



Připomínky veřejného ochránce práv

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

(č. j. předkladatele MV-179546-1/LG-2022)

OBECNÉ PŘIPOMÍNKY

Po seznámení se s obsahem části IV. návrhu zákona mi nezbývá než konstatovat, že vyloučení osob s dočasnou ochranou ze všech národních dávkových systémů po dobu dalšího roku považuji za zcela sociálně neúnosné. V této souvislosti si dovoluji odkázat na data týkající se uprchlíků z Ukrajiny. Z nich vyplývá, že „přibližně ¾ uprchlíků jsou na tom **finančně velmi neuspokojivě až kriticky**. Dobře zajištěných je přitom naprosté minimum (z výzkumu méně než 0,5 %, v praxi především v první vlně přišli i lidé s úsporami a podíl tudíž bude o něco vyšší). Nejhorší je finanční situace uprchlíků, kteří žijí na ubytovnách. Zároveň ve chvíli, kdy by si domácnosti, které mají dosud ubytování zcela zdarma, musely začít bydlení platit, nastala by u nich za současné situace velmi tísnivá finanční situace. A to už v červnu polovina těch, kteří měli ubytování zdarma, nezvládala a nutně potřebovala pomoc. Situace se od té doby nezlepšila, spíše je horší. **Drtivá většina uprchlíků je v kritické finanční situaci a podobně velká skupina také v těžké materiální deprivaci**. A to přesto, že stále platí, že 55 % má ubytování zdarma“¹ [důraz doplněn].

Výzkum MPSV² uvádí, že na území ČR bylo zaregistrováno asi 450 000 osob s udělenou dočasnou ochranou. Přesný počet uprchlíků je zřejmě nižší, vzhledem k volnému pohybu osob jej však neznáme. Částečně můžeme usuzovat z počtu žadatelů o humanitární dávku, kterých bylo v září 141 400 osob.³ Z těchto osob 43 % tvoří ženy, 34 % děti, 19 % dospělí muži a 4 % senioři nad 65 let. Nejčastějším typem domácnosti je matka s jedním dítětem. Druhá nejobvyklejší je domácnost samostatně žijícího dospělého a třetí potom ženy se dvěma dětmi. Výrazný podíl domácností má velmi malé děti: 43 % domácností bylo s dětmi do 5 let věku.

Ke konci září 2022 **pracovalo na území ČR celkem 88 909 osob** z Ukrajiny s udělenou dočasnou ochranou. Přestože jsou vzdělaní, 80 % z nich vykonávalo nízko kvalifikované

¹ Výzkum PAQ Research. Hlas Ukrajinců: Chudoba a materiální deprivace [online] [cit. 23. 10. 2022]. Dostupné z: <https://www.paqresearch.cz/post/uprchlici-ohrozeni-chudobou>.

² Výzkum Ministerstva práce a sociálních věcí. Situace uprchlíků z Ukrajiny [online] [cit. 2. 11. 2022]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/-/mpsv-ma-unikatni-data-o-uprchlicich-z-ukrajiny-polovina-domacnosti-ma-dite-mladsi-5-let>

³ Tisková zpráva Ministerstva práce a sociálních věcí. „První pomoc“ pro uprchlíky v podobě humanitární dávky klesá. V září směřovala převážně k dětem [online] [cit. 2. 11. 2022]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/2786931/TZ_humanit%C3%A1rn%C3%AD+d%C3%A1vka111022_final.pdf/402579ae-c160-af9b-f0c2-f6368977cc6f

profese. I když většina uprchlíků pracovala standardní pracovní dobu, mělo 72 % z nich příjmy do 20 tis. Kč/měsíčně.

Z uvedeného je patrné, že pomoc státu těmto osobám, tak jak je nastavena v současné době, je **zcela nedostatečná a prohlubuje jejich stav hmotné nouze**. Stát rovněž nijak neřeší pomoc zdravotně postiženým uprchlíkům a jejich rodinám, jejichž životní podmínky jsou v tuto dobu nedůstojné.

