



V Praze 1. března 2024
Čj.: 52/24

Stanovisko

k

Návrhu zákona o vstupu a pobytu cizinců (cizinecký zákon)

I. Úvod

Návrh zákona se zabývá třemi dílčími tématy. Pro každé z nich je zpracováno hodnocení dopadů regulace odděleně. Témata mají společný problémový úvod. Dílčími tématy RIA jsou:

Zrychlení řízení o pobytu a zvýšení jeho transparentnost (prostřednictvím digitalizace cizinecké pobytové agendy a nastavením zákonného rámce, na němž bude fungovat online řízení o pobytu).

Zavedení povinné evidence všech cizinců dlouhodobě pobývajících v ČR prostřednictvím povinné registrace občanů EU k přechodnému pobytu delšímu 90 dnů. Zpráva RIA používá z nějakého důvodu pro zavedení povinnosti na více místech pojem „umožnit“ místo „přinutit“, přestože cizinci ze zemí EU mají tuto možnost již dnes a cílem zákona je zavést pro cizince EU novou povinnost, nad rámec povinnosti ohlašovací.

„Podpoření“ odpovědnosti subjektů podílejících se na procesu migrace prostřednictvím zavedení institutu tzv. garanta. Ve skutečnosti se jedná o rozšíření již dnes v některých případech existujících povinností na všechny subjekty, k nimž cizinci ze zemí mimo EU přijíždějí, například za prací, studiem apod. Opět je použito slovo „podpořit“, ve skutečnosti se jedná o zavádění nových povinností pro další subjekty.

Obecným záměrem právního předpisu je zvýšit srozumitelnost právní úpravy a usnadnit jejím adresátům orientaci v pravidlech vstupu a pobytu na území ČR.

II. Připomínky a návrhy změn

Zpráva RIA má v jednotlivých dílčích tematických částech rozdílnou úroveň.

První část, označená A., Elektronizace cizinecké pobytové agendy.

Je zřejmé, a dotazy na výzkumné organizace nebo zaměstnavatele to potvrzují, že přijet do Česka za prací, výzkumem či studiem je pro cizince ze zemí mimo EU mimořádně složité. Tato složitost způsobuje, že řízení, jímž se cizinci pobyt povoluje, trvá velice dlouho. Popis problému ve zprávě RIA uvádí, že je to způsobeno tím, že žádosti i oběh dokumentů se odehrávají v papírové formě, že je v žádostech a podkladových dokumentech mnoho chyb apod. To je jistě pravda. Z popisu problému však není jasné, a nikde se nelze dozvědět, zdali toto jsou

nejvýznamnější důvody, zdali nejsou důvody jiné, významnější, například složitost a nepřehlednost požadavků státu a řízení samotného, přetížení úředníků některých zastupitelských úřadů, samotný mechanismus získávání povolení k pobytu a návaznosti či spíše nenávaznost různých oprávnění k pobytu, nedostatečné, složité či nepochopitelné instrukce/návody či vysvětlení, co stát po cizincích požaduje, v jaké formě a jakým způsobem apod.

Jelikož ani zpráva RIA ani příloha k ní neobsahují procesní analýzu, nelze o příčinách zdlouhavosti řízení o povolení pobytu učinit žádné závěry. A nelze tudíž ani hádat, zdali digitalizace řízení problém zdlouhavosti skutečně odstraní či alespoň významně zmenší a řízení zkrátí, a to za předpokladu, že bude elektronizace bude správně implementována, vč. jazykových mutací, technické podpory, uživatelského interface, školení personálu apod.

Značné obavy vyvolává tvrzení, že digitální prostředí bude překládáno do národních jazyků žadatelů automatickými překladači. Jakkoliv je automatický překlad, alespoň v případě některých nástrojů (např. DeepL), překvapivě kvalitní, ze zkušeností profesionálních překladatelských kanceláří odborných textů, např. právních, technických, lékařských apod. vyplývá, že použití i placené, avšak obecné verze, **bez vybudování specifického slovníku významů/termínů lokálních pojmů pro konkrétní obor a jeho terminologii jsou překlady nespolehlivé a místy zcela nesprávné**, a to i v případě jazyků podobných, jako například němčina a čeština. Nelze vyloučit, avšak ani potvrdit, že v případě jazyků jiných jazykových okruhů, odkud přichází množství žádostí o pobyt, povede digitalizace v kombinaci s automatickým překladem ke zhoršení situace místo ke zlepšení. Ze zprávy RIA ani z příložené studie proveditelnosti se bohužel k tomuto potenciálnímu problému nelze nic dozvědět a není zřejmé, zdali byl vůbec uvažován.

