

STANOVISKO VLÁDY

**k návrhu poslanců Martina Lanka, Marka Černocho, Davida Kádnera, Jany Hnykové,
Olgy Havlové, Jiřího Štětiny, Augustina Karla Andrlého Sylora a Karla Fiedlera
na vydání zákona o ochraně před ilegální migrací
(sněmovní tisk č. 808)**

Vláda na své schůzi dne 30. května 2016 projednala a posoudila návrh zákona o ochraně před ilegální migrací a vyslovila s tímto návrhem zákona **nesouhlas**, a to zejména z následujících důvodů:

1. Vláda předložený návrh zákona odmítá, neboť jej považuje za neopodstatněný a za rozporný se závazky plynoucími České republice z mezinárodního práva a z členství v Evropské unii, a tím pádem i za protiústavní, jakož i za zjevně nepřiměřený ve vztahu k ochraně základních práv a svobod jednotlivců. Předložený návrh zákona postrádá jakékoliv bližší odůvodnění jím navržených právních institutů, popřípadě, jako je tomu v případě zdůvodnění změny krizového zákona, toto zakládá na zavádějících argumentech. S ohledem na navrhované změny, jimiž je jednak zavedení nového důvodu umožňujícího vyhlášení stavu nebezpečí podle krizového zákona, a především rozšíření trestněprávní represe spojené s faktickým znemožněním práva na obhajobu, považuje vláda takovýto přístup za zcela nevhodný a rozporný s požadavkem na transparentní zdůvodnění legislativních kroků.
2. Navrhuje se stanovit, že pokud občan třetího státu překročí během dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic vnitřní hranici České republiky mimo určené místo a dobu, bude jeho jednání považováno za trestný čin. V případě občanů zemí Evropského hospodářského prostoru nebo Švýcarska má pak být totožné jednání přestupkem a v případě občanů Evropské unie má být takové jednání beztrestné. Vláda zásadně nesouhlasí s návrhem na kriminalizaci jednání spočívajícího v neoprávněném překročení státních hranic občany třetích států během dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic podle § 11 a 12 vládního návrhu zákona o ochraně státních hranic (sněmovní tisk č. 627). Právě uvedené jednání zjevně nedosahuje potřebné

materiální protiprávnosti odůvodňující jeho postihnutí trestněprávními prostředky. Jedním ze základních znaků dosavadního trestného činu násilného překročení státní hranice podle § 339 trestního zákoníku je použití násilí nebo pohrůžky bezprostředního násilí, které podstatným způsobem zvyšuje společenskou škodlivost jednání, jehož postihnutí prostředky správního práva se tak jeví jako nedostatečné, a to na rozdíl od prostého překročení státní hranice bez potřebného povolení, kdy zákonodárce doposud respektoval zásadu ultima ratio. Stanovení trestnosti uvedeného jednání pouze v případě občanů třetích států by bylo třeba považovat za projev libovůle zákonodárce, jelikož z předloženého návrhu není patrné, z jakého důvodu by mělo být trestně postihováno pouze jednání těchto osob, když z předložené důvodové zprávy není patrné, co je objektem navrhovaného trestného činu. Není podle názoru vlády odůvodnitelné, aby nezákonné překročení státní hranice bylo obecně přestupkem, zatímco v případě stejného jednání občana třetího státu by se jednalo o trestný čin. Vláda zároveň upozorňuje, že přijetí navrhované právní úpravy by také znamenalo, že překročení vnitřní hranice, tedy hranice, jejíž ochrana se provádí jen ve výjimečných případech, by bylo trestným činem a nelegální překročení vnější hranice, tedy hranice, která je střežena trvale a jejíž ochrana by měla být primárním cílem každého členského státu schengenské spolupráce, pouhým přestupkem. Návrh tak podle názoru vlády nerespektuje základní lidskoprávní mezinárodní dokumenty, jimiž je Česká republika vázána, zejména Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 (sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.), zejména čl. 14 obsahující zákaz diskriminace. V případě přijetí návrhu by byla právní úprava s touto úmluvou v rozporu, neboť by byla sankcionována pouze jedna specifická skupina cizinců. Dále vláda připomíná i Úmluvu o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb.), již je Česká republika také vázána, která ve svém čl. 31 smluvní státy zavazuje nestíhat uprchlíky za nezákonný vstup či přítomnost na území, pokud tito přicházejí přímo z území, kde jsou jejich život nebo svoboda ohroženy ve smyslu čl. 1 zmiňované úmluvy. Dále též platí, že v souladu s odstavcem 2 tohoto článku nebudou smluvní státy na pohyb takových uprchlíků uplatňovat jiná omezení, než jaká jsou nezbytná, a taková opatření budou uplatněna pouze do té doby, než jejich postavení v zemi bude upraveno, nebo než obdrží povolení vstupu do jiné země. Návrh je podle názoru vlády v rozporu i s právem Evropské unie, zejména pak směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, neboť nezohledňuje práva rodinných příslušníků občanů Evropské unie přiznaná jim touto směrnicí.

