



Stanovisko Konsorcia nevládních organizací pracujících s migranty v ČR k návrhu vládních poslanců na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (ST č. 931) (dále také jako “návrh”)

Předložený návrh je nekvalitní implementací Migračního paktu (dále také “Pakt”):

- Pakt představuje 10 základních evropských právních norem a další provázané předpisy, které na sebe navzájem odkazují. Jedná se o složitou právní problematiku i pro odborníky, kteří se azylovým právem dlouhodobě zabývají (zdroj [zde](#)). **Jeho implementace¹ vyžaduje důkladnou právní analýzu a zajištění souladu s českým, evropským a mezinárodním právem.** Tato složitá evropská legislativa významně zasahuje do základních práv migrantů a migrantek (jedná se např. o právo podat žádost o azyl, opatření omezující na svobodě pobytu a pohybu, právo na soudní přezkum a právní pomoc aj.). Migrační pakt je restriktivní proti současné právní úpravě, nicméně je nezbytné takovou legislativu implementovat s co nejmenším zásahem do základních práv a s ohledem na mezinárodněprávní závazky (mj. ECHR a judikatura ESLP).
- **Návrh však v mnoha oblastech jde nad rámec evropské úpravy a je v rozporu mezinárodními závazky ČR.** Zároveň počet zadržených migrantů a migrantek či žádostí o azyl v ČR klesá. V roce 2024 bylo v ČR podáno 1363 žádostí o mezinárodní ochranu, v 54 případech byl udělen azyl a ve 149 případech byla udělena doplňková ochrana.

Naše zásadní připomínky jsou následující:

a) Porušení práva na právní pomoc

Migrační pakt stanoví, že členské státy musí žadatelům o azyl zajistit bezplatné právní poradenství. Každý žadatel by tedy měl mít od samého začátku možnost využít služeb bezplatného právního poradce – tedy právníka, který nejen poskytuje právní rady, ale také pomáhá se zastupováním a asistencí při pohovorech. Tato terminologie je v Paktu novinkou. Návrh však obsahuje v §21 chybný český překlad. Místo správného termínu „bezplatné právní poradenství“ používá chybný výraz „právo na poskytování právních informací“, což může být chybně vykládáno například jen jako jednorázová přednáška. **Použití tohoto termínu v návrhu má zásadní negativní dopad – cizincům je de facto upřeno právo na bezplatnou právní pomoc.** Navíc to poukazuje na to, že návrh je připravován zbrkle a obsahuje řadu chyb a nepřesností.

Další zásadní vadou návrhu je absence práva na bezplatnou právní pomoc v soudním řízení. To znamená, že cizincům není garantována pomoc při sepsu žaloby ani právní zastoupení v řízení, pokud je jejich žádost o azyl zamítnuta. Přitom Pakt toto právo cizincům v čl.17 [Procedurálního nařízení](#) garantuje, a zároveň členským státům ukládá povinnost takovou pomoc zajistit.

¹ Je pravdou, že většina právních aktů Migračního paktu mají formu nařízení (tj. mají přímý účinek). Avšak z textu nařízení je zřejmé, že mnoho ustanovení je obecných a předpokládá jejich provedení národním právem. Tj. i u těchto nařízení můžeme mluvit o implementaci.



Bezplatné právní poradenství by mělo být dostupné od samého začátku, tedy od okamžiku, kdy osoba vyjádří přání požádat o azyl. V praxi budou azylová řízení nově častěji probíhat v letištní tranzitní zóně, protože Migrační pakt zavádí povinné hraniční řízení (na vnější hranici Schengenu). V českém kontextu je jedinou takovou hranicí Letiště Václava Havla Praha. Přestože Pakt umožňuje dočasné zajištění osob v tranzitní zóně, kde se posuzují jejich azylové důvody, zároveň stanovuje určité záruky. Dle Paktu do **těchto prostor má mít přístup jak monitorující subjekt** (například za účelem namátkových kontrol), **tak i nevládní organizace. Návrh však tento přístup limituje v § 6 odst. 5 ZPC předchozí dohodou s policií** (čímž mají cizinci de facto horší postavení než např. obvinění ve vazbě). Kromě toho má dle Paktu žadatel i v této fázi řízení právo na **bezplatné právní poradenství**, které může poskytovat i nevládní organizace. Tento zásadní prvek však návrh **zcela opomíjí a vynechává**. Z návrhu není ani jasné, jak bude informování cizinců o jejich právech a povinnostech během prověřování probíhat, včetně toho jak bude zajištěna možnost kontaktovat nevládní organizace (např. čl. 10 a 11 [nařízení o prověřování](#) z Paktu).

b) Rozšíření omezení osobní svobody (detence) i na zranitelné skupiny a omezení svobody pohybu