V popisu problému rovněž chybí popis důsledků zdlouhavosti a složitosti řízení, i když tyto důsledky mohou být (a patrně jsou) potenciálně společensky a hospodářsky závažné. Z popisu problému se zdá, že buď předkladatel považuje elektronizaci za jediné, samospásné řešení, k čemuž lze vznést pochybnosti, nebo že cílem návrhu je elektronizace samotná, a popis problému se uvádí proto, že elektronizaci je třeba zdůvodnit. Společenské a hospodářské náklady zdlouhavých řízení o pobytu cizinců jsou nejspíše významné a měly by do hodnocení dopadů regulace vstupovat (jako náklady nulové varianty). Zároveň je nezbytné poskytnout dostatek informací, aby bylo možné posoudit, zdali skutečnost, že řízení o pobytu není digitalizováno, je hlavní příčinou zdlouhavosti řízení, nebo zdali existují další příčiny, které elektronizace nenapraví, aby bylo možné posoudit, zdali elektronizace je hlavní či vůbec významnou cestou ke zkrácení řízení o pobytu.

Problém je označen: nepříjemně dlouhé a příliš složité řízení při žádosti cizinců ze zemí mimo EU o pobyt v ČR a z toho plynoucí obtíže cizinců i místních subjektů, především firem a výzkumných subjektů, které čekají na vyřízení žádosti a příchod cizinců, o které usilují, měsíce (nebo i více než rok?, zpráva informace o délce řízení nepodává!!). Mimo jiné jsou i s čekáním českých subjektů spojeny náklady (netušíme jaké!), nejen na komunikaci s cizinci, která může přijít nazmar, když se cizinec pro zdlouhavost řízení nakonec rozhodne jít do jiné země, ale také náklady spojené s tím, že subjekt cizince potřebuje a nemá jej a nemůže jej získat.

Parametry problému, tedy jeho příčiny, zdroje, a jeho důsledky (pro zaměstnavatele, výzkumné organizace, další subjekty, pro cizince samotné) nejsou uváděny, resp. jen v obecných, bezobsažných frázích. Fakta a čísla nevyplývají ani ze zprávy RIA ani z jejích příloh.

Studie proveditelnosti, která je v příloze, se nezabývá problémem, jak je naznačen ve zprávě RIA a uveden výše, nýbrž jen srovnáním stávajícího informačního systému a nově navrhovaného. Jelikož ze zprávy RIA ani jiných příložených dokumentů nelze zjistit, jak velkou váhu v příčinách zdlouhavosti řízení o pobytu cizinců má samotný informační systém a jakou jiné faktory, je studie proveditelnosti pro účely posouzení nákladů a přínosů bezvýznamná.

Popis dotčených subjektů nerozlišuje mezi občany EU a mezi cizinci ze zemí mimo EU, přestože se jedná o dvě odlišné kategorie, v jiném postavení. To je špatně. Obě kategorie je třeba popsat a pojmut při hodnocení zvlášť. Zpráva dále nerozlišuje cizinci přijíždějícími do Česka z různých důvodů nebo k různým organizacím, na všechny se pohlíží, jako by byli dotčeni stejně. Doporučujeme zvážit podrobnější členění – např. studenti, výzkumníci, management firem, pracovníci firem do výroby a administrativy apod.

Tvrzení „od určité fáze by měli [cizinci] k přihlášení do informačního systému využívat autentizaci za pomoci elektronické identity) je vágní a nelze je hodnotit. Je proto nepřijatelné. Od jaké fáze, bude toto přihlášení bariérou, kde a jak je získají, nebylo by lepší je využít už v dřívějších fázích, nebo naopak v pozdějších apod. Zpráva předkládá izolovaný detail, zcela bez souvislostí, není vůbec zřejmé, jak se na výsledné funkci elektronického systému projeví, jaké bude mít důsledky pro správce systému a pro žadatele, a proč se vůbec zmiňuje právě tento detail a ne jiné.

Ve zprávě RIA se uvádí, „...*, vnímáme jednoznačný přínos [elektronizace řízení] pro cizince užívající systém.*“ Smyslem RIA není přínosy vnímat, ale podrobně je uvést, popsat, vyčíslit, vyhodnotit jejich náklady a přínosy pro jednotlivé dotčené skupiny. Určité vyhodnocení, přiměřeně srozumitelné, je uvedeno v příloze ve studii proveditelnosti, odkazující se na cost-benefit analýzu, která však přílohou není, poskytnutá data nelze ověřit.

