

Z ČINNOSTI ÚSTŘEDNÍCH SPRÁVNÍCH ÚŘADŮ

Marek Lisý

Český lex brexit a zajištění pobytových práv Britů v ČR

Plán na uspořádání referenda o setrvání či vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska (dále jen „Spojené království“) z Evropské unie představil poprvé tehdejší britský premiér David Cameron před parlamentními volbami v roce 2015. Reagoval tak na sílící hlasy volající po opuštění Evropské unie, když v předvolební kampani slíbil, že v případě svého vítězství vyhlásí do konce roku 2017 referendum o pokračování nebo ukončení členství Spojeného království v EU. Volby vyhrál a referendum se konalo 23. června 2016. Sám D. Cameron se před referendem podílel na kampani propagující pokračování členství, ale část členů konzervativní strany se naopak angažovala ve prospěch odchodu. V referendu poměrně těsně zvítězilo ziskem 51,9 % hlasů stanovisko „odejít“ - „Leave“. Opačné stanovisko „Remain“ - „zůstat“ - obdrželo v celém Spojeném království 48,1 % hlasů. Evropskou unii se tak poprvé chystá opustit významná členská země a dojde k rozvázání vztahu, který se budoval více než čtyřicet let, přičemž v tomto směru neexistuje žádná historická zkušenost či precedens.

V návaznosti na výsledek referenda oznámilo Spojené království dne 29. března 2017 svůj záměr vystoupit z Evropské unie, a došlo tak k aktivaci článku 50 Smlouvy o Evropské unii. To znamená, že od tohoto okamžiku začala plynout dvouletá lhůta pro nalezení dohody o podmínkách odchodu Spojeného království a vypořádání vzájemných vztahů. Proces stanovený článkem 50 Smlouvy o Evropské unii umožňuje jakémukoliv členskému státu jednostranně rozhodnout o svém vystoupení z Evropské unie. Samotné rozhodnutí o vystoupení není jakkoliv podmíněno souhlasem jiných členských států či institucí Evropské unie. Jedná se o zcela suverénní rozhodnutí, vůči kterému členské státy a instituce nedisponují nástroji, které by takovému rozhodnutí mohly jednostranně zabránit. Článek 50 Smlouvy o Evropské unii upravuje i již zmíněnou lhůtu pro nalezení dohody o podmínkách odchodu a vypořádání vzájemných vztahů. Jinými slovy, pokud by nebylo v dohodě o vystoupení stanoveno jiné datum nebo pokud by Evropská rada v souladu s čl. 50 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii jednomyslně po dohodě se Spojeným královstvím nerozhodla, že Smlouvy

přestanou platit k pozdějšímu datu, veškeré primární a sekundární právo Evropské unie by pro Spojené království přestalo platit od 30. března 2019, a Spojené království by se stalo tzv. třetí zemí.

Od května 2017 začala společná jednání Evropská unie a Spojeného království o dohodě o vystoupení. Návrh dohody o vystoupení byl zveřejněn Evropskou komisí dne 28. února 2018. Dohoda byla následně schválena Evropskou unií na mimořádném zasedání Evropské rady dne 25. listopadu 2018.

Součástí dohody bylo sjednání přechodného období (od 30. března 2019 do 31. prosince 2020), během kterého by sice Spojené království mělo formálně status třetí země, ale bylo by nadále členem jednotného trhu a celní unie, muselo by plnit všechna evropská pravidla a mezinárodní dohody jako ostatní členské státy, pokračoval by volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu. V průběhu přechodného období by Spojené království zůstalo vázáno povinnostmi vyplývajícími z dohod uzavřených unií, nicméně nebylo by již například členem žádných orgánů, které by byly těmito dohodami zřízeny. Britští zástupci by se během přechodného období neměli podílet na hlasování v evropských institucích, výjimečně by měli mít možnost se jednání účastnit, avšak bez hlasovacího práva. Přechodné období mělo dát všem (zejména pak podnikům) dostatečný časový prostor, aby se připravili na budoucí zavedení celních kontrol a dalších bariér obchodu.

