	24,1	33,1	88 250	35,0	66,9
Slovensko	73 446	17,0	26 734	14,8	36,4	46 712	18,5	63,6
Vietnam	61 126	14,1	35 779	19,7	58,5	25 347	10,1	41,5
Rusko	30 393	7,0	12 977	7,2	42,7	17 416	6,9	57,3
Polsko	19 273	4,4	10 996	6,1	57,1	8 277	3,3	42,9
Německo	13 792	3,2	4 416	2,4	32,0	9 376	3,7	68,0
Moldavsko	10 049	2,3	2 371	1,3	23,6	7 678	3,0	76,4
Bulharsko	6 403	1,5	3 076	1,7	48,0	3 327	1,3	52,0
Spojené státy	5 941	1,4	2 680	1,5	45,1	3 261	1,3	54,9
Mongolsko	5 745	1,3	1 736	1,0	30,2	4 009	1,6	69,8

Vysvětlivka: *řazeno podle nejvyšší celkové hodnoty cizinců s povoleným pobytem k 31. 12. 2009

Tab. 29

Legální migrace - cizinci s povoleným pobytem na území ČR - porovnání k 31. 12. 2008/2009

Stav roku	k 31. 12. 2008		k 31. 12. 2009		Změna oproti předchozímu období				
	Druh pobytu	trvalý	dlouhodobý	trvalý	dlouhodobý	v %		absolutní čísla	
						trvalý	dlouhodobý	trvalý	dlouhodobý
Cizinců s povoleným pobytem	172 927	265 374	181 161	252 144	4,8	-5,0	8 234	-13 230	
z toho nejvíce občanů*:									
Ukrajina	40 674	91 291	43 727	88 250	7,5	-3,3	3 053	-3 041	
Slovensko	25 408	50 626	26 734	46 712	5,2	-7,7	1 326	-3 914	
Vietnam	34 795	25 463	35 779	25 347	2,8	-0,5	984	-116	
Rusko	12 138	15 038	12 977	17 416	6,9	15,8	839	2 378	
Polsko	11 137	10 573	10 996	8 277	-1,3	-21,7	-141	-2 296	
Německo	4 428	13 068	4 416	9 376	-0,3	-28,3	-12	-3 692	
Moldavsko	2 122	8 522	2 371	7 678	11,7	-9,9	249	-844	
Bulharsko	3 066	2 856	3 076	3 327	0,3	16,5	10	471	
Spojené státy	2 642	2 630	2 680	3 261	1,4	24,0	38	631	
Mongolsko	1 465	7 104	1 736	4 009	18,5	-43,6	271	-3 095	

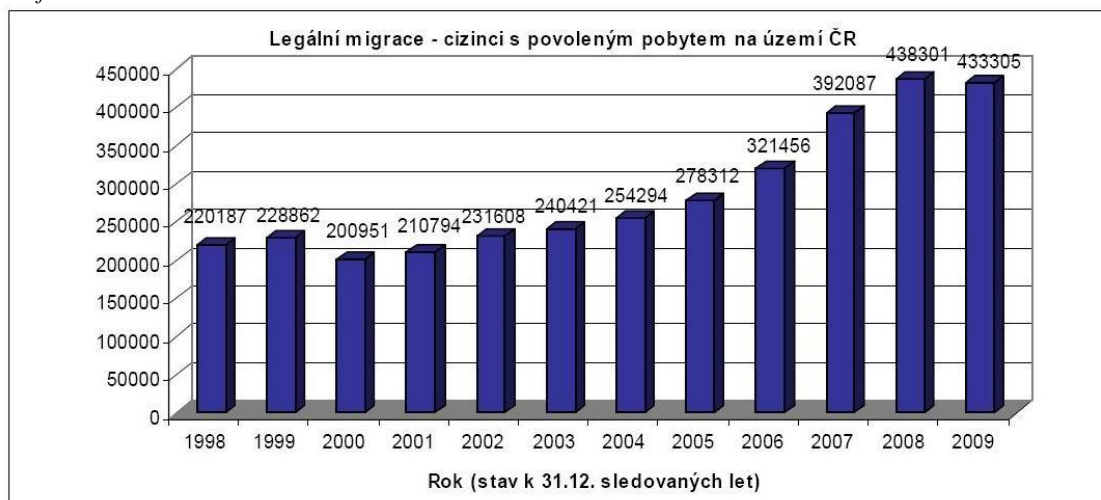
Vysvětlivka: *řazeno podle nejvyšší celkové hodnoty cizinců s pobytem k 31. 12. 2009

Tab. 30

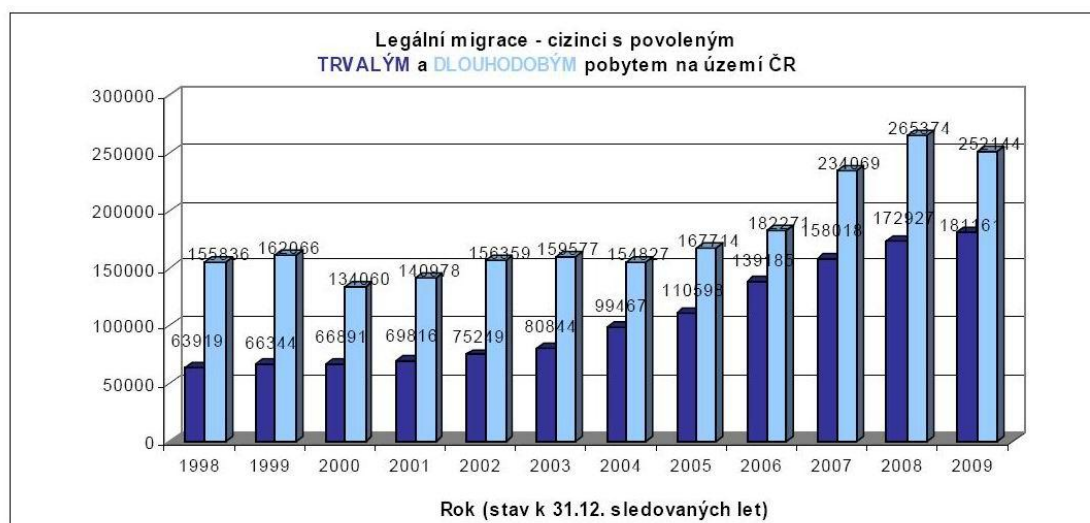
Legální migrace - cizinci s povoleným pobytem na území ČR - porovnání k 31. 12. 2008/2009 - účel pobytu