Závažnějším problémem je, že zpráva RIA, studie proveditelnosti a patrně ani CBA neuvádí, o kolik dní se řízení o pobytu zrychlí. Úspora času cizince je sice zajímavou informací, ale pro zprávu RIA je nepodstatná, protože se pohybuje, lze-li ze studie proveditelnosti soudit, v jednotkách stokorun. Pro zlepšení stavu, pro cizince i pro organizace, které cizince přijímají, je podstatnou skutečností zkrácení doby řízení ve dnech. To není nikde uvedeno, a je závažnější, že se neuvádí ani v případě přezkumu účinnosti regulace. Tento nedostatek je třeba napravit a uvést cílový stav, tedy jak dlouho bude v průměru řízení o pobytu trvat po zavedení elektronického procesu ve srovnání se současným stavem. Resp. uvést, že pro určité procento, např. 75 % žádostí, nebude délka trvání řízení větší než XY dní. Protože toto je skutečný cíl, smysl elektronizace. Ostatní cíle jsou druhotné.

V popisu cílového stavu se uvádí, že většina žádostí o oprávnění k pobytu bude on-line. To je poněkud závažnější. Je třeba uvést, které žádosti on-line nebudou, proč ne, s jakými důsledky, pro koho a kolik jich bude v procentním vyjádření (odhad, podložený argumenty).

V případě cílového stavu není popsáno, v jazycích bude informační systém provozován, což by bylo vhodné doplnit, jazyk či jazyky zdůvodnit a dále pracovat s důsledky.

Zpráva dále uvádí, že „Dokumenty nemusejí být nutně ve všech případech předkládány v originále. Je představitelné, že k žádosti budou nahrány jejich scany ...“. Je třeba uvést jaké dokumenty musí být originály, jaké scany, které budou jen elektronické, budou se nějaké vyžadovat odjinud apod. Slova „Je představitelné...“ vyznívají, že předkladatel neví, jak bude systém bude fungovat. Představitelné je leccos. Bez toho, že by bylo zřejmé, jak bude systém

fungovat, lze jen obtížně věřit číslům, která jsou uváděna ve zprávě RIA, ve studii proveditelnosti a patrně také v CBA (která není přiložena a nelze se s jejím obsahem seznámit).

Zhodnocení rizika zmiňuje rostoucí personální nároky. Personální nároky však nejsou vyčísleny, a pokud ano, pak ve zprávě CBA, která není k dispozici. Personální nároky je nezbytné posoudit ve srovnání nulová varianta a varianta elektronizace, tedy nejen ve smyslu nároků na nový systém, ale ve smyslu ušetření stávajících personálních nákladů a nároků. Jestliže se přejde do digitalizovaného systému, spousta, ale opravdu spousta lidí musí být nadbytečná. To je měřítko úspěšnosti digitalizace. Nebo, pokud se lidé neušetří, je nezbytné uvést, jak se sníží jejich přetížení a jak se v důsledku snížení přetížení úředníků zastupitelských úřadů zrychlí řízení o povolení pobytu - a toto vše je třeba kvantifikovat.

Dílčí oblasti, v nichž se snížené nároky na personální zajištění musí projevit, aby byl systém obhajitelný, jsou porůznu v RIA uvedeny – např. v popisu toho, jak systém funguje dnes, ale nelze si udělat souhrnný obraz. A především není jasné, kolik lidí se ušetří, zdali se vůbec ušetří, a pokud ne, proč ne, a k čemu jinému bude digitalizace sloužit, jaké jiné měřitelné přínosy bude mít. Což je podstatnou, nezbytnou složkou CBA a posouzení nákladů a přínosů regulace.

Rizika mají být popsána dvojího druhu: rizika spojená s tím, že vše zůstane jako dosud a rizika spojená se zavedením nového systému - ta druhá však nejsou popsána vůbec nebo jen vágně. Navrhujeme posoudit rizika: vyloučení určitých osob, které nemohou, neumí či mají zhoršené možnosti využít on-line elektronického systému (typicky rozvíjející se země, zaostalé oblasti apod.), rizika napadení či zneužití systému, ztrátu informací apod., rizika výpadků systému, špatné funkce (viz mnoho problémů v českém prostředí v minulosti, např. přihlašování na střední školy, covid registrace při vstupu do ČR a patrně celá řada dalších; srov. Gruzie, Ukrajina, Turecko, jejichž systémy registrace vstupu v době Covid-19 byly mnohem lepší než české).