Na základě výše uvedeného navrhuji **rozšířit pomoc státu osobám s udělenou dočasnou ochranou tak, že budou vpuštěny do národních dávkových systémů**.

Je třeba zdůraznit, že z mezinárodních závazků České republiky, zejména z čl. 12 odst. 4 Evropské sociální charty (č. 14/2000 Sb. m. s.), jejímž signatářem je rovněž Ukrajina, vyplývá povinnost zacházet se státními příslušníky ostatních smluvních stran ve vztahu k přístupu k sociálnímu zabezpečení rovně jako s vlastními státními občany. Toto ustanovení nezakotvuje povinnost přijmout aktivní kroky k zajištění přístupu občanů smluvních stran do národních systémů sociálního zabezpečení. Zavazuje však stát k tomu, aby úmyslně občany smluvních stran ze svého národního systému sociálního zabezpečení nevykloučoval, pokud splní podmínky stejně jako jakýkoliv jiný legálně pobývajícím cizinec na území daného státu zakotvené ve vnitrostátní právní úpravě pro vstup do dávkových systémů.

Jinak řečeno, čl. 12 odst. 4 Evropské sociální charty České republiky neukládá povinnost zjednodušovat vstup občanům smluvních stran této mezinárodní úmluvy do svého vnitrostátního systému sociálního zabezpečení. **Zakazuje jí však cíleně přijímat opatření, která občanům jedné ze smluvních stran úmluvy ztíží nebo znemožní přístup do vnitrostátního systému sociálního zabezpečení**, přestože občané jiných smluvních stran a dokonce i cizinci z nesmluvních států s legálním pobytem na území ČR by při stejné délce pobytu na území ČR a ve stejné životní situaci (např. při plnění povinné školní docházky nezletilými dětmi, výkonu zaměstnání na území ČR atd.) podmínky pro vstup do národních dávkových systémů splnili.

Závazek nediskriminace je obsažen i v čl. 24 odst. 1 písm. b) Úmluvy o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.). Podle něj se Česká republika zavázala zaručit uprchlíkům, kteří se zákonně nacházejí na jejich území, stejné zacházení jako svým vlastními občanům v oblasti sociálního zabezpečení (příčemž se jedná o všechny případy, které spadají podle vnitrostátních zákonů nebo nařízení pod sociální zabezpečení).

Rovněž je třeba zmínit i čl. 1 Listiny základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.), který zaručuje tzv. neakcesorickou rovnost. Princip neakcesorické rovnosti je dle judikatury Ústavního soudu ČR založen na vyloučení libovůle zákonodárce při rozlišování práv určitých skupin subjektů (princip rovnosti před zákonem). Týká se rozdílného zacházení mezi různými subjekty v případě, kdy nelze identifikovat ústavně chráněné akcesorické právo (cizincům právo na sociální zabezpečení podle Listiny nenáleží – viz čl. 30 odst. 1 Listiny).

Za neapostrophované minimum toho, kdo by měl být vpuštěn do národních dávkových systémů, je třeba označit **rodiny, v nichž živitel vykonává na území ČR výdělečnou činnost, odvádí pojistné na sociální zabezpečení a daň z příjmů**, čímž se podílí na financování českého systému sociálního zabezpečení, a to nejen jeho pojistné části, ale rovněž jeho části nepojistné. U těchto rodin by bylo možné dovodit, že podle stávající právní úpravy jim

vzniklo legitimní očekávání na plnění z národních dávkových systémů (zejména ve vztahu k dávkám státní sociální podpory a k příspěvku na péči). Neposkytování tohoto plnění by mohlo být vyhodnoceno jako porušení čl. 1 Dodatkového protokolu k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), tj. porušení jejich práva vlastnit majetek.