Podle britského zákona o brexitu měla být dohoda o vystoupení národním parlamentem ratifikována nejpozději do 21. ledna 2019, což se však nestalo. S ohledem na dosavadní vývoj je zřejmé, že je vysoce reálný odchod Spojeného království z Evropské unie bez patřičné dohody, a tedy bez stanovení přechodného období, tj. tzv. „neřízený brexit“. Ten však má nezanedbatelné důsledky pro občany, podniky, ale i správní orgány, a to jak ve Spojeném království, tak i v členských státech Evropské unie. S ohledem na tuto skutečnost bylo potřeba přijmout opatření, která Českou republiku na tuto situaci co nejrychleji připraví a minimalizují alespoň některé bezprostředně hrozící negativní dopady.

Ačkoliv se na první pohled může zdát, že proces vystoupení Spojeného království se odehrává na vysoké a poněkud abstraktní úrovni, jeho důsledky pro běžné občany Evropské unie, tj. i české občany, ale i podniky budou naopak velmi reálné. Odchod Spojeného království z Evropské unie povede k významným změnám na mnoha úrovních. Spojené království je jedním z nejvýznamnějších obchodních a investičních partnerů České republiky a dlouhodobě patří mezi nejvýznamnější exportní teritoria pro české vývozce. Například v prvním čtvrtletí roku 2017 bylo Spojené království čtvrtým největším exportním trhem pro Českou republiku a jedenáctým importním trhem. V posledních letech také došlo k rychlejšímu nárůstu počtu britských firem usazených v České republice. Aktuálně v České republice podniká historicky nejvíc britských firem, celkem 4 924.

Za posledních pět let se podnikatelská základna rozrostla o 77 %. Vzhledem k exportní orientaci České republiky by brexit bez dohody nebyl pro Českou

republiku výhodný, neboť by znamenal omezení obchodních cest, a představoval by tak ve vztahu k České republice větší negativum než ve vztahu ke státům, které nejsou na exportu v takovém rozsahu závislé. Jen stěží lze nalézt odvětví, kterého se brexit (ať už s dohodou nebo bez ní) nedotkne. Jedním z nejvíce dotčených sektorů se pravděpodobně stane automobilový průmysl, na němž je Česká republika závislá.

Je přitom jisté, že jakékoliv nouzové řešení pro případ neřízeného brexitu není schopné odstranit veškeré dopady scénáře brexitu bez dohody a nenahradí podmínky přechodného období, které bylo definováno v dohodě o vystoupení. Evropská komise členským státům opakovaně doporučila, aby se chovaly pragmaticky a v případě neřízeného brexitu zajistily, že britští občané žijící v členských státech ve chvíli brexitu budou moci na jejich území nadále pobývat legálně. Členské státy by dle doporučení Evropské komise dále měly zajistit minimální jistoty například ohledně penzí či zdravotního pojištění.

Největší část odpovědnosti však nadále nesou členské státy. Pokud by nebyla přijata žádná speciální právní úprava, byla by z pohledu vnitrostátního právního řádu ode dne vystoupení Spojeného království z EU ve vztahu ke Spojenému království aplikována pravidla, která platí pro třetí země a jejich státní příslušníky. Třetí země (ani její státní příslušníci) nemůže mít stejná práva a požívat stejných výhod jako členský stát Evropské unie.

Bez národní právní úpravy přechodného postupu by se britští občané pobývající v České republice ke dni vystoupení Spojeného království z Evropské unie ocitli ve stejném postavení jako ostatní cizinci ze zemí mimo Evropskou unii.

To by mělo celou řadu významných negativních dopadů na jejich život v České republice, neboť by k nim bylo automaticky přistupováno jako k občanům třetí země, tj. nemohli by dále profitovat z výrazně privilegovaných podmínek garantovaných občanům Evropské unie.

Absence speciální právní úpravy, která dočasně upraví práva britských občanů pobývajících ke dni odchodu Spojeného království z Evropské unie na území České republiky, by například znamenala, že občané Spojeného království ztratí volný přístup na trh práce a přestanou být součástí zdravotního a sociálního systému České republiky. Zacházet z pohledu vnitrostátního práva se Spojeným královstvím jako se třetí zemí by bylo v rozporu s výše zmíněnými doporučeními Evropské komise a rovněž by nebylo v souladu s principem reciprocity ke garancím, které občanům Evropské unie, a tedy i České republiky, nabídla britská vláda. Bylo tedy nezbytné připravit odpovídající právní úpravu založenou na principech reciprocity a dočasnosti. Prioritou České republiky přitom je, aby i pro případ brexitu bez dohody byla zajištěna právní jistota tak, aby se předešlo závažným komplikacím jak pro britské občany legálně pobývajících v České republice, tak pro české občany pobývajících k rozhodnému datu ve Spojeném království.