Varianty řešení lze jen obtížně posoudit, neboť ani RIA ani její příloha neobsahuje procesní analýzu žádání o pobyt v ČR. **Bez procesní analýzy lze obtížně či nelze vůbec posuzovat přínosy a náklady, a nelze náklady a přínosy ani věrohodně identifikovat, nelze posoudit, zdali vybrané varianty jsou jediné možné či nejvhodnější k dalšímu posuzování apod.** Obecně pro digitalizaci procesů je patrně procesní analýza podmínkou návrhu digitalizace a jednotlivých řešení digitalizace. Ve zprávě RIA i ve studii proveditelnosti se uvádí výsledky modelování CBA, avšak bez znalosti podrobností, předpokladů modelu/výpočtů apod. nelze uváděná čísla považovat za více než nepodložená tvrzení, pro hodnocení nákladů a přínosů bezvýznamná.

Na základě studie proveditelnosti byla ze tří variant – maximální, ekonomická a minimální, vybrána varianta ekonomická, která z hlediska technického i procesního odpovídá variantě maximální, ale liší se v rozsahu návazných procesů a rozsahu poskytovaných údajů.

Pokud pomíneme závažné nedostatky v koncepci celé RIA, pak v kontextu sledovaného cíle a uvedených praktických problémů by bylo žádoucí podrobně popsat, jaký bude mít tento nižší stupeň digitalizace, který je označován jako „dílčí implementační varianta“ skutečný přínos pro cizince (např. oprávnění podávání žádostí on-line, jaké dokumenty se budou předkládat v originále, o jaké půjde dokumenty a kolik se tím na straně cizince ušetří času a nákladů), pro dotčené orgány veřejné správy (např. snížení počtu zaměstnanců na zastupitelských úřadech, případně vyřízení většího počtu žádostí o pobytová oprávnění při stejném počtu lidí, zkrácení

procesu, aj.), pro zaměstnavatele (zkrácení čekací doby na cizince, snížení administrativní zátěže?).

Důležitým nedostatkem s potenciálně závažnými důsledky pro náklady a přínosy je skutečnost, že není zřejmé, jak bude systém fungovat po procesní stránce, a to i s přihlédnutím k navrhovaným změnám, např. nová kategorizace definice účelu pobytu, úpravy v pobytových oprávněních, zavedení nového institutu v podobě garanta. Samotné změny pravidel, i když je někdo může považovat za dílčí, patrně přinesou změny s potenciálně závažnými důsledky pro cizince i pro české subjekty, které cizince přijímají, s dalšími důsledky pro složitost a délku řízení. **Hodnotit zavedení nového digitálního systému ve srovnání se současným, jako by k žádným jiným změnám v regulaci pobytu cizinců a v nárocích na ně a přijímající subjekty nedocházelo, je vážnou chybou.**

Předložená RIA neumožňuje posoudit, do jaké míry dojde u zvolené ekonomické varianty ke zjednodušení, zrychlení a zkvalitnění celého procesu výkonu u cizinecké pobytové agendy a navazujících agend, v poměru k vynaloženým nákladům.

Např. ve srovnání s maximální variantou přetrvává osobní účast cizince při podávání žádosti o pobytové oprávnění, nebude zaveden plně digitalizovaný archiv, který by poskytl předchozí informace o zaměstnání cizince, jeho ukončení, délce praxe v daném oboru, což lze považovat za důležitý faktor i z hlediska naplňování cílů migrační politiky (bodový systém, délka přechodného pobytu, trvalý pobyt). Nedojde rovněž k propojení s relevantními informačními mezinárodními i národními systémy.

Z hlediska naplnění cíle a efektivnosti vynaložených nákladů z dlouhodobějšího hlediska by bylo vhodné porovnat náklady a přínosy s výsledným, žádoucím řešením, a to v dlouhodobějším horizontu. Zdá se totiž, že rizikem dosažení cíle je i časová osa, kdy se s náběhem částečného řešení počítá od roku 2026 a není zřejmé, kdy a zda vůbec dojde k dokončení komplexní digitalizace cizinecké agendy.