Předkladatel v důvodové zprávě argumentuje dočasností pobytu osob s udělenou dočasnou ochranou a jejich záměrem se po konfliktu vrátit zpátky na Ukrajinu. Zároveň uvádí, že chybí těsnější a dlouhodobější sepětí těchto osob s Českou republikou a jejich záměr se dlouhodobě zapojit do společnosti. K danému tvrzení předkladatel nepřeložil žádná relevantní data a tak není jasné, z čeho vychází. Lidé s dočasnou ochranou zde bydlí, pracují, učí se česky, jejich děti chodí do škol a školek a navštěvují volnočasové aktivity. Všichni zúčastnění aktéři pracují na integraci příchozích. To považuji za snahu o těsnější spojení s Českou republikou. Zároveň Ministerstvo vnitra v tuto chvíli nenabídlo lidem s udělenou dočasnou ochranou žádnou možnost podat si žádost o jiné pobytové oprávnění. Nelze tak argumentovat neochotou držitelů dočasné ochrany mít těsnější vazbu na Českou republiku.

Tato připomínka je zásadní.

KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY

A. K části první

1. K bodu I bodu 3 (§ 5a odst. 1)

Podle § 5a nelze v tuto chvíli podat žádnou žádost o pobytové oprávnění na velvyslanectví České republiky na Ukrajině (dále také „velvyslanectví“). Taková praxe není v souladu s právem Evropské unie.⁴ Toto ustanovení se vztahuje na dvě skupiny státních příslušníků z Ukrajiny. Do první skupiny spadají lidé, kteří se nachází na území Ukrajiny a nemají udělenou dočasnou ochranu. Nemají však možnost podat jakoukoliv žádost o pobytové oprávnění na velvyslanectví. Nevidím důvod (a ani v důvodové zprávě jsem ho nenašel), proč by státní příslušníci Ukrajiny nemohli mít možnost podat žádost o pobytové oprávnění za účelem zaměstnání, sloučení rodiny či studia. Pro někoho může být dočasná ochrana nevyhovující ať už z důvodů ohledně nejasnosti trvání dočasné ochrany či neznalosti situace po skončení dočasné ochrany.

Druhým problematickým aspektem nepřijatelnosti žádostí je nepřijatelnost žádostí držitelů dočasné ochrany. Často však dochází k situacím, kdy cizinci, kteří disponují dočasnou ochranou v jiném členském státě, si najdou zaměstnání v ČR. Vzhledem k tomu, že vzdát se dočasné ochrany a požádat o novou dle § 5 odst. 1 Lex Ukrajina nemohou, nemají žádnou možnost, jak se dostat na území České republiky.

⁴ Např. směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny, směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/801 o vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti au-pair, směrnice Rady 2009/50/ES o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009, vízový kodex, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

Navrhuji toto ustanovení zrušit.

Tato připomínka je zásadní.

2. K bodu I bodu 3 (§ 6 odst. 9)

Důvodová zpráva uvádí, že v prvních dnech po vypuknutí válečného konfliktu na území Ukrajiny byla některým osobám přicházejícím z Ukrajiny udělována speciální víza podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky (tzv. víza za účelem strpění), a že držitelé víz strpění nebudou moci žádat o dlouhodobý pobyt za účelem strpění podle § 43 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o pobytu cizinců“). Tato víza strpění se však překlopila v dočasnou ochranu, tak jak výslovně stanoví § 8 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů. V paragrafovém znění už je správně uvedeno, že se novelizace týká jen těch, kterým bylo uděleno vízum za účelem strpění, které není dočasnou ochranou. Považuji za nutné upravit i důvodovou zprávu.