stav roku	k 31. 12. 2008		k 31. 12. 2009		Změna oproti předchozímu období	
	celkem DLOUHODOBÝ POBYT	tj. %	celkem DLOUHODOBÝ POBYT	tj. %	absolutní čísla	
					v %	absolutní čísla
celkem DLOUHODOBÝ POBYT	265 374	100,0	252 144	100,0	-5,0	-13 230
z toho účel pobytu						
zaměstnání	121 446	45,8	101 130	40,1	-16,7	-20 316
účast v p.o. - výkonný manažer	58 182	21,9	51 838	20,6	-10,9	-6 344
podnikání	36 035	13,6	41 715	16,5	15,8	5 680
sloučení rodiny	25 082	9,5	32 124	12,7	28,1	7 042
studium	9 127	3,4	10 193	4,0	11,7	1 066
jiné (ostatní, kulturní, sportovní, zdravotní,...)	15 502	5,8	15 144	6,0	-2,3	-358

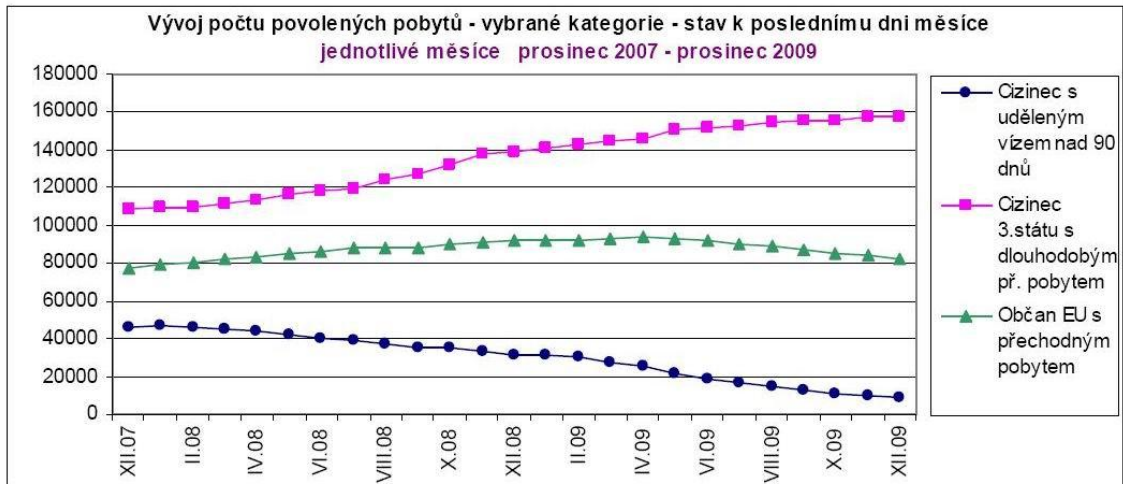
Graf 1



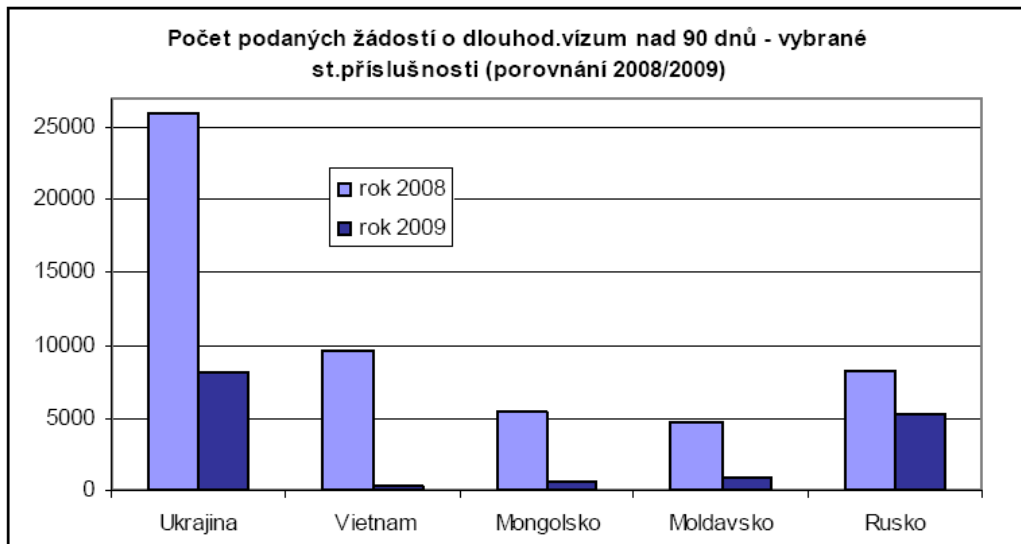
Graf 2



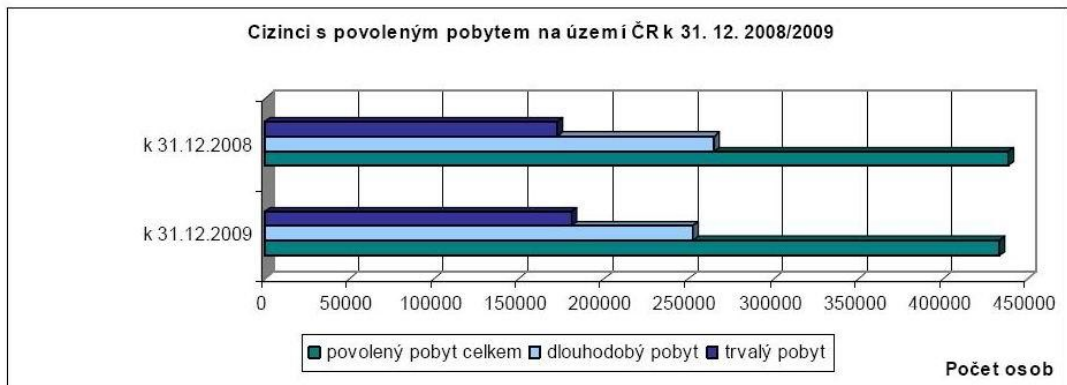
Graf 3



Graf 4



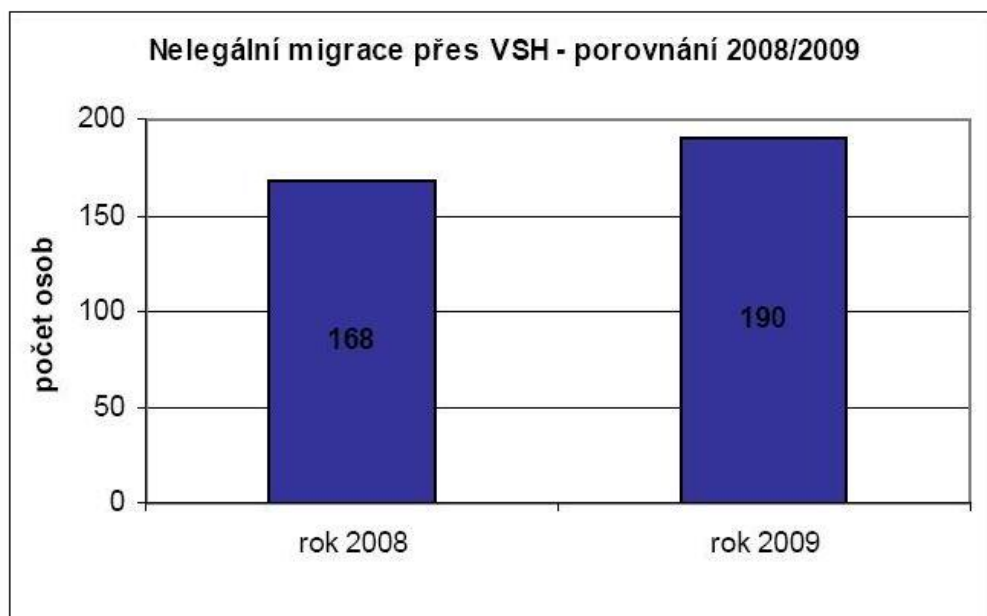
Graf 5



Graf 6



Graf 7

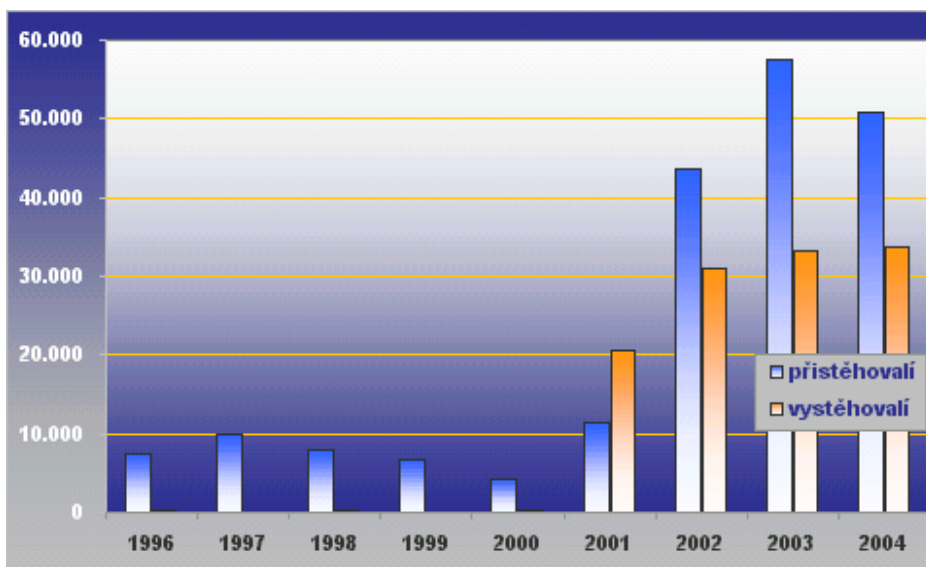


Graf 8



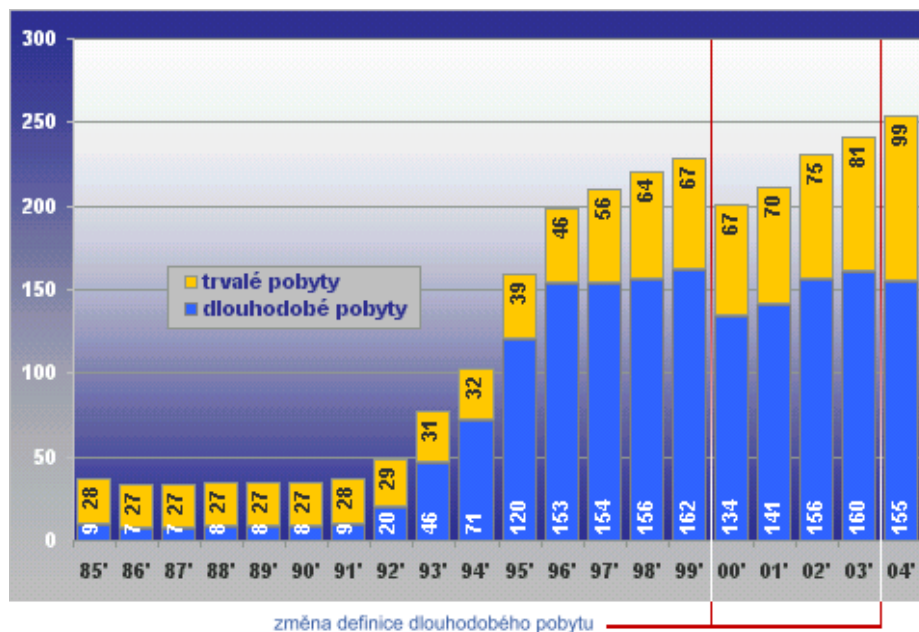
Demografie – migrace a počty cizinců v ČR