Část B: Povinnost evidence cizinců ze zemí EU v registru obyvatel

Problémy uváděné v příloze RIA pro povinnou registraci cizinců EU jsou nerelevantní nebo relevantní jen částečně a dají se řešit jinými způsoby:

Problémy nerelevantní nebo uváděné v nesprávné souvislosti (převzaty z přílohy RIA):

1. Cizinci nejsou evidováni a obce za ně nepobírají peníze podle rozpočtového určení daní.
2. Neregistrovaní občané EU současně neodvádějí do rozpočtu obcí žádné finanční prostředky plynoucí z místních poplatků (např. poplatek za odvoz odpadu)
3. Rozdíl mezi skutečným počtem cizinců v obci a počtem evidovaným v Registru obyvatel může mít dopady i do plánování a zajištění kapacit. V případě větší koncentrace neregistrovaných osob (např. v regionech a místech s průmyslovými zónami) mohou být problémem nedostatečné ubytovací kapacity, kapacity školských zařízení (v rámci povinné školní docházky), kapacity zdravotnických zařízení, dopravní kapacity, včetně zajištění dostatečné dopravní obslužnosti apod

Nejasně se objevuje také informace „nedostupnost aktuálních informací o pobytu cizince“. Není vysvětleno, co to znamená, proč je to problém, co problém způsobuje a komu.

Nesprávná či nerelevantní argumentace k výše uvedeným problémům:

Problémy v případech 1. až 3. výše se týkají obyvatel též Česka, kteří mají trvalé bydliště jinde, než skutečně bydlí. Počet těchto lidí výrazně přesahuje počet neevidovaných cizinců, snad i několikanásobně. Jen ve středních Čechách (Praha a Středočeský kraj) činil rozdíl (vč. cizinců) 286,8 tis. osob¹. Další vyšší desítky či snad i přes 100 tisíc obyvatel připadá na brněnskou aglomeraci, a zajisté další tisíce na ostatní aglomerace.

Problém popsáný v bodě č. 3. má ještě širší souvislost, neboť kapacity občanské vybavenosti a infrastruktury (dopravní, veřejné dopravy, škol apod.) jsou využívány nejen lidmi bydlícími v místě, kteří však mají trvalý pobyt jinde, ale též dojíždějícími (např. školy, veřejná i soukromá zdravotnická zařízení v Praze, sociální služby apod.). V případě Prahy může tento rozdíl činit více než 0,5 mil. lidí¹. V celé ČR může činit rozdíl mezi obyvatelstvem využívajícím služby v centrálním místě a trvale bydlícím 1 mil. lidí, snad i více.

Skutečnost, že lidé žijí jinde, než mají přihlášený trvalý pobyt, a že využívají služby jinde, než mají přihlášený trvalý pobyt, nelze považovat za problémy, nýbrž za normální součást života ve svobodné a moderní společnosti. Skutečnost, že lidé mohou cestovat, žít jinde, než jsou úředně hlášeni a využívat služby v různých územích začala být možná ve větším rozsahu v 80. letech 18. století patentem Josefa II. kterým bylo 1. listopadu 1781 zrušeno nevolnictví. Od té doby pohyb obyvatel mimo místo trvalého bydliště s různým kolísáním (německá okupace, komunistický režim) narůstá a pokud nedojde k hospodářskému kolapsu, bude narůstat i nadále. Skutečnost, že část cizinců z EU není v ČR registrována, je v souvislosti s širšími trendy popsány výše marginální, povinná registrace cizinců nemůže mít než zcela zanedbatelný dopad, který bude obtížné vyčíslit.

Jedinou skutečností, která snad je do určité míry relevantní, je (citace z přílohy RIA):

Skutečnost, že osoba není vedena v registru obyvatel, má negativní dopady rovněž na možnosti evidování protiprávního (přestupkového) jednání cizince v centrální evidenci přestupků. V osobních dokladech některých občanů EU není uvedena adresa místa pobytu. Pokud správnímu orgánu trvalý pobyt, resp. hlášený pobyt cizince nejsou známy, nelze vydat příkazový blok, který pro účely vymáhání uložené pokuty uvedení adresy místa pobytu vyžaduje. Přestupek nelze zadat do informačního systému a pokuta je rovněž obtížně vymahatelná.

Má-li být jediným důvodem povinné registrace cizinců EU, aby mohli být pokutováni, pak se jedná o důvod nedostatečný, nepřiměřený a jeho náklady nemohou za žádných okolností být vyrovnány potenciálními přínosy, a to ani ve finančním, ani v ekonomickém vyjádření, nepočítaje společenské souvislosti a náklady či přínosy.

Problémy na straně neregistrovaných občanů EU jsou nerelevantní, protože občané EU mají již dnes možnost se registrovat a práv či služeb mohou využívat, pokud o ně stojí. Žádný dodatečný přínos jim povinností registrace proto nemůže vzniknout, nepochybně však budou povinnou registrací vznikat náklady.