Oceňuji, že těm státním příslušníkům Ukrajiny, kteří jsou držiteli víza strpění, je nyní nově umožněno cestovat, aniž by jim dané vízum zaniklo. Nerozumím však tomu, proč by si následně nemohli požádat o dlouhodobý pobyt za účelem strpění. Důvodová zpráva neobsahuje žádné zdůvodnění. Naopak považuji za žádoucí, aby státní příslušníci Ukrajiny, kteří zde pobývají na vízum za účelem strpění, měli možnost si pobyt prodloužit přes dlouhodobý pobyt za účelem strpění. Z víza účelem strpění nelze podat žádnou žádost o pobytové oprávnění, kromě žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny, a to po šesti měsících pobytu na území. Po třech letech pobytu na území pak klasický držitel dlouhodobého pobytu za účelem strpění může podat žádost o zaměstnaneckou kartu a žádost o dlouhodobý pobyt za účelem studia. Z uvedeného není jasné, zda by se o tyto žádosti mohli podat i ukrajinští státní příslušníci, kteří zde budou mít prodlužované vízum za účelem strpění. V případě víza za účelem strpění je vyloučen i soudní přezkum. Tím by velká kategorie osob, avšak pouze státních příslušníků Ukrajiny, byla vyloučena ze soudního přezkumu. Navrhuji zachování oprávnění požádat o povolení k dlouhodobému pobytu podle § 43 zákona o pobytu cizinců.

Tato připomínka je zásadní.

3. K bodu I bodům 6 a 7 (§ 6b odst. 2 a 5)

Tento odstavec nově zavádí časové zastropování poskytování bezplatného ubytování v nouzovém ubytování. Po uplynutí této doby tam osoba může zůstat, jen když se dohodne s provozovatelem a po 5 měsících bude platit cenu obvyklou v místě bydliště. Do doby 5 měsíců se započítává i doba, kterou držitelé dočasné ochrany strávily v nouzovém přístřeší. Zvláštní část důvodové zprávy nijak nevymezuje, proč k uvedenému kroku má dojít. Jedinou zmínku nalezneme ve Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu. Zde se výslovně uvádí, že: „[p]řechod na úplatnou formu ubytování po 150 dnech může ovšem vést k tomu, že **některé osoby z řad cizinců by mohly mít problémy s udržení stávající formy ubytování, případně s nalezením nové.** Pokud by tato skupina osob zůstala zcela bez ubytování, mohl by nárůst osob (cizinců) bez domova negativně ovlivnit bezpečnostní situaci v České republice i subjektivní pocit bezpečí obyvatel. Z tohoto důvodu je důležité,

aby byl návrh na zpoplatnění ubytování po uplynutí stanovené doby ubytování doplněn o systém sociální či věcné pomoci (dávky, příspěvky, dostupné bydlení) těmto osobám“ [důraz doplněn]. Obecná část důvodové zprávy uvádí, že držitelé dočasné ochrany budou mít pravděpodobně problémy s placením ubytování nebo nalezením nového ubytování a zároveň zavádí povinnost platit si bydlení po 5 měsících bezplatného pobytu. Tedy i v době, kdy si lidé budou muset začít platit sami zdravotní pojištění (pokud nepatří mezi stanovené výjimky). Zároveň to předkladatel považuje za možnou bezpečnostní hrozbu.

K uvedenému bych rád odkázal na výzkumy, kdy **zhruba 30 % držitelů dočasné ochrany bydlí v nebytových typech bydlení** (ubytovny, hotely a jiné typy bydlení), tedy ve formách ubytování klasifikovaných jako nouzové ubytování. Lidé, kteří se dostanou do ubytoven, mají často problémy odstěhovat se z nich do lepšího ubytování – 75 % v ubytovnách zůstalo a jen 17 % se přesunulo do samostatného bydlení (nájmy či samostatné byty od českých domácností).⁵ **Držitelé dočasné ochrany, kteří jsou v Česku od března a bydlí v bytovém bydlení, umí lépe česky než ti, kteří žijí ve více vyloučeném prostředí ubytoven a hotelů.**⁶ Děti z rodin, kterým poskytli bydlení Češi, pak častěji navštěvují školy, protože typ bydlení souvisí s mírou integrace. Segregace v bydlení vede k vyšší zranitelnosti. Velká část držitelů dočasné ochrany je na této formě podpory závislá.

