

V Praze dne 25. října 2013
Č.j.: 1133/13

Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu změny zákona o pobytu cizinců a zákonů souvisejících

(Návrh 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, zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony)

I. Úvod

Navrhované úpravy regulace mají dle předkladatele zajistit především implementaci směrnice Evropského parlamentu schválenou koncem roku 2011. Jedná se o regulaci týkající se pobytu a práce státních příslušníků třetích zemí (mimo EU). Změny regulace se dotýkají několika oblastí (zákon o pobytu cizinců, zákon o zaměstnanosti, zákon o sociální podpoře, zákon o azylu, zákon o uznávání odborné kvalifikace, zákon o správních poplatcích, zákon o sociálních službách, zákoník práce).

Směrnice má být do správního řádu České republiky transponována do 25. prosince 2013, což je v době předložení do LRV velice blízký termín. Předkladatel uvádí, že v případě, že nebude směrnice včas transponována, mohou být ČR uloženy Soudním dvorem EU sankce a penále. Současným časovým tlakem je předkladatelem odůvodňován požadavek na zrychlený postup (souhlas Poslanecké sněmovny již v prvním čtení) a časový tlak zřejmě stojí i za vynecháním nebo zjednodušením některých součástí zprávy a kroků (RIA). Zpětně již zřejmě nemá smysl hledat důvod toho, proč příprava implementace trvala resortu(ům) rok a půl. Na druh straně by konkretizace těchto důvodů byla užitečná pro zkvalitnění procesů přípravy regulace v budoucnosti.

II. Připomínky a návrhy změn

Závěrečná zpráva RIA je nevyvážená. Některé její části jsou zpracovny kvalitně, některé sekce jsou nejasné či informačně kusé a některé části více méně chybí.

Jedno z opatření, procesní zjednodušení povolování pobytu a práce (sjednocení dvou paralelních agend do agendy jedné), se jeví jako velmi přínosné a velmi pravděpodobně povede ke snížení administrativní zátěže na straně státu i dotčených subjektů. Nabízí se však otázka, proč toto opatření nebylo zavedeno v ČR již dříve

a vzniká až pod tlakem směrnice EU, navíc se zpožděním. Zpráva mimochodem neuvádí žádný negativní dopad nebo zásadnější překážku zavedení této regulace a explicitně konstatuje absenci rizik.

Definice problému a popis existujícího stavu jsou zpracovány solidně. Popis cílového stavu je však již nevyvážený:

- Solidně je popsán cílový stav týkající se sjednocení agend povolení pobytu a práce (do jediné zaměstnanecké karty) a zákona o zaměstnanosti.
- Nedostatečně jsou popsány reálné implikace dopadů na dotčené subjekty a nároků na administrativu (po stránce časové a finanční náročnosti a počtu dotčených subjektů).
- Zbytečně složitý je popis důvodu a záměru cílového stavu zákona o uznávání odborné kvalifikace a textu by prospělo zřehlednění.
- Šíře, hloubka a podstata dopadů změn zákona o sociálních službách jsou velice nedokonale popsány.

Zásadním nedostatkem zprávy je nedostatečné vyčíslení očekávaných dopadů (finančních, časových a administrativních), a to jak na straně státní správy, tak na straně dotčených subjektů. Tento nedostatek se jeví jako velmi zásadní v případě zákona o sociálních službách (např. dodatečné nároky cizinců a jejich rodinných příslušníků), kde lze čekat dodatečné nároky na veřejné výdaje a služby. Jako méně závažná se jeví absence vyčíslení dopadů v případě zákona o pobytu cizinců, protože v tomto případě lze očekávat spíše čisté úspory. Ale zpráva RIA by měla vyčíslovat i přínosy (úspory). Toto představuje zásadní nedostatek předkládané RIA.

Příklad: změna agendy bude znamenat redukci o X správních případů krát průměrné jednotkové náklady na jeden správní případ (počet úředních osobohodin) + adekvátní redukce ostatních provozních nákladů → úspora XX. Na straně Y dotčených subjektů dojde k jednotkové časové + finanční úspoře ... → úspora YY. Obdobně by měly být vyjádřeny dodatečné náklady.

Zpráva mlhavě (záměrně?) popisuje způsob, jakým byly provedeny konzultace návrhů s dotčenými subjekty: *S ohledem na skutečnost, že původním záměrem předkladatele bylo provést implementaci směrnice 2011/98/EU prostřednictvím návrhu nové právní úpravy pobytu cizinců na území České republiky, nebyly s ohledem na transpoziční lhůtu (25.12.2013) prováděny konzultace s jinými subjekty speciálně k tomuto návrhu. Nicméně široké konzultace (níže uvedené) i v otázkách zaměstnávání cizinců a nového systému tzv. jednotného povolení k pobytu a práci (zaměstnanecké karty) probíhaly v rámci přípravy návrhu nové právní úpravy pobytu cizinců na území České republiky.* Tuto informaci interpretujeme tak, že navrhovaná regulace s dotčenými subjekty konzultována nebyla. To představuje zásadní nedodržení pravidel pro přípravu regulace. Zřejmě i proto zpráva neobsahuje zásadní výtky dotčených subjektů a neobsahuje vysvětlení, proč nejsou zohledněny. Zpráva uvádí podrobné informace o konzultacích s dotčenými subjekty k související, ale jiné agendě, než je obsažena v této zprávě. Mezi uvedenými subjekty navíc chybí významné nevládní organizace, které se problematikou imigrantů zabývají (sociální atp.) a mají v této oblasti bohaté zkušenosti z praktického fungování cizinecké politiky v terénu. Také nejsou uvedeny hlavní subjekty významného sektoru akademických institucí (vysoké školy, Akademie věd ČR), pro které jsou cizinci z třetích zemí stále významnějším zdrojem lidských zdrojů.