3. Vláda nesouhlasí ani s obligatorním ukládáním trestu vyhoštění všem cizincům, kteří se dopustí trestného činu podle § 339 odst. 1, 2 nebo 3 trestního zákoníku, a to i bez splnění podmínky pro jeho uložení podle § 80 odst. 3 písm. a) trestního zákoníku. Nelze akceptovat vyloučení zásady individualizace trestu jakožto jedné ze základních zásad trestního řízení v moderní demokratické společnosti. Uvážení soudu by se tak omezilo pouze na zkoumání naplnění podmínek uvedených v § 80 trestního zákoníku [a to s výjimkou jeho odstavce 3 písm. a)], kdy by na jejich existenci či neexistenci byla závislá povinnost soudu rozhodnout určitým způsobem. Z rozhodovací činnosti soudů by se tak při ukládání trestu stal formální „automatismus“, kdy by soud mohl maximálně rozhodovat o délce vyhoštění. V těchto případech by se tak zcela mimo úvahy o uložení trestu vyhoštění dostala zásadní úvaha, zda takové opatření vyžaduje bezpečnost lidí nebo majetku, anebo jiný obecný zájem (viz § 80 trestního zákoníku). Nutno také poznamenat, že pakliže by nebyla zkoumána podmínka podle § 80 odst. 3 písm. a) trestního zákoníku, tj. nebyla-li by zkoumána státní příslušnost pachatele, nebylo by možné ani zkoumat, zda mu ve státě, do kterého by měl být vyhoštěn, hrozí nějaké nebezpečí ve smyslu § 80 odst. 3 písm. d) trestního zákoníku. Taková úprava by ve vztahu k pachatelům, jejichž vyhoštění by nebránilo další překážky stanovené § 80 odst. 3 trestního zákoníku, mohla představovat porušení čl. 3 a 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jak jej vykládá judikatura Evropského soudu pro lidská práva (srov. např. rozsudek ze dne 7. července 2015 ve věci *M. S. S. proti Belgii a Řecku*, č. 30696/09, a rozsudek ze dne 2. srpna 2001 ve věci *Boultif proti Švýcarsku*, č. 54273/00). Umožnění vyhoštění osoby, u níž není známa její státní příslušnost, by konečně bylo i v rozporu se zásadou, že cizinec má být vyhoštěn zpravidla do státu, kterého je občanem.
4. Ustanovení § 3 odst. 1 krizového zákona, které se navrhuje doplnit, je obecným vodítkem pro vedení krajských samospráv (hejtmany, v případě hlavního města Prahy primátora), za jakých podmínek je možné vyhlásit stav nebezpečí. Vláda nesouhlasí s tvrzením předkladatelů, podle nichž navrženou změnou dochází toliko k vyvrácení pochybností o tom, zda může stav nebezpečí v případě masové migrace vyhlásit hejtman kraje. Podle platné právní úpravy je stav nebezpečí možné vyhlásit pouze tehdy, jsou-li ohroženy životy, zdraví, majetek nebo životní prostředí, pakliže zároveň nelze hrozbu odvrátit běžnou činností orgánů veřejné moci. Masová migrace, tj. pojem, který český právní řád nezná, tudíž sama o sobě neumožňuje podle stávající právní úpravy vyhlášení stavu nebezpečí. Vláda tedy konstatuje, že předkladateli navržená změna de iure stanovuje