Z dalších výzkumů plyne, že míra příjmové chudoby mezi ukrajinskými lidmi v Česku je nesrovnatelně vyšší než v české populaci. Podle analýzy chrání většinu uprchlíků před propadem do totální chudoby humanitární dávka a bydlení poskytnuté zdarma.⁷

Stát by měl v každém případě vystupovat proaktivně a snažit se lidem najít dostupnější formy ubytování, aby nedocházelo k segregovanému bydlení. Stát však pro tyto skupiny nové bydlení nenabídne a místo toho svou pomoc stáhne a nechá je spadnout do chudoby. Samotné započítání doby strávené v nouzovém ubytování a nouzovém přístřeší také nepovažují za vhodné. Stát, potažmo kraje a obce, nezajistily držitelům dočasné ochrany ubytování a tito byli pak odkázáni na stanová městečka. Jejich započítání do celkové bezplatné doby považují přinejmenším za ostudné. Osoby pobývající v nouzovém ubytování, resp. nouzovém přístřeší, tak nebudou mít dostatečné finanční prostředky na zajištění si ubytování. Přitom článek 13 směrnice o dočasné ochraně⁸ stanoví členským státům povinnosti zajistit vysídleným osobám ubytování.

Navrhuji tento návrh vypustit. Zároveň navrhuji do zákona začlenit ustanovení, které by stanovovalo, že poskytnuté ubytování musí mít minimální standardy kvality, např. na plochu či přístup k sociálnímu zařízení.

Tato připomínka je zásadní.

⁵ Výzkum PAQ Research. Hlas Ukrajinců: Zkušenosti uprchlíků s bydlením v Česku a výhled do budoucna [online] [cit. 24. 10. 2022], str. 4. Dostupné z: <https://www.paqresearch.cz/post/ubytovani-ukrajinskych-uprchliku-v-cesku>

⁶ Tamtéž.

⁷ Výzkum PAQ Research. Hlas Ukrajinců: Chudoba a materiální deprivace [online] [cit. 24. 10. 2022], str. 4. Dostupné z: <https://www.paqresearch.cz/post/uprchlici-ohrozeni-chudobou>.

⁸ Směrnice Rady 2001/55/ES 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 následky z toho plynoucími.

4. K čl. I bodu 14 (k § 7b až 7f)

V rámci navržených variant jsme spíše pro variantu I, kdy by se cizinec po zaregistrování se do systému, měl dostavit na pracoviště Ministerstva vnitra a tam by obdržel vízový štítek prokazující prodloužení dočasné ochrany. V případě druhém, kdy by vízový štítek nebyl vyznačován, se obávám, že by docházelo k problémům, např. při přechodu hranic.

Tato připomínka je doporučující.

5. K čl. II (k přechodnému ustanovení)

Toto přechodné ustanovení chybí v materiálu s vyznačenými změnami. Uvedeným se prodlužuje maximální doba na poskytnutí ubytování v nouzovém ubytování nebo dočasném nouzovém přístřeší bezplatně nejdéle po dobu dalších 30 dnů. Celkový rámec problému to však neřeší. Navíc nevidím důvod, proč překladatel začlenil toto ustanovení do přechodných ustanovení. Bylo by vhodné prodloužení maximální doby na poskytnutí ubytování zahrnout přímo do samotného znění článku § 6b a následující.

Tato připomínka je zásadní.

B. K části čtvrté

6. K čl. 5 bodu 3 (§ 7)

Zavedení fikce, že osoby s dočasnou ochranou nemají bydliště na území ČR pro jejich vyloučení z národních dávkových systémů, je v rozporu s čl. 1 Listiny základních práv a svobod a s mezinárodními úmluvami o základních lidských právech, jimiž je ČR vázána a které mají aplikační přednost před zákonem (čl. 10 Ústavy ČR). Jde zejména o čl. 12 Evropské sociální charty a čl. 24 Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Mohlo by být rovněž vyhodnoceno jako porušení čl. 1 dodatkového protokolu k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

Tento odstavec navrhuji z návrhu zákona vypustit.

Tato připomínka je zásadní.

Brno 2. listopadu 2022