Graf 1: Evidence zahraniční migrace ČR



Zdroj: http://www.demografie.info/?cz_detail_clanku&artclID=122&PHPSESSID=dccb9f08e8cd6c53567572514dcb43d1

Graf 2: Vývoj počtu cizinců v ČR k 31.12. v tisících (svíslá osa)



Zdroj: http://www.demografie.info/?cz_detail_clanku&artclID=122&PHPSESSID=dccb9f08e8cd6c53567572514dcb43d1

Institut právnické osoby, formy zneužití a přehledy

Zdroj: intranetové stránky skupiny analytiky Policie ČR Služby cizinecké policie:
http://www.cpp.ols.aa/soubory/www_sa/

Schéma č. 1: Získávání pobytového oprávnění pro státní příslušníky třetích zemí, kteří do ČR přicházejí na základě pracovního vztahu

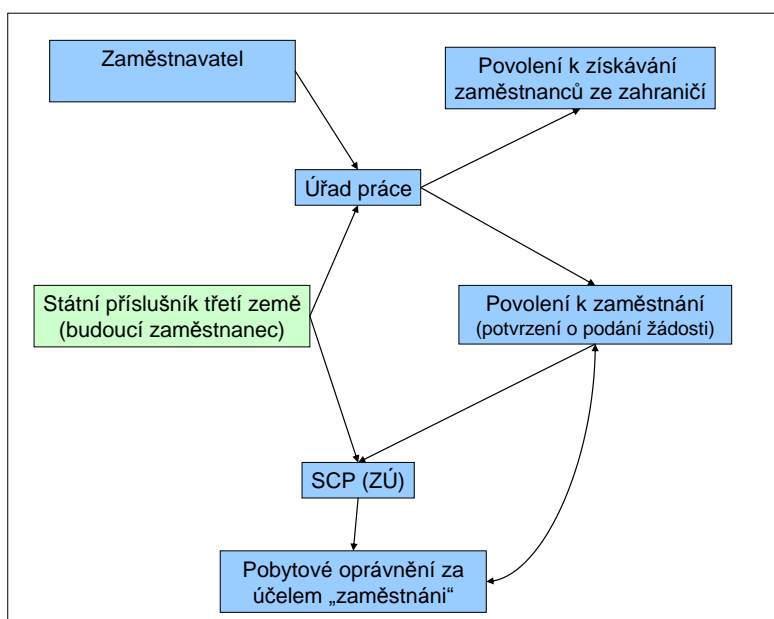


Schéma č. 2.: Získávání pobytového oprávnění pro státní příslušníky třetích zemí, který do ČR přichází jako účastník v PO

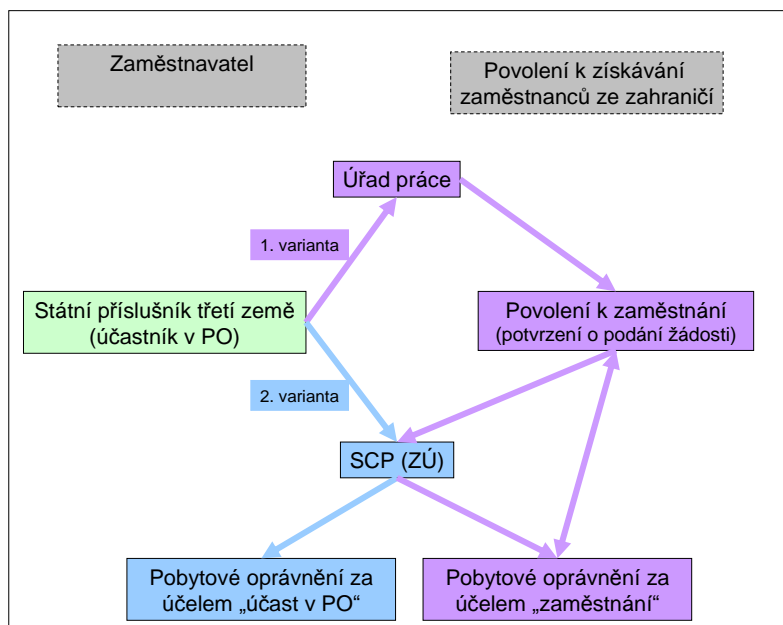
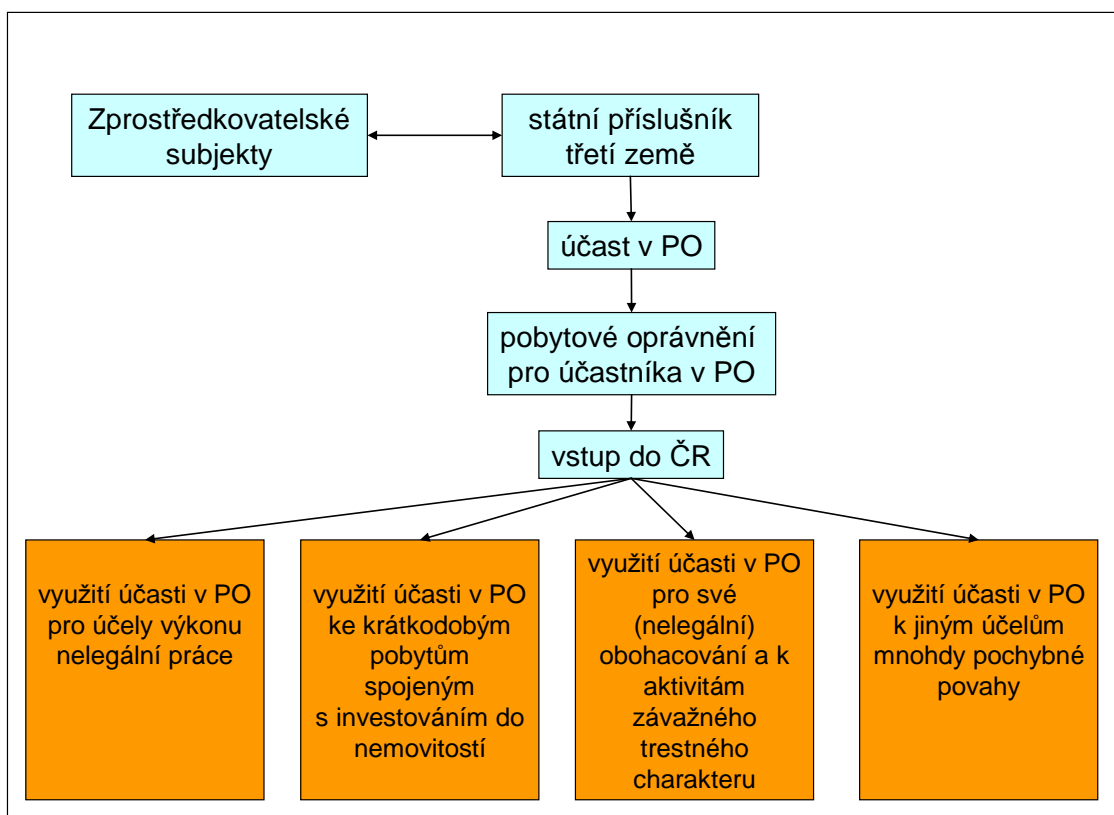


