



V Praze dne 12. 3. 2018
Čj. OVA 165/18

Stanovisko

k

Návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

I. Úvod

Předkladatel při svém hodnocení v rámci RIA vychází zejména z unijního práva a faktického stavu daného aktuální úpravou zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „Zákon“), který byl od roku 1999 celkem 76x novelizován. Předložený materiál představuje další dílčí novelizaci Zákona a nesměřuje k jeho rekonstrukci.

Návrh zákona zejména

(A) mění podmínky vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem studia a vědeckého výzkumu;

(B) zavádí povinnost absolvovat po příjezdu do České republiky adaptačně-integrační kurz a mění systém integračních center;

(C) upravuje zákonné zmocnění vlády k vydání kvót pro ekonomickou migraci.

Hlavním cílem předkládaného návrhu zákona je zajištění transpozice směrnice EU ve věci ad **(A)**.¹ Transpoziční lhůta je pro směrnici stanovena na 23. května 2018. Směrnice EU však byla přijata již v květnu roku 2016. Je otázka, proč je předloha předkládána až nyní, na poslední chvíli, kdy bude velmi obtížné dokončit celý legislativní proces včas.

Předkladatel ve zprávě RIA zdaleka neřeší jen transpoziční (povinnou) implementaci úpravy v dané oblasti, ale nad rámec povinností vyplývajících pro Českou republiku z členství v EU přistupuje i k dalším úpravám Zákona ad **(B)** a ad **(C)**.

II. Připomínky a návrhy změn

Dokument RIA je jako celek ve své struktuře poměrně nepřehledný, protože často není využíváno číslování sekcí a subsekcí. Například hlavní tři témata (výše uvedená) předkladu nemají číslo, což ztěžuje orientaci v textu.

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2016/801/EU ze dne 11. května 2016 o podmínkách 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 (dále jen „Směrnice 2016/801/EU“).

Ad (A): Vstup a pobyt studentů a výzkumných pracovníků (transpozice Směrnice 2016/801/EU)

V této dílčí změně se předkladatel formálně vyrovnal s problematikou variantního řešení i zhodnocení nákladů a přínosů navrhovaného řešení. Směrnice EU je však v řadě ohledů obecná a dává členským zemím možnost vlastního nastavení řady parametrů. Jedním příkladem z mnoha je, že směrnice v článku 29 dává *druhé členské zemi možnost stanovit maximální dobu trvání dlouhodobé mobility výzkumných pracovníků, jež nesmí být kratší než 360 dnů*. Přesto je v RIA zvážena jen minimální povinná varianta 360 dnů. Vzhledem k těmto možnostem volného nastavení členskou zemí je ve zprávě zvážen příliš malý počet jen zcela základních variant. Není ani zmíněno, proč další dílčí varianty nebyly zváženy (**což je třeba doplnit či vysvětlit**) - například relativní přísnost v návrhu v kontrastu k potřebě lákat vědecké pracovníky ze zahraničí a usnadňovat jim pobyt v ČR.

Zprávou RIA uváděná zjednodušení procesu (z pohledu dotčených studentů a výzkumných pracovníků a jejich institucí) budou podmíněna vhodnou časovou sousledností správních procesů ve věci podávání žádostí, povinných lhůt atp. To zřejmě bude určeno podzákonými předpisy, na což je třeba dát pozor a s dotčenými subjekty to opět pečlivě konzultovat.

Mezi konzultovanými subjekty nejsou uvedeny vysoké školy, tedy klíčové dotčené subjekty. Byly návrhy konzultovány s VŠ nebo jejich reprezentací, např. Radou vysokých škol? (**tuto informaci je třeba doplnit**).

Ad (B): Zavedení integračních prvků

Jde o dvě hlavní změny: (i) Zavádí se povinnost absolvovat po příjezdu cizince do ČR adaptačně-integrační kurz a (ii) institucionálně se zakotvuje integrace na regionální úrovni ve formě převedení dosud úspěšného projektu Center pro integraci cizinců do státního systému (financovaného ze státního rozpočtu a ne EU fondů).