Na potřebu legislativního ošetření případného brexitu bez dohody začal během podzimu roku 2018 opakovaně upozorňovat odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra. Až na opakovaný tlak ze strany Ministerstva vnitra postupně i další resorty přicházely s tím, že i v rámci oblastí, které spadají do jejich gesce, mohou v případě brexitu bez dohody čelit závažným problémům.

Dne 17. prosince 2018 proto vládní Výbor pro Evropskou unii pověřil Ministerstvo vnitra přípravou tzv. brexitového zákona, jehož cílem je reagovat na současný stav vyjednávání o vystoupení Spojeného království z Evropské unie.

Návrh zákona má přispět k minimalizaci potencionálních negativních dopadů na podnikatelské prostředí České republiky, které jsou spojeny s variantou brexitu bez dohody. Právní úprava řeší vybrané nejpálčivější otázky spojené s možností tzv. varianty „nedohody“. Hlavní prioritu představuje otázka dalšího setrvání britských občanů v České republice (a recipročně též občanů České republiky ve Spojeném království). Volný pohyb osob Česká republika vnímá jako jednu ze základních svobod a priorit Evropské unie, kterou je třeba chránit a dále rozvíjet. Česká republika má zájem o takové nastavení vzájemných vztahů, které se bude co nejvíce blížit současné podobě režimu volného pohybu osob. S tím souvisí stanovení pravidel pro volný pohyb osob a pracovní síly. Právní úprava je v zásadě dočasná a speciální opatření budou trvat pouze do provedení nezbytných dlouhodobých úprav. Po konci platnosti zákona končí jakékoliv speciální zacházení a občané Spojeného království se budou řídit obecně platnými předpisy pro státní příslušníky třetích zemí.

Základním východiskem předchodného postupu je zajištění reciprocity ke garancím nabízeným unijním občanům (tedy i českým) Spojeným královstvím. Britská vláda nabízí všem unijním občanům pobývajícím ke dni brexitu ve Spojeném království právo automaticky zde pobývat a pracovat na základě platného dokladu totožnosti, a to až do 31. prosince 2020. Do tohoto data si musí unijní občané požádat o povolení k pobytu (tzv. settled status). Česká republika proto vůči britským občanům zvolila po časově omezené období, tj. po období od 30. března 2019 do 31. prosince 2020, postup spočívající v zachování vybraných práv, což umožní postupovat maximálně recipročně vůči nabídce britské vlády. Zákon řeší otázky spojené s pobytem, přístupem na trh práce, veřejným zdravotním pojištěním, existujícím penzijním připojištěním a stavebním spořením, jakož i status vysokých škol, studentů a akademických pracovníků, otázku přímých daní či uznávání kvalifikací.

Ministerstvo vnitra připravilo zákon o úpravě některých vztahů v souvislosti s vystoupením Spojeného království z Evropské unie bez dohody, která by upravila do budoucna vzájemný vztah a vypořádání těchto dvou subjektů mezinárodního práva. Účelem právní úpravy je připravit Českou republiku na stav, kdy na Spojené království bude po brexitu pohlíženo z hlediska

vnitrostátní právní úpravy jako na třetí zemi. S ohledem na garance, které Spojené království deklarovalo evropským občanům nacházejícím se na jeho území i po dni odchodu Spojeného království z Evropské unie, jsou navržena ve vybraných oblastech opatření zajišťující reciprocitu vůči obdobné nabídce britské strany.

Primárně je tedy zákonná úprava zaměřena na zachování určitých práv občanů Spojeného království, resp. jejich rodinných příslušníků, nicméně tyto osoby nelze vnímat jako jedinou cílovou skupinu, neboť stejně tak jsou některá ustanovení důležitá i pro občany České republiky, kteří v současné době pobývají na území Spojeného království a po brexitu se vrátí zpět do České republiky.