Uvažována je pouze jediná varianta způsobu transpozice směrnice EU. Kromě ní je uvažována jediná další varianta a to neimplementace směrnice EU. Komise RIA nemá dostatečnou odbornost v oblasti cizineckých agend, aby mohla posoudit, jak velký prostor pro variantní řešení směrnice nabízí. Ze své praxe však komise zná řadu předchozích případů transpozic směrnic EU, kdy ČR jako členská země měla prostor pro řadu variant, jak směrnici EU transponovat. V zemích EU lze jistě najít různé formy transpozice (o nich ve zprávě žádná informace není). Zřejmě tedy lze očekávat, že i v tomto případě se nabízí variant transpozic více než jedna a je záhodno tyto v procesu RIA posoudit.

Drobnější poznámky:

Str. 31, první paragraf: *Vzhledem k tomu, že v průběhu roku 2012 přecházelo Ministerstvo práce a sociálních věcí a Úřad práce České republiky na nový agendový informační systém a dochází k naplňování a zpracování dat o zahraniční zaměstnanosti v tomto systému, jsou poskytnuté údaje do nyní projednávané zprávy o migraci za rok 2012 o počtu zahraničních pracovníků na území České republiky pouze orientační, proto zde nejsou uváděny,...* Zde je složitě a nejasně vysvětlena prostá skutečnost, že aktuálnější statistiky o cizincích třetích zemí z let 2012 a 2013 nejsou k dispozici v důsledku nezvládnutí přechodu MPSV na nové informační systémy (varování i pro tuto agendu, která bude nový info systém vyžadovat!). Uváděných několik čísel o počtech cizinců je velice nejasných a navíc nejsou reflektovány v dalších sekcích zprávy, kde by měly počty cizinců figurovat ve vyčíslení dopadů (náklady a přínosy).

Str. 33, poslední paragraf: *Není jasná myšlenková linie věty: Smyslem směrnice 2011/98/EU je procesní zjednodušení při povolování pobytu a práce cizincům, a je tak legitimní očekávat i urychlení takového procesu. Aby bylo možno tohoto stavu reálně dosáhnout, je nutno urychlit doručování písemností zasílaných ze zastupitelských úřadů do České republiky.* Je cílem směrnice dosáhnout urychlení procesů cestou zrychlení doručování písemností nebo je smyslem směrnice umožnit urychlení procesů jako takových bez ohledu na způsob doručování písemností? Vyžaduje směrnice EU zrychlení procesů doručování nebo jde o opatření, které se směrnicí přímo nespojuje a dalo (mohlo a může) se udělat již dříve i bez směrnice EU? Následný popis zásilkových procesů (současných a zamýšlených) je příliš kusý a neposkytuje dostatečnou představu o tom, jak se došlo k celkovým vyčísleným nákladům. To znemožňuje solidní posouzení návrhu. Nejsou zváženy varianty (například zasílání oskenovaných dokumentů s využitím datových schránek s tím, že pravost dokumentů se ověří buď rovnou na zastupitelských úřadech, nebo v okamžiku, kdy dojdou běžnou poštou, kdy už může správní řízení dávno běžet).

Je škoda, že alespoň některé návrhy (například procesní) nebyly před jejich zavedením do zákona ověřeny a odladěny v pilotním režimu v praxi. Mohlo by to snížit pravděpodobnost nefunkčnosti některých navrhovaných zákonných úprav a potřebu dalších novel zákonů v blízké budoucnosti.

III. Závěr

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace v některých ohledech nedostatečně reflektuje obecné zásady pro přípravu nové regulace (RIA), které jsou vládním usnesením závazné.

Zásadním nedostatkem je především absence vyčíslení (odhadů) očekávaných dopadů (nákladů a úspor) na dotčené subjekty a administrativních nároků na státní správu. V tomto směru je třeba zprávu doplnit. Záhodno je také zpřehlednit (ujasnit) některé sekce (viz výše). Tyto kroky je možno udělat bez zásadnějšího zpoždění, protože regulátor (příslušná ministerstva) mají potřebné statistiky a další informace k dispozici již nyní z běžného provozu. Provedení konzultací s dotčenými subjekty je zřejmě časově náročnější, ale mohlo by přinést důležitý vhled a zabránit nezamýšleným negativním dopadům, neinformovanosti a nepřipravenosti.

Vypracoval: Doc. Ing. Daniel Münich, Ph.D.

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc.
předseda komise