Návrh nově rozšiřuje možnosti zajištění v Zařízení pro zajištění cizinců (ZZC) **i na zranitelné skupiny** osob. Mezi ty patří například rodiny s dětmi, osoby, starší 65 let nebo osoby, které byly vystaveny mučení nebo sexualizovanému násilí (§ 2 odst. 1 písm. i zákona o azylu). U těchto osob musí dnes MV aplikovat nejprve tzv. alternativy k zajištění. Až ve chvíli, kdy se tyto ukáží jako neúčinné, může MV přistoupit k zajištění (§ 46a odst. 3 současného zákona o azylu). Návrh povinnost užít nejprve alternativy ruší a na zranitelné cizince bude nově nahlížet jako na všechny ostatní žadatele o mezinárodní ochranu.

Návrh zákona dále definuje velmi široce “riziko útěku” (§ 46b návrhu), se kterým spojuje možnost zajištění. V praxi tak **budou moci být zajišťováni například političtí disidenti, novináři nebo LGBT aktivisté, kteří nemají s ohledem na pronásledování ze strany režimu jinou možnost, než vycestovat ze země původu bez dokladů a víz nebo s falešnou identitou**. To je v rozporu s čl. 31 odst. 1 Ženevské úmluvy, dle něhož nemají být za takové jednání sankcionováni.

Návrh přitom počítá s tím, že by žadatelé o mezinárodní ochranu mohli být zajištěni v ZZC **až na 180 dní** a v případě **rodin s dětmi až na 90 dní**. Jedná se tak o citelný zásah do jejich základních práv a to i s ohledem na to, že **jde o osoby, které nespáchaly žádný trestní čin**. Zajištění v jejich případě nemá plnit sankční funkci, ale být administrativním opatřením, kterým se zajistí např. jejich spolupráce se správními orgány v řízení o mezinárodní ochraně. Tohoto cíle lze nicméně dosáhnout podstatně mírnější prostředky, např. užitím právě alternativ k zajištění, které již zákon zná (§ 47 zákona o azylu)- jde např. o povinnost osobně se hlásit nebo zdržovat se v určitém místě.

Zákon o pobytu cizinců sice v tuto chvíli zajištění v míře, která je nyní navrhovaná pro žadatele o azyl, připouští. Za to je ovšem ČR opakovaně kritizována². Větší využívání alternativ k zajištění po ČR opakovaně již více než 10 let požaduje řada mezinárodních lidskoprávních orgánů včetně výborů OSN a Rady Evropy³. Jakkoliv právo EU zajišťování dětí nadále připouští, mezinárodní standard se vyvíjí směrem k jeho úplnému zákazu. Zahraniční výzkumy totiž ukazují, že **imigrační detence dětí má na děti vždy negativní psychické dopady** a to i u starších dětí a za obecně dobrých podmínek zajištění⁴. **Imigrační detence tak podryvá snahy o integraci cizinců od prvního dne**. V současné době je proti ČR podána ve věci zajišťování dětí stížnost u Výboru OSN pro práva dítěte (K.

² Např. [UN human rights chief urges Czech Republic to halt detention of migrants and refugees](#), UN News, 2015.

³ [Universal Periodic Review – Czechia](#), UN HRC, 2017, [Závěrečná doporučení. Výbor pro práva dítěte OSN, 2021](#)

⁴ Viz např. [Working Paper: Alternatives to Immigration Detention of Children](#). UNICEF, 2019.



B. J. a další proti ČR, stížnost č. 193/2022;). V loňském roce na v této věci obrátily další tři rodiny na ESLP (ESLP 31987/24, 31990/24, 32491/24, V. N. a ostatní proti ČR;).

Provoz detenčních zařízení je nad to **nákladný**, odhadem stojí stát 1300 Kč na osobu a den. Náklady na provoz detenčních zařízení udávány v rozmezí 70-94 mil. ročně⁵. Pokud návrh počítá s detencí více osob, tak se tato částka výrazně zvýší. Soudy musí o žalobách ve věci zajištění rozhodovat v extrémně krátkých lhůtách, což jim znemožňuje prioritizovat jinou agendu. Dle údajů nevládních organizací v letech 2018-2022 zrušil NSS v případech, které mu byly předloženy, více než 2/3 rozhodnutí o zajištění dětí dle zákona o pobytu cizinců. Více než polovinu přitom již předtím zrušily krajské soudy. Nezákonně zajištění cizinci pak mohou po státu požadovat odškodné. Uvedená změna tak bude nedůvodně zatěžovat státní rozpočet a soudy.