S ohledem na skutečnost, že britské právní předpisy o státní příslušnosti rozlišují šest kategorií státních příslušníků Spojeného království (britských státních příslušníků), je osobní působnost navrhované právní úpravy vztažena pouze na státní příslušníky Spojeného království, kteří jsou současně britskými občany a v současné době jsou rovněž občany Evropské unie. Stejný přístup byl zvolen i ze strany Evropské unie v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2018/1806 ze dne 14. listopadu 2018, 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 (srov. část 3 přílohy II nařízení).

Zákon umožní občanům Spojeného království a jejich rodinným příslušníkům, kteří v České republice disponují platným oprávněním k pobytu, legální pobyt až do 31. prosince 2020. Zákon tak počítá s přechodným obdobím, které dočasně garantuje zachování vybraných práv občanů Spojeného království a umožní jim plynulý přechod do pobytového režimu státních příslušníků třetích zemí. Podmínkou pro pokračování přechodného pobytu bude platné potvrzení o přechodném pobytu vydané před dnem vystoupení. Možnost setrvat na území ČR bude dána i osobám, které požádaly o vydání potvrzení o přechodném pobytu před tímto datem, ale jejich žádost nebyla vyřízena. Těmto kategoriím občanů Spojeného království bude umožněno pobývat na území České republiky až do rozhodnutí o jejich žádosti. Odbor azylové a migrační politiky zároveň vydal i několik doporučení, kde nabádá občany Spojeného království pobývající na území České republiky, aby požádali o přechodný, dlouhodobý či trvalý pobyt. Ve spolupráci s britskou ambasádou v Praze se zástupci odboru azylové a migrační politiky také účastní seminářů, kde britským občanům vysvětlují hlavní úpravy *lex brexit*, včetně konkrétních příkladů k jejich specifické situaci.

Pokud občan Spojeného království nebo jeho rodinný příslušník ke dni vystoupení Spojeného království z EU legálně pobývá na území České republiky, bude mu v přechodném období (tzn. do 31. prosince 2020) nad rámec standardních pravidel umožněno podat žádost o vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu občana třetí země přímo na území. Občanovi Spojeného království i jeho rodinnému příslušníkovi bude

umožněno podání žádosti o pobytové oprávnění pro občany třetích zemí (žádost o vydání povolení k dlouhodobému či trvalému pobytu) přímo na území České republiky bez nutnosti vycestovat, popřípadě na příslušném zastupitelském úřadě České republiky v zahraničí (výjimka nad rámec normálních pravidel).

Určité výjimky pak budou pro občany Spojeného království a jejich rodinné příslušníky platit i v případě žádosti o dlouhodobý či trvalý pobyt:

- **Dlouhodobý pobyt** – Občanům Spojeného království a jejich rodinným příslušníkům bude umožněno podávat na území České republiky žádost přímo o povolení k dlouhodobému pobytu, ačkoliv nesplňují podmínku předchozího pobytu na území na základě dlouhodobého víza za stejným účelem.
- **Trvalý pobyt** – V případě žádosti o trvalý pobyt musí dojít ke splnění podmínky nepřetržitého pobytu 5 let na území České republiky, nicméně doklad prokazující znalost českého jazyka nebude v případě občanů Spojeného království vyžadován.

Zákon nikterak neupravuje vztah k britským občanům, kteří vstoupí do České republiky po vystoupení Spojeného království z EU. Pro ty již budou platit stejná pravidla jako pro občany dalších třetích zemí. Jak již bylo výše uvedeno, zákon se neomezuje pouze na pobytová práva, ale upravuje například i nabytí státního občanství, uznávání manželství a registrovaného partnerství, přístup na trh práce, vyplácení některých dávek sociální podpory, otázky daní a provádění platebních transakcí, stavební spoření, penzijní připojištění, veřejné zdravotní pojištění, status vysokých škol, studentů a akademických pracovníků, uznávání odborné kvalifikace, poskytování právních služeb, daňové poradenství nebo finančních služeb.

Nabytí účinnosti navrhovaného zákona bylo navrženo ke dni, kdy pro Spojené království přestane být použitelná Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie, a to za podmínky, kdy nebude uzavřena mezi Evropskou unií a Spojeným královstvím dohoda o podmínkách vystoupení. S ohledem na záměr, že právní úprava má být pouze dočasná, je vymezena platnost zákona, avšak současně jsou navrhovány i některé výjimky například v oblasti pobytu, daní a uznávání kvalifikací zdravotnických pracovníků.