Schéma č. 3: Možné zneužití účasti v PO



Tab. č. 1: Pobytová oprávnění za účelem účasti v PO - TOP 10 – stav k 30.4. 2008

Státní příslušnost	Počet	tj. %
Ukrajina	34 924	72,3%
Ruská federace	7 181	14,9%
Moldavsko	2 381	4,9%
Čína	757	1,6%
Bělorusko	466	1,0%
Kazachstán	403	0,8%
Chorvatsko	226	0,5%
Uzbekistán	158	0,3%
Jugoslávie	145	0,3%
Vietnam	143	0,3%
Ostatní	1 535	3,2%
Celkem	48 319	100,0%

Tab. č. 2: Žádosti o pobytová oprávnění za účelem účasti v PO podaná státními příslušníky třetích zemí

Typ žádosti	2007 celkem	2007 (leden – duben)	2008 (leden - duben)
žádost o vízum nad 90 dnů	14 675	5 137	1 636
žádost o dlouhodobý pobyt	20 625	5 262	7 780
žádost o prodloužení dlouhodobého pobytu	3 265	503	4 985
Celkem	38 565	10 902	14 401

Tab. č. 3: Počet státních příslušníků třetích zemí s vydaným povolením k zaměstnání pro účastníky v PO

	2005 (k 31.12.)	2006 (k 31.12.)	2007 (k 31.12.)	2008 (k 30.4.)
Celkový počet státních příslušníků třetích zemí s povolením k zaměstnání	55 210	61 452	85 351	105 001
počet státních příslušníků třetích zemí s povolením k zaměstnání pro účastníky v PO	15 561	18 151	28 998	35 209
tj. %	28,2%	29,5%	34,0%	33,5%

Tab. č. 4: Povolení k zaměstnání pro účastníky v PO - dělení podle typu PO

	2005 (k 31.12.)	2006 (k 31.12.)	2007 (k 31.12.)	2008 (k 30.4.)
obchodní společnosti	7 173	5 253	3 860	3 881
družstva	8 388	12 898	25 138	31 328
Celkový počet povolení k zaměstnání pro účastníky v PO	15 561	18 151	28 998	35 209

Tab. č. 5: TOP 15 státních příslušností s povolením k zaměstnání pro účastníky v PO - stav k 30.4. 2008

Státní příslušnost	celkový počet povolení k zaměstnání	povolení k zaměstnání pro účastníky v PO	tj. %
Ukrajina	62 527	29 701	47,5%
Moldavsko	5 880	2 081	35,4%
Ruská federace	1 707	791	46,3%
Uzbekistán	1 542	637	41,3%
Mongolsko	9 459	459	4,9%
Vietnam	12 478	448	3,6%
Čína	1 134	253	22,3%
Bělorusko	880	186	21,1%
Kazachstán	232	120	51,7%
Arménie	337	97	28,8%
Makedonie	1 028	76	7,4%
Gruzie	114	59	51,8%
Kyrgyzstán	154	40	26,0%
Indie	595	38	6,4%
Ázerbájdžán	64	35	54,7%
ostatní	6 870	188	2,7%
Celkem	105 001	35 209	33,5%

Tab. č. 6: Zaměstnání státních příslušníků třetích zemí působících v PO bez platného povolení k zaměstnání v roce 2007

Odvětvová klasifikace ekonomické činnosti zaměstnavatele	Právní forma				Celkem
	s.r.o.	v.o.s.	a.s.	družstvo	
výroba potravin a nápojů	5				5
vydavatelství, tisk a reprodukce zvukových a obrazových nahrávek	5				5
výroba pryžových a plastových výrobků	1				1
výroba kovových konstrukcí a kovodělných výrobků kromě výroby strojů a zařízení	12		9	12	33
výroba strojů a zařízení	1	9			10
výroba elektrických strojů a přístrojů jinde neuvedených			2		2
výroba nábytku; ostatní zpracovatelský průmysl	6	3			9
zpracování druhotných surovin					
stavebnictví	27	3		14	44
velkoobchod a zprostředkování obchodu	9				9
maloobchod, opravy, spotřebního zboží				8	8
pohostinství a ubytování	4				4
služby převážně pro podniky	18			41	59
Celkem:	88	15	11	75	189