Rovněž Rada vlády ČR pro lidská práva vyzvala ve svém [usnesení](#) k ukončení detence dětí nejpozději do 1. 1. 2026. **Návrh tak jde zásadním způsobem proti dlouhodobým snahám o menší užívání detencí jako represivního nástroje a větší užívání alternativních řešení, která vytváří menší zátěž pro státní rozpočet a soudy.**

Zároveň je třeba upozornit, že i alternativy k zajištění (tj. mimo detence) návrh nově konstruuje podstatně restriktivně (§ 47 a 47a návrhu). Tyto alternativy typicky spočívají v omezení svobody pohybu a pobytu, např. zdržování se v konkrétním azylovém středisku nebo pravidelném hlášení se MV ČR. Nově by cizinec byl oprávněn opouštět azylové zařízení pouze mimo dobu nočního klidu, pouze se zavazadly, jejichž velikost nevede k podezření o riziku útěku, a byl by povinen se do azylového zařízení vrátit ten samý den mimo dobu nočního klidu. **V praxi by tedy mohl azylové zařízení opustit nejvýše na několik hodin.** Návrh rovněž stanoví, že tato omezující opatření by MV mohlo uložit **na celou dobu, po kterou je cizinec v postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany.** Řízení o mezinárodní ochraně se přitom v praxi dle našich zkušeností může vést **i několik let.** Pokud by cizinec nemohl po dobu několika let azylové zařízení opustit na dobu delší než několika hodin, představuje to opět zcela zásadní zásah do jeho práv, který se s ohledem na účel dané úpravy jeví jako nepřiměřený.

c) Riziko porušení zásady non-refoulement

Prostřednictvím návrhu by mohlo dojít k porušení zásady nenavracení ([non-refoulement](#)) - dle něj mezinárodní práva zakazuje navrácení do takové země, kde dané osobě hrozí pronásledování či jiné nebezpečí. Např. bude omezen okruh případů, kdy bude cizinecká policie v řízení o správním vyhoštění povinna vyžádat si závazné stanovisko MV, zda je vycestování cizince možné (§ 120a zákona o pobytu cizinců). Závazné stanovisko nadřízeného správního orgánu přitom představuje důležitou procesní záruku proti non-refoulement.

Rovněž může docházet k porušení zásady non-refoulement v důsledku omezení možnosti podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany (§ 3 odst. 2). Návrh např. stanoví, že cizinec nebude oprávněn žádat o mezinárodní ochranu po nabytí právní moci rozhodnutí českého soudu o tom, zda je jeho vydání k trestnímu stíhání do jiné země přípustné (tzv. extradice). V praxi nicméně vidíme, že řada autoritářských režimů, včetně například Ruska, zneužívá extradiční řízení pro to, aby na základě vykonstruovaných trestních stíhání dostali politické oponenty zpět do země původu. V praxi tyto osoby často nepodávají azylové žádosti, neboť se domnívají, že se jejich situace vysvětlí v extradičním řízení. To ale neposkytuje dostatečné záruky proti non-refoulement. V minulosti např. české soudy schvalovaly vydání

⁵ Informace za období 2021-09/2023, dle údajů uváděných SUZ (dostupné na <https://www.suz.cz/wp-content/uploads/2023/10/informace-106-naklady-ZZC.pdf>)



cizinců do Ruska pouze na základě tzv. diplomatických záruk Ruské federace, že s cizincem bude zacházeno v souladu s mezinárodním právem.

d) Porušení práva na spravedlivý proces a na účinný prostředek nápravy

i. Znemožnění přístupu k NSS (§ 33j)

Návrh jde nad rámec Migračního paktu a porušuje právo na účinný opravný prostředek. V azylovém řízení na hranicích **znemožňuje podání kasační stížnosti NSS**, přestože se týká osob **zadržovaných na letišti s omezenou svobodou pohybu**. Ministerstvo vnitra se o tento krok pokoušelo opakovaně, ale nikdy neprošel připomínkovým řízením mimo jiné proto, že omezení přístupu k účinnému opravnému prostředku na letišti kritizoval i Evropský soud pro lidská práva v rozhodnutí o stížnosti proti České republice, *Buishvili*, 30241/11. Pakt přitom pouze stanoví, že kasační stížnost nebude mít odkladný účinek, nikoliv že ji nelze podat (viz čl. 67 a násl. [Procedurální nařízení](#)). **NSS přitom hraje klíčovou roli v kontrole a sjednocování soudní praxe.**

ii. Chybná implementace Paktu při postupu soudu při rozhodnutí ve věci MO (§ 33e)

Návrh chybně implementuje Pakt také ve věci soudního přezkumu, které musí dle Paktu zahrnovat úplné posouzení ex nunc, tedy jak skutkové, tak právní stránky věci, včetně potřeby mezinárodní ochrany. Ust. **§ 33e návrhu tento požadavek dostatečně neplní**. Návrh navíc **neoprávněně omezuje možnost soudu doplnit dokazování** (pouze nikoli v zásadních směrech), takové omezení pravomoci soudu v dokazování je nejen nejasné, ale i v rozporu s [Procedurálním nařízením](#) (čl. 67).