Dosavadní systémové problémy s fungováním Center (hlavně v důsledku požadavků na financování z fondů EU) jsou docela dobře popsány v sekci posuzování variant (str. 19 a dále str. 26-27). Popis resp. analýza řešeného problému však patří primárně do úvodní části *1.2 Definice problému*, kam **je záhodno rozboru problému z konce sekce přesunout**.

Zpráva zdůrazňuje důležitost integrace cizinců. Jakkoli lze s takto obecným tvrzením na základě zahraničních i domácích zkušeností jen souhlasit, předkladatel opomíjí přednést přesvědčivé důvody pro závěr, že pro integraci cizinců bude přínosné právě zavedení adaptačně-integračních kurzů (a nikoli jiné opatření), nebo že současná Centra pro integraci cizinců jsou těmi optimálními subjekty (a nikoliv např. celostátně fungující NNO pracující s cizinci), které by měl stát do budoucna podporovat, a to dokonce formou zakotvení těchto subjektů v Zákoně. **Je záhodno doplnit a shrnout vyhodnocení zkušeností** s integračními a uvítacími kurzy např. v Německu, Francii, ale i v ČR (o.s. Slovo 21) nebo se odkázat na příslušné podklady.

Předkladatel ve zprávě RIA rovněž konstatuje, že adaptačně-integrační kurzy následují vůbec první integrační prvek v Zákoně (zkoušku z českého jazyka jako podmínku pro udělení trvalého pobytu cizincům), který byl zaveden již v roce 2009. Předkladatel však ve zprávě RIA bez jakéhokoliv vyhodnocení přínosů/dopadů povinnosti zkoušky z českého jazyka na pozitivní změnu ve prospěch integrace trvale usazených cizinců v ČR, rovnou navrhuje další integrační prvek, aniž by dokázal blíže kvantifikovat jeho přínos pro společnost/cizince. **Je třeba doplnit**.

Změnová varianta je vždy prezentována pouze jedna. V oblasti integračních nástrojů nebyly posouzeny, vyhodnoceny a zřejmě ani konzultovány (s dotčenými subjekty) další varianty řešení. To je zásadní nedostatek příslušného procesu RIA a **je třeba materiál rozšířit o více variant**.

V sekci konzultací při přípravě jsou dominantně uvedeny konzultace z let 2011 - 2013. To je příliš dávno s ohledem na to, že se píše rok 2018. Na str. 24-25 jsou podrobně rozváděny zbytné informace o realizaci různých kursů v letech 2014 - 2016. Nejsou ovšem uvedeny klíčové informace pro proces RIA, tedy zjištění o účelnosti a efektivnosti těchto kursů a o identifikovaných problémech k řešení. **Je třeba doplnit**.

Ad (C): Zákonné zmocnění vlády k vydání kvót pro ekonomickou migraci.

Na stranách 28 - 32 zprávy z hodnocení dopadů regulace (zprávy RIA) předkladatel zdůvodňuje zavedení kvót pro ekonomickou migraci mj. tím, že dosavadní způsob regulace *doprovází intenzivní kritika orgánů státní správy, přetíženost registračního systému zájemců o podání žádosti (Visapoint), negativní publicita, opakující se obvinění z korupce státních zaměstnanců (ač nepodložené konkrétními důkazy), parazitování organizovaných zprostředkovatelských skupin na cizincích, stížnosti a žaloby cizinců, kterým se nedaří žádost podat, na věcně příslušné orgány státní správy, nebo pokusy cizinců systém různými cestami obcházet či zneužívat*. K tomu je však potřeba přičíst i další problém toho, že příslušné orgány státu nejsou schopny na tuto kritiku přesvědčivým způsobem reagovat. V samotné zprávě RIA však rozbor natož analýza výše uvedených problémů (jistě nejsou zcela smyšlené) v sekci 1.2 *Definice problému* není uvedena – **je třeba doplnit**.

Je navržena a vyhodnocena pouze jedna změnová varianta řešení, což není v souladu s obecnými zásadami RIA – **je třeba doplnit či vysvětlit**.