Vývoj správního soudnictví v ČR

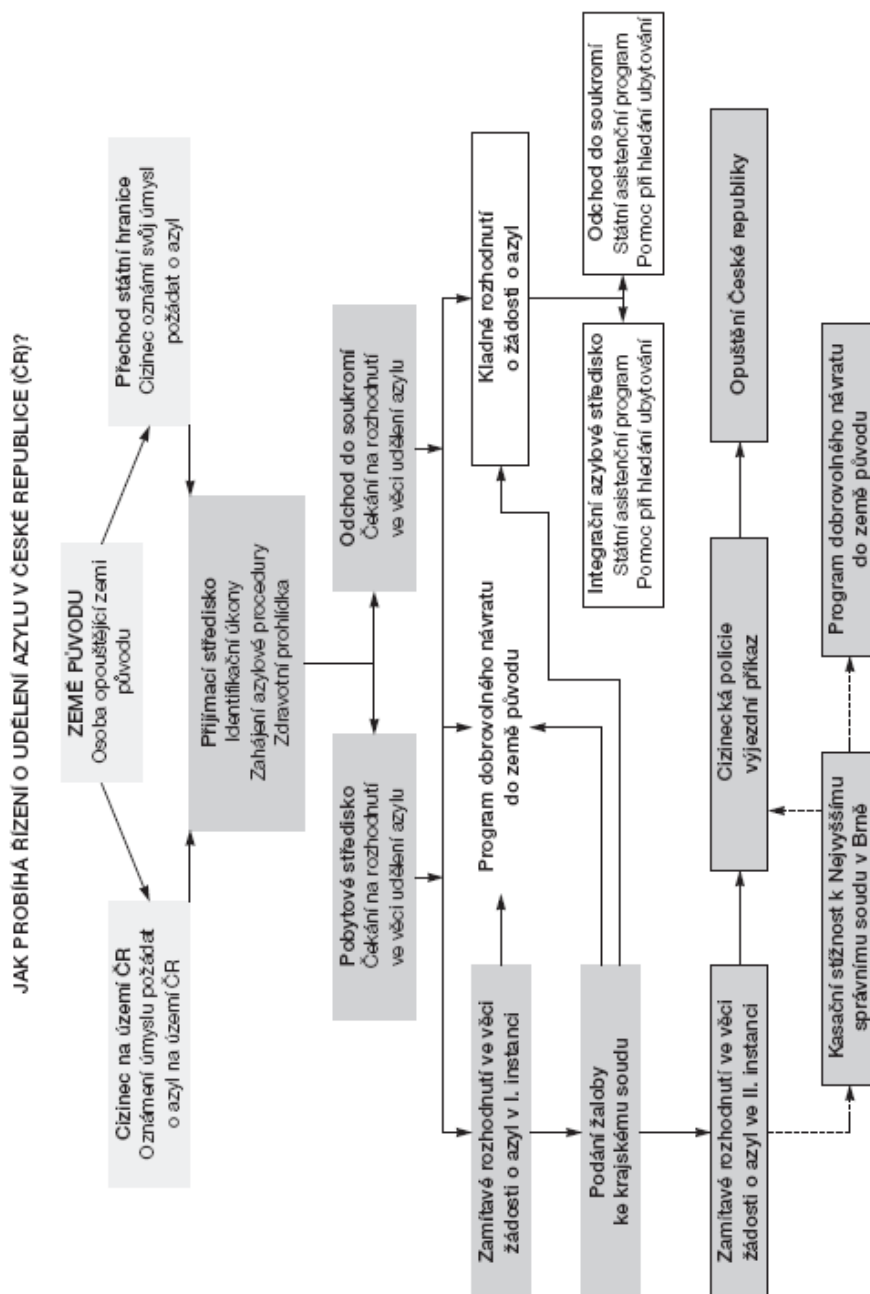
Původní ústavní základ pro vznik správního soudnictví byl položen prosincovou ústavou (zejména čl. 15 základního zákona č. 144/1867 ř. z., o soudcovské moci, zákon o správním soudu byl publikován pod č. 36/1876 ř. z. Rakouské předlitavské). Správní soudnictví bylo koncentrované, jediným soudem byl vídeňský správní soud. Po vzniku republiky zákonem č. 3/1918 Sb. z. a n. byl jednak zřízen pražský Nejvyšší správní soud, jednak recipována procesní úprava říjnového zákona se škrtnutím některých kompetenčních výluk, jednak nový soud převzal některé kompetence bývalého soudu říšského (základní zákon č. 143/1867 ř. z.), jednak byla stanovena pravidla pro řešení kompetenčních konfliktů mezi soudy a správními úřady. K jejich řešení byl povolán zvláštní senát (*paritně složený ze soudců Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu*).

První republika zřejmě zamýšlela již v počátcích vytvořit účinný filtr proti přetížení Nejvyššího správního soudu vybudováním správního soudnictví u správních úřadů s obecnou kompetencí (§ 86 Ústavy z r. 1920), ale zákon o správním soudnictví č. 158/1920 Sb. z. a n. nebyl nikdy uveden do života a zůstal mrtvou literou. Nejvyšší správní soud tak zůstal po celou historii I. ČSR soudem jediným. Především proto se již v první polovině dvacátých let potýkal se stále rapidně narůstajícím nápadem věcí počítajících se na tisíce. Tento problém skoro dvacet let zůstal zcela neřešen, soustava nebyla dobudována ani doplněna jiným způsobem. Teprve novela z roku 1937 odstranila některé procesní překážky rychlejšího vyřízení. Poválečná existence Nejvyššího správního soudu byla jen krátká (zejména k tomu přispěly nepohodlné nálezy z roku 1948, týkající se znárodnování), a soud - uznávaného evropského formátu a vysoké právní úrovně - fakticky zanikl po roce 1949, kdy byl přeložen do Bratislavy. Formálně byl zrušen v roce 1952. Nejvyšší správní soud byl středem soustavy soudů veřejného práva (*soudy patentový, kartelový, volební*), s nimiž byl zpravidla i personálně propojen. Všechny tyto soudy byly likvidovány krátce po r. 1948, včetně větve samostatného pojišťovacího soudnictví. V pozdějších letech soudní kontrola správních aktů v ČSR (ČSSR) prakticky neexistovala. Soudy (*tzv. "jednotné soudní soustavy"* zavedené po r. 1948) přezkoumávaly ke zvláštnímu opravnému prostředku toliko rozhodnutí nositelů veřejného pojištění (*důchodové věci*); tu však šlo o jinou větev veřejnoprávního soudnictví, soudnictví pojišťovací, navazující na samostatnou soustavu pojišťovacích soudů (zákon č. 221/1924 Sb. z. a n.). Ústavním základem obnovy správního soudnictví po roce 1989 se stalo ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny (*zjevně inspirované již článkem 15 základního zákona č. 144/1867 Ř. z.*).