e) Nedostupnost lékařské péče (§88)

Dospělí žadatelé o mezinárodní ochranu nově vypadávají ze zdravotního pojištění, což pro ně znamená výrazné omezení přístupu ke zdravotní péči. Dle Návrhu tak budou mít nárok pouze na úhradu zdravotních služeb v rozsahu neodkladné péče, kterou za ně uhradí stát. Tento systém však přináší řadu problémů, a to jak pro samotné žadatele, tak pro zdravotnická zařízení. Z hlediska efektivity a financování se jedná o neefektivní krok, protože udržování paralelního systému péče o tuto skupinu bude nákladnější než jejich ponechání v běžném systému veřejného zdravotního pojištění (jedná se přitom o malou skupinu pojištěnců). Lékaři a zdravotnická zařízení je nebudou chtít ošetřovat z důvodu administrativní zátěže a nejistoty, co přesně spadá pod neodkladnou péči. Zásadní negativní dopady bude mít tento návrh na zranitelné osoby mezi žadateli (osoby chronicky nemocné, osoby, které byly vystaveny sexualizovanému násilí, nebo osoby jinak traumatizované apod.), které potřebují lékařskou péči, která do tzv. neodkladné péče nemusí být zahrnutá.

Navíc je třeba zdůraznit, že žadatelé o mezinárodní ochranu mají omezené možnosti pracovního uplatnění. Mnozí nemohou legálně pracovat, a pokud ano, až po určité době (nejčastěji po 6 měsících) a za specifických podmínek. Nemohou si tak dovolit hradit péči ze svých vlastních prostředků.

f) Nemožnost žádat o azyl z nemocnice

Návrh dále komplikuje možnost podání žádosti o azyl u cizinců, jejichž zdravotní stav jim neumožňuje dojet na příslušné pracoviště MV (Zastávka u Brna). Pacienti, kteří jsou hospitalizováni, totiž nemají jasně určené místo pro podání žádosti (narozdíl např. od vězněných osob). **Pakt přitom klade důraz na odstranění formálních překážek při podání žádosti o azyl. Návrh neumožňuje podání žádosti přímo v nemocnici, v některých případech znemožňuje podání žádosti o azyl nebo nutí pacienty k převozu**



sanitkou do přijímacího střediska v Zastávce u Brna a zpět, čímž vznikají zbytečné finanční náklady. Nejasnosti v zákoně navíc zdržují registraci pacientů mezi pojištěnce VZP, což vede k dluhům nemocnic za poskytnutou péči.

g) Časové omezení azylu (§ 12)

Navrhovaná úprava počítá s tím, že azyl by byl poskytován pouze na dobu tří let, přičemž by držitel tohoto statusu musel ve stanovené lhůtě žádat o jeho prodloužení. Pokud by tak neučinil, pozbýval by status azylanta. Tímto přístupem se azyl fakticky staví na roveň doplňkové ochrany.

Takové pojetí je v rozporu s Ženevskou úmluvou i s interpretačními doporučeními Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). Podle těchto pramenů by ochrana měla být poskytována po dobu trvání důvodů, pro které byla udělena, tedy do doby, než pomine riziko pronásledování v zemi původu žadatele. Pokud tyto důvody pominou, může být status azylanta odejmut, avšak výlučně na základě rozhodnutí příslušného správního orgánu – nikoliv pouze v důsledku uplynutí stanovené doby.

Návrh je navíc v rozporu i se samotným Paktem, neb obsahuje nesprávnou interpretaci relevantních ustanovení tzv. kvalifikačního nařízení (zejména čl. 24), kdy dochází k nesprávnému směšování délky platnosti povolení k pobytu (která může být omezena např. na tři roky) se samotným statutem azylanta, který na základě Paktu omezit nelze.

Kontaktní osoba pro média:

Jakub Můčka

[+420 734 567 142](tel:+420734567142)

mucka@migracnikonsorcium.cz

Za [Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR](#)

Ke zprávě se dále připojují tyto členské organizace Konsorcia:

- 1) [Amnesty International - Česká republika](#)
- 2) [Centrum pro integraci cizinců](#)
- 3) [Diakonie ČCE – Středisko celostátních programů a služeb](#)
- 4) [META](#)

A tyto pozorovatelské organizace:

[Člověk v tísni](#)

A současně tyto organizace mimo síť Konsorcia:

[Občanské zázemí z.s.](#) (projekt [Občanský rozcestník](#))

[Platforma pro sociální bydlení](#)