Zásadní připomínkou ke zprávě RIA je **nedostatečné vyhodnocení alespoň aproximativních (ekonomických) přínosů a nákladů při zavedení navrhovaného zákonného zmocnění vlády** při stanovování kvót oproti současné podobě regulace ekonomické migrace. Pokud zpráva RIA obsahuje v této části vůbec nějaká čísla, pak jsou tyto údaje staré jeden rok (str. 29). Předkladatel ve zprávě dále jednoznačně neuvádí, zdali by cizinci pod kvótou „soutěžili“ opět dle dosavadních pravidel, tj. se všemi negativními jevy, které tento kritizovaný stávající způsob regulace provází. **Je třeba doplnit**.

Mají být zavedeny kvantitativní roční kvóty pro náběr žádostí o povolení k pobytu za výdělečnými účely. Zavedení takto specifikovaných kvót samo o sobě nemusí výše uvedené existující problémy vyřešit. Počet náběrů žádostí ještě nepředstavuje počet žádostí schválených (který bude jistě nižší). **Příklad 1:** Bude náběr během roku opět otevřen, pokud se ukáže, že je počet schválených žádostí výrazně nižší? V tomto režimu se velmi pravděpodobně bude podání žádostí koncentrovat v okamžiku několika hodin po oznámení výše roční kvóty. Jakým způsobem se bude rozhodovat o přijetí /ne schválení žádosti? Na základě časového razítka na žádosti? Jak bude bráněno spekulacím a preferenčnímu zacházení? K jakému datu bude možno žádosti předkládat – po schválení kvóty? **Příklad 2:** V případě, že bude kvóta stanovena vysoko, jak se bude situace z procesního pohledu lišit od stavu dnešního? **Je žádoucí ujasnit, jaké dopady budou mít navrhovaná řešení.**

Zpráva RIA neobsahuje informace o tom, že by byly řešené problémy a navrhovaná regulace průběžně konzultována s dotčenými subjekty – **je třeba doplnit, případně konzultace realizovat**.

Další dílčí připomínky

Návrhy dle názoru předkladatele (viz. str. 2) **nepřináší Sociální dopady, Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace, Korupční rizika, Dopady na bezpečnost**. To však není v souladu s konkrétním obsahem předkladu. **Je třeba upravit**.

III. Shrnutí připomínek

Pracovní komise pro hodnocení dopadů regulace Legislativní rady vlády ČR k návrhu uplatňuje tyto zásadní připomínky:

- 1) Doplnit chybějící informace a závazné položky procesu RIA uvedené výše tučně.
- 2) Rozšířit počet zvažovaných a vyhodnocených změnových variant řešení.
- 3) Konkrétněji stanovit relevantní kritéria a sledovaná data pro hodnocení a pro přezkum účinnosti.

IV. Závěr

Návrh změny regulace je předkládán na poslední chvíli. Vážně hrozí, že nebude dodržen termín implementace 23. května 2018, stanovený směrnicí EU již v květnu 2016. Pod hrozbou finančních sankcí ze strany EU v důsledku včasného nezohlednění směrnice EU týkající se změn agend ad **(A) zaměstnanost cizinců-studentů a cizinců – vědců** hrozí uspěchaný proces schvalování navrhované regulace. To v důsledku nedostatečně pečlivého vyhodnocení existujících problémů a nedostatečného zvážení vhodných řešení může mít řadu nezamýšlených negativních důsledků na dotčené subjekty, korupční a další rizika.

Vzhledem k nedostatečnému vyhodnocení existujících problémů a potenciálních dopadů doporučujeme proto Legislativní rady vlády **zvážit oddělení procesu** schvalování změn vynucených směrnicí EU ad **(A)** od schvalování dalších změn ad **(B)** a ad **(C)**. Tedy aby se po relativně drobných doplněních pokračovalo ve schvalování poměrně nerozporné změny ad **(A)** a naopak byl proces RIA změn ad **(B)** a ad **(C)** podroben zásadnějším revizím, který si vyžádají mnohem delší časový prostor.

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, aby projednávání návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, **přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Vypracovali:

Mgr. Miroslav Dvořák

Doc. Ing. Daniel Münich, Ph.D.

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.

v. r.

předsedkyně komise