Zákonné provedení stalo se zákonem č. 519/1991 Sb. (*s účinností od 1. 1. 1992*), totiž vřazením nové páté části o správním soudnictví do občanského soudního řádu. Úprava v základních principech kopírovala starou úpravu rakouskou co do procesní stránky; institucionálně však bylo zvoleno pro tu chvíli zřejmě jediné možné rychlé řešení, totiž svěřit správní soudnictví obecným soudům "jednotné" soudní soustavy, a to všem jeho stupňům. S ohledem na neexistenci nejvyššího správního soudu nebo soudů veřejného práva vůbec, i s ohledem na naprostou neodkladnost rychlého řešení to tehdy bylo jen logické. Obnovené správní soudnictví v roce 1991 si tedy podrželo základní

principy dřívější rakouské úpravy, tj. přezkoumávání pouze zákonnosti, princip řízení v jediné instanci a zachovalo i některé procesní zvláštnosti. Soudy jsou podle stávající úpravy oprávněny jednak rozhodovat o žalobách proti pravomocným rozhodnutím správních orgánů (*tj. orgánů státní správy a orgánů územní samosprávy, jakož i dalších samosprávných a jiných orgánů i právnických či fyzických osob, pokud jim zákon svěřil rozhodování o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy*), pokud nejde o rozhodnutí, která jsou z přezkumné pravomoci soudů zákonem výslovně vyloučena (*princip generální přezkumné klauzule*), jednak zůstala zachována v pozměněné podobě a s podstatně širší funkcí, podmíněnou popsáním vývojem v letech 1990 - 1991, také větev kdysi pojišťovacího soudnictví, tj. pravomoc soudu rozhodovat o opravných prostředcích proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů, a to naopak pouze v případech, kdy to zákon soudům výslovně svěřuje (*princip enumerační*). V obou případech se však soudní přezkum omezuje pouze na zákonnost napadeného správního rozhodnutí. Správní soudnictví se řídí kasačním principem, soud vychází v zásadě ze skutkového stavu zjištěného správním orgánem. Pokud soud žalobu nezamítne nebo správní rozhodnutí napadené opravným prostředkem nepotvrdí, napadené správní rozhodnutí zruší a vrátí věc správnímu orgánu k dalšímu řízení, ten je právním názorem soudu vázán. S výjimkou věcí důchodového zabezpečení a důchodového pojištění je správní soudnictví soudnictvím jediné instance, opravné prostředky nejsou přípustné.

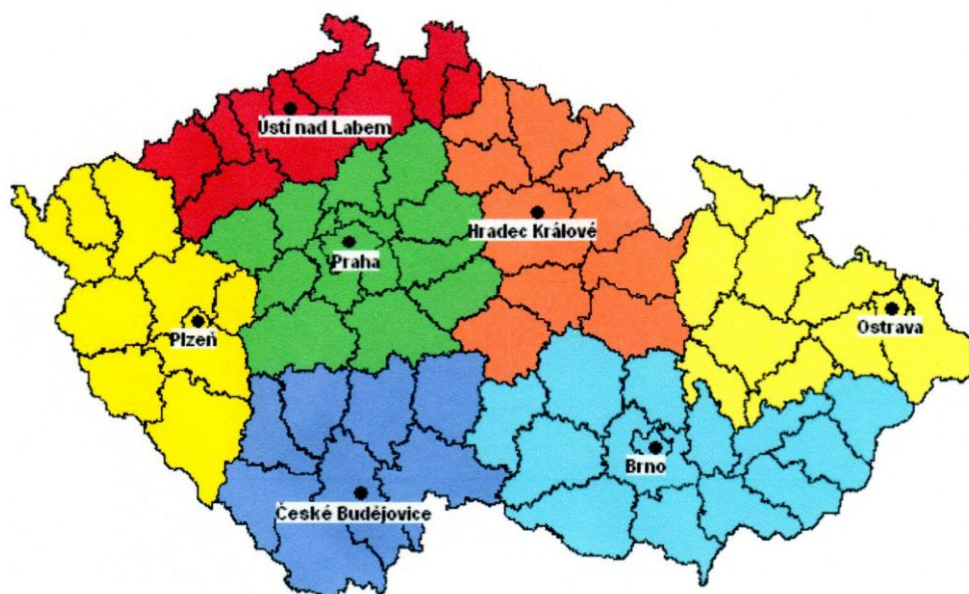
Řízení o udělení azylu v ČR



Zdroj: Ministerstvo vnitra ČR

Stránky odboru azylové a migrační politiky MVČR s informacemi o řízení o udělení azylu:
<http://www.mvcr.cz/uprchlici/>

Územní členění ČR dle působnosti Oblastních ředitelství služby cizinecké policie k 31.12.2008