nové podmínky, za nichž lze stav nebezpečí vyhlásit. Navrhovanou změnu fakticky spočívající v doplnění hypotézy § 3 odst. 1 krizového zákona nepovažuje vláda za vhodnou. Pojem „masová migrace“ vyvolává dojem krizové situace velkého rozsahu, ale tento pojem není nikde definovaný a není tedy jasné, jaký by měl být minimální počet migrantů, aby bylo možné hovořit o masové migraci. S ohledem na neurčitost tohoto pojmu nelze z legislativně technického hlediska považovat tento za vhodný pro definici podmínek, za nichž lze stav nebezpečí vyhlásit. Masová migrace je jinak nazvaným typem konkrétní krizové situace - „migrační vlny velkého rozsahu“ (podle usnesení Bezpečnostní rady státu ze dne 14. května 2002 č. 295/2002). Masová migrace ve smyslu navrhované úpravy nepovoleného překročení státní hranice je ohrožením vnitřního pořádku a bezpečnosti státu a tuto skutečnost lze řešit vyhlášením nouzového stavu podle čl. 5 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Předkladateli navrženou změnu proto vláda považuje za nevhodnou a s ohledem na stávající právní úpravu, jakož i předkladateli sledovaný účel, za nadbytečnou.

5. Vláda konstatuje, že navržená změna trestního řádu je v rozporu s čl. 6 odst. 3 písm. a) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (právo na spravedlivý proces), podle něhož má každý, kdo je obviněn z trestného činu, právo *„být neprodleně a v jazyce, jemuž rozumí, podrobně seznámen s povahou a důvodem obvinění proti němu“*. Jelikož je podle § 28 odst. 2 trestního řádu jednou z písemností, jež je třeba obviněnému písemně přeložit, usnesení o zahájení trestního stíhání, dochází stanovením předkladateli navržené výjimky k popření shora citovaného práva (srov. zejména rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 12. 1989 ve věci *Brožicek proti Itálii*, č. 10964/84), a tím i k porušení čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky. Přijetím návrhu by se vnitrostátní právní úprava dostala do rozporu i s právem Evropské unie, konkrétně čl. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2010/64/EU ze dne 20. října 2010 o právu na tlumočení a překlad v trestním řízení, podle něhož podezřelému nebo obviněnému, který nerozumí jazyku daného trestního řízení, musí být v přiměřené lhůtě poskytnut písemný překlad všech dokumentů, které jsou podstatné pro zajištění toho, aby byl schopen uplatnit své právo na obhajobu, a pro zaručení spravedlivého řízení.
6. Vláda nesouhlasí ani s navrhovanou změnou zákona o azylu, podle níž by cizinec, který se dopustil nedovoleného překročení státní hranice a spáchal tak podle jiné části návrhu zákona trestný čin, nemohl na území České republiky získat ani jednu z forem

mezinárodní ochrany (tedy azylu nebo doplňkové ochrany). Přijetím návrhu by totiž došlo k rozšíření důvodů vylučujících poskytnutí mezinárodní ochrany. Předložený návrh je podle názoru vlády v rozporu s Úmluvou o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a s právem Evropské unie, konkrétně s tzv. kvalifikační směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2011/95/EU, které obsahují taxativní výčet důvodů, pro které nelze mezinárodní ochranu udělit. Důvody vylučující udělení mezinárodní ochrany cílí pouze na nejzávažnější zločiny, tj. na zločiny druhé světové války či aktuálněji na teroristické činy. Osobám, které se dopustily těchto činů, není umožněno získat mezinárodní ochranu, neboť jsou považovány za nehodné této ochrany, a je jim tak bráněno, aby se vyhnuly trestní odpovědnosti za tyto zločiny. S ohledem na historický výklad úpravy považuje vláda za nesprávné rozšiřovat vylučovací klauzule o „běžné“ trestné činy.

7. Na závěr vláda uvádí, že obecně nepovažuje z hlediska legislativní ekonomie za vhodné, aby byl předkládán samostatně návrh zákona, který již byl Poslaneckou sněmovnou projednán a neschválen jako obsahově totožný pozměňovací návrh k vládnímu návrhu zákona o ochraně státních hranic (sněmovní tisk č. 627), který byl předložen jedním ze spolupředkladatelů projednávaného návrhu zákona, poslancem Martinem Lankem.