Z přílohy RIA i samotné zprávy RIA k tomuto bodu vyplývá, že přínosy pro obyvatele, kteří se budou muset povinně registrovat nevznikají (protože tuto možnost již mají a pokud o ni nestojí, patrně její přínosy nevidí, což je nepřesnější způsob měření přínosů), naopak zavedením této povinnosti se očekává vyšší příjem státního rozpočtu o 40 mil. Kč jednorázově a o cca 2 mil.

1 Zdroj: Atlas obyvatelstva, 3.1 Reálná noční populace v katastrálních územích Prahy a v obcích Středočeského kraje (Frydrych, P., Ouředníček, M.), https://www.atlasobyvatelstva.cz/sites/default/files/3.1_realne_nocni_obyvatelstvo_0.pdf

Kč/rok prostřednictvím správních poplatků. Ve skutečnosti se tedy jedná, bez ohledu na název, o jednorázovou daň za pobyt na území ČR. Náklady veřejné správy spojené s výběrem této daně jsou dle přílohy zprávy RIA 3-6x vyšší, než příjem z ní.

V případě části B. rovněž ve vyhodnocení chybí varianta nulová, s níž se musí ostatní varianty porovnávat. Proto nelze vyhodnocení variant přijmout. Ve variantách jsou přínosy zahrnuty pouze deklaratorně. Jsou sice nazývány kvalitativními přínosy, ale jejich kvalita (tj. podstata, povaha přínosu, měřitelné zlepšení či nějak vyhodnotitelné zlepšení, jež změna přinese) není vyjádřena ani popsána. Přínosy tedy popsány nejsou. A i ty tzv. přínosy, které uváděny jsou, jsou uváděny pouze pro navrhované varianty nové, nikoliv pro variantu nulovou. To je v rozporu s obecnými zásadami hodnocení dopadů regulace.

Ve vyhodnocení variant, kromě toho, že varianta nulová nebyla vůbec hodnocena, jsou varianty srovnávány jen podle nákladů pro veřejnou správu. Náklady pro další dotčené subjekty nejsou ani uváděny, ani vyčísleny (např. metodou standard cost pro cizince, trávící čas registrací), ani do srovnání nevstupují.

Část B tedy nesplňuje ani základní požadavky obecných zásad zpracování RIA. Pokud by skutečnosti, které slouží jako argumenty pro zavedení regulace, bylo vůbec možno považovat za problémy (a to dle názoru komise RIA nelze), představuje skupina neregistrovaných cizinců jen malou část příčin uvedených skutečností. Občané Česka, kteří žijí jinde, než jsou trvale hlášeni, nebo občané využívajících veřejných a soukromých služeb v jiném místě, než jsou hlášeni k trvalému pobytu, tvoří několikanásobně větší skupinu. Proto zavedením povinnosti cizinců z EU registrovat se k pobytu v ČR se uváděné skutečnosti změní zanedbatelně.

RIA dále zcela opomíjí možnosti obcházení povinnosti cizinců ze zemí EU se v ČR registrovat: např. možnosti pouze formální registrace na nějakém místě, bez ohledu na skutečné místo pobytu, možnosti změny místa pobytu bez změny místa registrace, možnosti opustit ČR na jeden den po uplynutí 89 dní pobytu a opětovného návratu apod.

RIA se vůbec nezabývá vynutitelností uváděné povinnosti. Z příkladů ze zahraničí uváděných v příloze k této části RIA vyplývá, že i v zemích, v nichž je snad efektivita vynuovení srovnatelná s ČR nebo snad i lepší (např. Německo), je vynuovení obdobných povinností přinejmenším problematické, obtížné a informace o pobytu obyvatel jsou v lepším případě nedokonalé. Lze tedy vznést oprávněnou pochybnost, zdali by zavedení podobné povinnosti v ČR vedlo k lepší informovanosti o pobytu cizinců.

Část C. Odpovědnost subjektů podílejících se na migraci

Tato část sice splňuje nároky obecných zásad zpracování RIA jen částečně, například se nepokouší o kvantifikaci nákladů a přínosů mimo náklady státu a náklady subjektů garantujících cizincům na správné řízení/poplatky (které mají vlastně povahu jednorázové daně za příchod cizince do Česka), dále se nezabývá nulovou variantou, a tudíž nelze varianty navrhované s nulovou variantou srovnávat, čili není možné zjistit, zdali by nebylo lepší v této věci nedělat nic a ponechat stávající stav.

Na druhou stranu lze z popisu problémů v kombinaci s informacemi v dalších podkapitolách této části do určité míry odvodit, o jaké problémy se jedná, jaké jsou patrně jejich příčiny a důsledky, a to včetně jisté kvantifikace těchto problémů v části zabývající se identifikací nákladů těch variant, které jsou popsány.