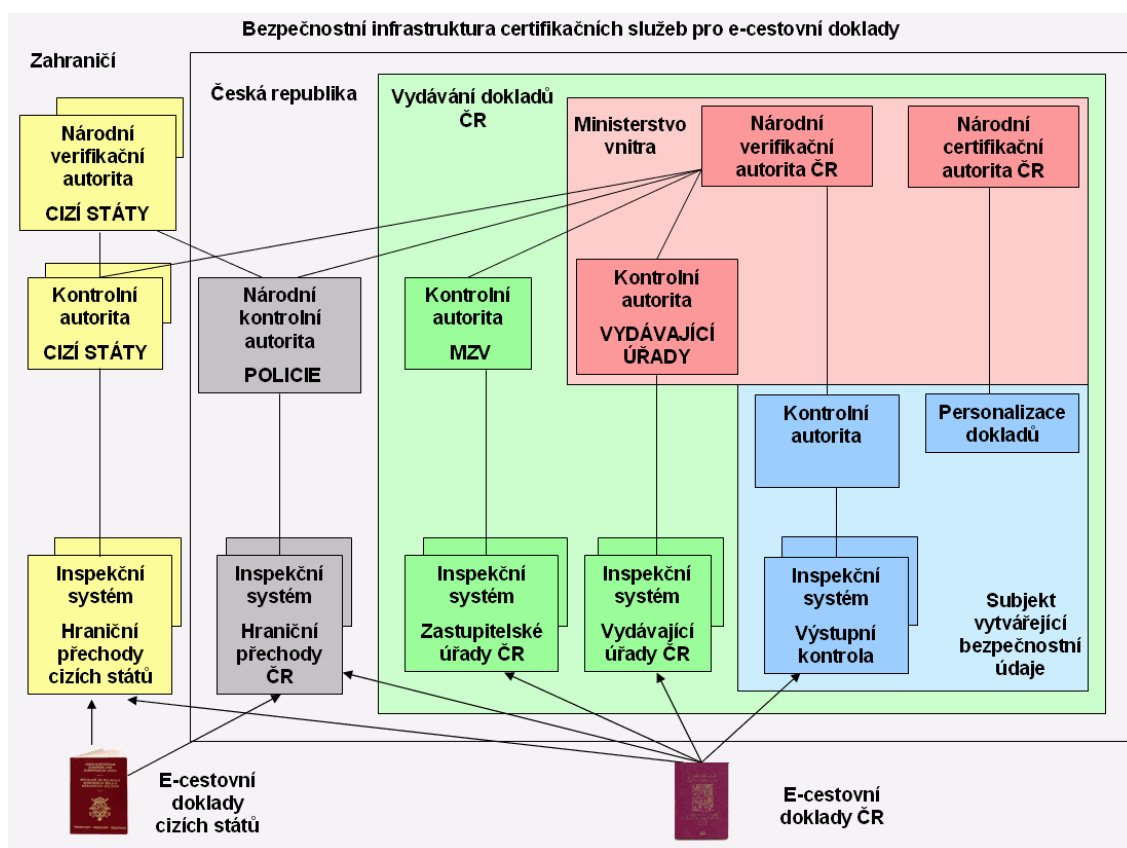


Vysvětlivka : Územní působnost Oblastních ředitelství služby cizinecké policie je totožná s teritoriální působností Policie ČR správ krajů s výjimkou Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Praha, jehož teritoriální působnost zahrnuje území hlavního města Prahy a Policie ČR Správy Středočeského kraje.

Zajištění certifikačních služeb

Účelem využívání infrastruktury certifikačních služeb je ověřit pravost e-cestovního dokladu, umožnit ztotožnění e-cestovního dokladu a jeho držitele při kontrolách inspekčními systémy na hraničních přechodech a chránit otisky prstů držitele uložené v e-cestovním dokladu před neoprávněným přístupem.

Návrh variant vychází z následujícího obecného schématu:



Základem pro ochranu otisků prstů uložených v e-cestovních dokladech je rozhodnutí o vydání prvotních certifikátů kontrolním autoritám. Kontrolní autority v rámci ČR budou sloužit pro kontrolu e-cestovních dokladů při procesu výroby (*kontrolní autorita subjektu vytvářejícího bezpečnostní údaje – výrobce dokladů*), kontrolu e-cestovních dokladů při procesu vydávání e-cestovních dokladů (*kontrolní autorita pro vydávající úřady – Ministerstvo vnitra*), kontrolu e-cestovních dokladů při procesu vydávání e-cestovních dokladů na zastupitelských úřadech ČR (*kontrolní autorita Ministerstvo zahraničních věcí*) a v neposlední řadě pro hraniční kontrolu e-cestovního dokladu (*kontrolní autorita Policie ČR*). V případě cizích států se bude rozhodovat o vydání prvotních certifikátů (*opravňujících k přístupu k otiskům prstů v e-cestovních dokladech vydávaných ČR*) kontrolním autoritám cizích států na základě analýzy mezinárodních

vztahů. Výsledek rozhodnutí bude zakotven v příslušné bilaterální mezinárodní smlouvě.

Rozhodování o vydání prvotního certifikátu cizímu státu má tři varianty možného řešení pro určení subjektu, který bude rozhodovat:

- Ministerstvo zahraničních věcí - má k dispozici síť zastupitelských úřadů, diplomatických prostředků a mezinárodních informací.
- Ministerstvo vnitra je schopno posoudit technické a bezpečnostní požadavky státu, který žádá o vydání certifikátu za účelem čtení otisků prstů držitelů uložených v e-cestovních dokladech vydávaných ČR. Pokud se týká analýzy mezinárodních vztahů a používání diplomatických prostředků, nemá k tomuto účelu Ministerstvo vnitra vybudovanou potřebnou infrastrukturu. Jeho role je spíše technicko-bezpečnostní.
- Vláda ČR jako výkonný orgán státní moci může využít diplomatických kontaktů a cest Ministerstva zahraničních věcí a na základě analýzy mezinárodních vztahů a situace rozhodnout o tom, zda danému státu je možné prvotní certifikát vydat.

Na základě posouzení uvedených variant je zřejmé, že pro jednání na diplomatické úrovni má vytvořeny nejlepší podmínky Ministerstvo zahraničních věcí. Ministerstvo vnitra by muselo pro tuto oblast podmínky včetně odpovídajícího personálního zabezpečení vytvořit. Z výše uvedeného vyplývá, že rozhodnout o tom, kterému státu bude možné prvotní certifikát vydat, by mohlo buď Ministerstvo zahraničních věcí nebo vláda ČR. Současně musí být stanoveno, na základě jakého právního aktu bude rozhodnutí realizováno. Teprve poté může Ministerstvo vnitra posoudit bezpečnostní a technické podmínky pro realizaci vydání certifikátu danému státu.