

Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu věcného záměru nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky, volného pohybu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků a ochrany státních hranic

I. Úvod:

Věcný záměr se předkládá s ohledem na závazek vyplývající z Programového prohlášení vlády České republiky ze dne 4. srpna 2010, kterým se vláda zavázala předložit novou právní úpravu podmínek vstupu a pobytu cizinců na území České republiky. Závazek předložit novou právní úpravu byl také stanoven Plánem legislativních prací vlády na rok 2011. Stávající zákon č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů je předpisem, který vstoupil v účinnost 1. ledna 2000, tedy dlouho před vstupem České republiky do EU, dokonce ještě před ukončením jednání o přistoupení. Jedná se o značně složitou a málo přehlednou právní normu. Gestor si klade za cíl vytvoření jednodušší, kompaktnější a přehlednější právní normy.

II. Připomínky a návrhy změn:

Komise uplatňuje následující připomínky směřující k dopracování Závěrečné zprávy RIA.

Zpráva o předpokládaných dopadech zvažované právní úpravy je zpracována s evidentní snahou respektovat příslušnou metodiku. To se ostatně vcelku slušně podařilo.

Přesto je třeba konstatovat, že chybí potřebná analýza problému, a to v odpovídající syntéze.

Materiál prokazuje, že byl podstatně více, ne-li výlučně, brán zřetel na zájem regulátora či správních orgánů, nikoliv na koncového „beneficienta“. To se týká i vyčíslení nákladů.

Z předložené RIA vyplývá, že byly provedeny konzultace. Očekávali bychom podrobnější informaci o vypořádaných připomínkách. Pravděpodobně existuje další, podrobnější materiál o připomínkovém řízení, který se doporučuje k návrhu přiložit. Pokud nebyly provedeny konzultace s vědeckými a korporátními subjekty, typu ústavů AV ČR, Rady vysokých škol a výzkumných univerzit na straně jedné, společnostmi typu Škoda auto a dalších významných investorů, případně Hospodářské komory a Svazu průmyslu a obchodu na straně druhé, doporučujeme tyto neprodleně provést. Tyto konzultace by měly být oficiální a řádně anoncované a jejich výsledky by měly být přílohou RIA.

Gestor zvážil různé se nabízející varianty právní úpravy, včetně varianty nulové. Každou z nich přehledně popsal a vyhodnotil. Jednotlivé varianty v rovinách věcné, institucionální a dalších však nejsou vyhodnocovány v dostatečné provázanosti. Naopak, spíše na sobě nezávisle.

Velmi diskutabilní je načasování. Gestor evidentně usiluje o naplnění zadání, nicméně je třeba vzít v úvahu, že poslední novela byla přijata teprve v roce 2010 a nemůže být tudíž dostatečně vyhodnocena. Současně sám předkladatel uvádí, že v Radě EU jsou v současné chvíli předmětem jednání a schvalování návrhy několika relevantních směrnic. Není dostatečně zdůvodněno či okomentováno, zda a případně proč nehrozí, že bude nutné budoucí právní normu nebo právní normy brzy v důsledku výše uvedeného novelizovat. Taková potřeba by zvažovanou právní úpravu mohla zásadním způsobem devalvovat, ne-li zpochybnit. Za nešťastné lze považovat případný záměr novou unijní legislativu transponovat v průběhu legislativního procesu, případně dokonce v podobě pozměňovacích návrhů. Nelze však vyloučit, že hrozba není reálná, že připravovaná unijní legislativa je již dostatečně reflektována. Tím spíše je žádoucí předložit výše uvedené zdůvodnění či vysvětlení.

Je zřejmé, že právě daná oblast je jednou z těch, které mohou být výrazněji postiženy korupčním jednáním. V materiálu chybí analýza rizik, která by se zabývala minimalizací tohoto jednání. Je otázkou, kterou nelze na základě předloženého materiálu zodpovědět, zda systém bude dostatečně transparentní. Toto je nutné zdokumentovat.

Absentuje zmapování makroekonomických dopadů. Ve zvažované právní úpravě není znát dostatečná diferenciacie mezi jednotlivými kategoriemi cizinců, postrádá se vstřícný přístup k zemi prospěšným cizincům, ať již v ekonomické, výzkumné či vzdělávací sféře. Nevidíme žádné relevantní pojistky proti případům, které nejsou jen špatnou vizitkou země, ale jsou doslova nedůstojné. Například ve vztahu k vrcholovým manažerům společností. S tím souvisí absence analýzy přínosů těchto cizinců.

Ke zvoleným variantám nejsou zásadnější připomínky a tyto se jeví jako rozumné, přesto se postrádá přesnější, důkladnější a zdůvodněné vyhodnocení finančních dopadů. Není zřejmé, jak byly výpočty provedeny. Jako však ještě podstatnější výhradu je zapotřebí uplatnit následující. V materiálu se vyjadřuje spokojenost, že v rámci jednotlivých variant buď nedochází k růstu finančních nákladů, nebo tato není zásadní či vysoká, případně se volí varianta s nižším zatížením. Tento přístup je krajně neuspokojivý, zejména v době, kdy je třeba hledat jakékoliv úspory ve veřejných výdajích. Gestor neusiluje o snížení finančních nákladů. V tomto kontextu se informační systémy pojímají prakticky výlučně jako nástroje evidence, není vidět snaha o využití informačních technologií ke snížení administrativní a finanční náročnosti. Za minimální je třeba považovat zahrnutí přesvědčivého zdůvodnění, že s ohledem na specifika dané problematiky není případně možné využitím informačních technologií, propojením databází apod. dospět ke snížení finanční a administrativní zátěže. Za mnohem pozitivnější by bylo považováno přesvědčivé znázornění, jak bude systém elektronizován. Pokud se s tím počítá, nelze než dosáhnout úspor a tyto je třeba zdokumentovat.

Ve skutečnosti z návrhu nevyplývá, zda gestor byl vůbec veden snahou snížit administrativní zátěž, jak pro úřady, tak i konečného „beneficienta“. Materiál rozhodně postrádá jakékoliv měření administrativní zátěže zvažované právní úpravy, byť metodou extrapolace. Proto zvažované varianty nemohou o administrativní zátěži pojednávat. Materiál je z hlediska zjednodušení legislativy nepřesvědčivý. Spíše se zdá, že zjednodušení legislativy je pojato jako pouhé snížení počtu právních norem.

Nabízí se další dílčí otázky. Opravdu nelze řešit finanční náročnost převedením pobytové agendy na obce (zejména při využití výpočetní techniky)? Je účelné rozlišovat mezi pobytem podnikatele, přinášejícím investici, a jen podnikatelem?

III. Závěr:

Ačkoliv je materiál zpracován na celkem dobré úrovni, vykazuje nedostatky, pro které nelze doporučit jeho předložení vládě. Doporučuje se materiál vrátit k dopsání a zohlednění výše uvedených připomínek, případně k jejich okomentování a věcnému vyvrácení. Jako zásadní se jeví načasování předložení návrhu nové právní úpravy. Je otázkou, zda není

odůvodněné úkol o určitý čas odložit a zohlednit přijetí nových směrnic EU a případně vyhodnocení novely z roku 2010. Pokud jsou obavy liché, je třeba, aby gestor tuto výhradu přesvědčivě vyvrátil.

Obdobně zásadní jsou připomínky k administrativní a finanční náročnosti, jakož i prokázání zjednodušení legislativy. U předmětných právních norem by z principu nemělo docházet ke zvýšení zátěže.

Vypracoval: JUDr. Pavel Telička

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc.
předseda komise