Současně je však třeba zdůraznit, že problém je stále popsán nedostatečně. Bylo by vhodné popsat některé praktiky zaměstnavatelů, cizinců a rizika či důsledky (které mohou být pro některou dotčenou skupinu pozitivní, pro jinou nikoliv, např. pro stát), a to vše pro různé dotčené skupiny. Tyto důsledky je třeba uvést v kategoriích nákladů a přínosů, a pokud možno je kvantifikovat.

Dalším nedostatkem zprávy RIA v případě části C. je, že se nezabývá posouzením nákladů a přínosů, a v části cílového stavu vůbec mechanismem působení nového institutu garanta a rozšíření povinností s tímto institutem spojených na další subjekty. Potenciálně budou dotčeny celé nové třídy subjektů, ale posouzení důsledků, které pro ně bude nový systém mít (nákladů a přínosů pro ně ve srovnání se současným stavem), a posouzení této změny pro příchod cizinců do ČR celkem není provedeno, natožpak vyčísleno či kvalitativně posouzeno. Zavádí se tedy nové povinnosti novým subjektům, ale nelze zjistit, co se v jejich důsledku stane.

Zdá se, aniž by to ovšem bylo možné ze zprávy RIA zjistit, že přímé finanční náklady obou navržených variant budou vyšší než náklady varianty nulové, tj. ponechání současného stavu. Ekonomické náklady a přínosy nejsou přiměřeně posouzeny a zhodnoceny ani kvalitativně, tzv. hodnocení obsažené ve zprávě RIA nelze za takové posouzení považovat. Je však třeba připustit, že identifikace a přiměřeně poučený kvalitativní popis ekonomických a společenských nákladů a přínosů je dosti náročný a nelze vyloučit, že i kvalifikovaně provedený popis tohoto druhu by byl pochybný.

Vážným nedostatkem části C. je kapitola, která se zabývá hodnocením rizik. V ní se uvádí, že „... *garant by mohl zneužívat své role v neprospěch cizince.*“ A dále se uvádí, že „... *jsou zranitelné postavení cizince a riziko jeho zneužití značné.*“ Uváděná rizika nejsou ani popsána, ani vysvětlena, ani není učiněn pokus o jejich kvalitativní posouzení či snad kvantitativní odhad jejich potenciální četnosti či nákladů, které kvůli nim mohou vzniknout, ani nejsou uváděny předpoklady takových rizik apod. Jsou-li tvrzení v této kapitole pravdivá, což nelze bez dalšího ověřit a ze zprávy informace o pravdivosti získat nelze, pak musí být tato rizika, pravděpodobnost jejich vzniku a náklady z nich vyplývající (náklady pokud se riziko stane skutečností, tedy náklady na nápravu, i náklady na omezení či zabránění rizikům) zapracovány do identifikace nákladů a přínosů, musí být uvedena alespoň přibližná kvantifikace těchto rizik a musí být vyhodnocena jako součást hodnocení nákladů a přínosů a výběru variant.

Lze přijmout, i přes výhrady uvedené výše, že část C. zprávy RIA poskytuje alespoň některé informace o problémech a navrhovaných řešeních a jejich možných důsledcích, s výjimkou části popisující rizika zneužití pozice garanta vůči cizincům a s výjimkou mechanismu působení nových povinností v rolích garanta pro stávající a nové subjekty přijímající cizince. Je proto třeba dopracovat v této kapitole popis rizik, která jsou zatím jen zmíněna, zhodnotit je, a dále je třeba zpracovat a popsat důsledky nového institutu role garanta pro různé dotčené skupiny, zejména subjekty, které již cizince přijímají a povinnosti mají (jak se změní povinnosti pro ně), a subjekty, které povinnosti dosud nemají. Tyto důsledky (rizik a nových rolí) popsané a kvantitativně či relevantně kvalitativně popsané ve formě nákladů a přínosů pro různé dotčené skupiny je třeba do části C. zprávy RIA zapracovat.

Závažným nedostatkem zprávy RIA je kapitola **Přezkum účinnosti regulace**. Tato kapitola uvádí, že přezkoumávat se bude používání nových systémů: tedy např. počet zřízených účtů cizinců, počty zřízených účtů garantů v informačním systému, počet „služeb“ systému (patrně jsou myšleny funkce systému), rozsah využívání účtu garanta garantem apod. Jelikož užití informačních systémů bude pro předem dané situace (snad pro všechny, to z RIA nevyplývá) povinné, měřit tímto způsobem účinnost regulace je nejen absurdní, ale též nepřijatelné.

Do hodnocení účinnosti dopadů regulace je třeba uvést kvantitativní a kvalitativní ukazatele, které budou nejen měřitelné, ale které zároveň budou měřit zmenšení či odstranění problému/problémů, kvůli nimž se regulace zavádí. Čili nejprve je třeba relevantním způsobem kvantifikovat a kvalitativně, ale měřitelně/doložitelně popsat problém, který má být řešen, a poté v hodnocení účinnosti regulace změřit, zdali a v jaké míře byl vyřešen či snížen.

Jako příklad měřítka úspěšnosti regulace doporučujeme pro část A. uvést zkrácení doby vyřizování žádostí o pobyt, zvýšení počtu vyřízených žádostí za jednotku času při stávajícím nebo sníženém počtu úředníků, kteří se danou agendou zabývají apod. Podobně je třeba koncipovat hodnocení účinnosti dopadů regulace též pro další části, tedy měřit jejich smysl v kontextu problémů, kterými jsou zdůvodňovány.

III. Shrnutí připomínek

Zpráva RIA je nevyrovnaná.

Ve zprávě je třeba následujících změn, doplnění a přepracování.

V části A. Elektronizace řízení o pobytu doplnit a podrobně rozvést, jaké další příčiny se podílejí na zdlouhavosti současného řízení, jakým způsobem, jakými mechanismy (ve které části procesu, jak účinně a proč) je elektronizace odstraní, a které neodstraní nebo jen částečně, jaké to bude mít dopady na celkovou délku trvání řízení o pobytu a jak se, v průměru, jeho trvání zkrátí. Zkrácení délky trvání řízení proti současnému stavu uvést též do hodnocení dopadů regulace, a dále uvést snížení počtu osob na straně státu, které budou do řízení kvůli elektronizaci zapojeny (a co se s nadbytečnými pracovníky stane).

Část B. Registrace cizinců z EU zcela přepracovat, vypustit nerelevantní problémy, případně doplnit problémy relevantní a ty důkladně podložit daty a argumenty, a poté znovu spočítat náklady a přínosy a důsledně je kvantifikovat. Varianty navrhované srovnat s variantou nulovou. Z výsledných variant musí být jasné, která je nejvýhodnější z hlediska výpočtu nákladů a přínosů. Lze jistě doporučit z různých důvodů i variantu, která nevyhází jako nejvýhodnější, ale je třeba uvést alespoň nějaké věrohodné argumenty, proč se toto odlišné doporučení dává.

V části C. Zavedení role garanta doporučujeme alespoň řádově odhadnout (a podložit tento odhad výčtem předpokladů či parametrů, z nichž vychází) náklady a přínosy i jiných subjektů než státu, a dále srovnat náklady a přínosy jednotlivých navrhovaných variant s variantou nulovou.

V každém případě je třeba dopracovat kapitolu „Rizika...“ ve věci možných zneužití rolí garanta v neprospěch cizince a zranitelného postavení cizinců, které zpráva zmiňuje ale nijak je nerozvádí. A pak náklady a přínosy související s riziky, způsoby jejich omezení nebo snad i odstranění, či naopak neomezení a neodstranění (ve variantách) zahrnout do porovnání nákladů a přínosů.

Rovněž je třeba dopracovat náklady a přínosy nově zaváděného institutu garanta v členění na různé dotčené skupiny, přinejmenším na cizince, subjekty, které již dnes mají určité povinnosti související s přijímáním cizinců (a srovnat stav před a po změně zákona), a subjekty, které dosud povinnosti nemají, ale nově je mít budou.

Nakonec je nezbytné zcela přepracovat a nově navrhnout ukazatele, jimiž se bude posuzovat hodnocení účinnosti regulace. Ukazatele musí být měřitelné a objektivně doložitelné, mohou

kombinovat kvalitativní a kvantitativní ukazatele, ale musí obsahovat alespoň některé ukazatele kvantitativní. Dále ukazatele musí měřit charakteristiky problémů, jimiž se nová regulace zdůvodňuje, musí z nich být jednoznačně zjištělné, v jaké míře se podařilo daný problém snížit, případně zdali byl odstraněn, či nikoliv.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby projednávání Návrhu zákona o vstupu a pobytu cizinců (cizinecký zákon) přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Vypracoval:

RNDr. Jan Vozáb, Ph.D.

Mgr. et Mgr. **Marek Havrda**, MA, MPA, Ph.D.

předseda komise