



V Praze 17. 5. 2016  
Čj. OVA : 525/16

## 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

Předlohu předkládá Ministerstvo vnitra jako návrh novelizace zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a novelizace některých souvisejících zákonů (dále jen "Předloha").

Důvodem vzniku Předlohy jsou dle tvrzení předkladatele

(a) nutnost transponovat do českého práva některé směrnice Evropské unie (2014/36/EU a 2014/66/EU) týkající se pracovní mobility a s tím souvisejících otázek,

(b) záměr předkladatele dosáhnout některých dalších změn právní úpravy pobytu cizinců na území ČR, s regulací EU nesouvisející. Předlohu tedy lze věcně rozdělit na (A) část harmonizační a (B) část autonomní, tuzemskou.

### II. Připomínky a návrhy změn

Zpráva RIA je přehledně členěna a číslována, je však poměrně rozsáhlá (má 57 stran), přičemž rozsah zprávy se bohužel nepřekrývá s její informační hodnotou pro uživatele, který není odborníkem specializovaným na imigrační právo či právo přeshraničních pracovních vztahů. Zpráva RIA vyžaduje z tohoto hlediska zevrubnou redakci, která by měla vyústit v podstatné **zkrácení jejího textu a ve zvýšení informační hodnoty, pokud jde o očekávatelné přínosy a náklady navrhované regulace.**

Jelikož Předloha zahrnuje řadu samostatných regulačních opatření, mezi nimiž často není velká funkční souvislost, předkládá komise RIA předkladateli ke zvážení, zda by z redakčního hlediska nebylo vhodnější **strukturovat zprávu RIA tak, aby jednotlivá regulační opatření byla pojednána vždy v celku**, spíše, než aby se diskuse o nich střídavě prolínala celým textem zprávy.

Hned ve shrnutí na straně 206 dole uvádí předkladatel, že jelikož „*předkládaná novelizace je z převážné části transpozicí unijního acquis, nepřichází nulová varianta v úvahu.*“ Jak bylo uvedeno v čl. 1.2 výše, podstatná část navrhované regulace (část B) je autonomní, tuzemské povahy, a tento argument pro ni neplatí.



Pokud jde o **definici problému**, u harmonizačních částí předlohy je popsán sice rozsáhle, ale relativně srozumitelně (část 1.2.1, 1.2.4 a částečně 1.2.5), u autonomních, tuzemských opatření je **popis problému méně srozumitelný až nesrozumitelný**.

V části 1.2.2 předkladatel navrhuje zavedení zcela nového, **zjednodušeného a zvýhodněného imigračního režimu** na základě tzv. karty zahraničního investora. Tento režim by měl úspěšným uchazečům ze zahraničí umožnit za zjednodušených podmínek získat možnost pobytu v tuzemsku až na dobu dvou let. Příslušná žádost má zahrnovat podnikatelský projekt (který bude z hlediska proveditelnosti a přínosu obsahově posuzovat Ministerstvo průmyslu a obchodu – s. 224 nahoře) a má splňovat kritéria velikosti a významnosti investice (měřené mj. výší investice a počtem vytvořených pracovních míst), jež předkladatel v analýze dopadů vůbec nespécifikuje, jelikož předpokládá, že tato kritéria budou stanovena nařízením vlády (s. 223).

Ohledně takto pojatého návrhu nové právní regulace pochopitelně **nelze analýzu dopadů vůbec provést**, neboť předkladatel nejen, že nepracuje s žádným modelem kvantitativních a kvalitativních požadavků na investici, které k získání nově navrhovaného, zvýhodněného imigračního režimu budou opravňovat, ale dokonce neuvádí ani nic o minulé a stávající imigraci, realizované na základě již existujících nástrojů (jež mají být nadále paralelně ponechány v účinnosti – s. 253). Uvádí-li za těchto okolností předkladatel na s. 253-54, že „[c]elkovou změnu administrativní zátěže lze jen velmi těžko presumovat, neboť souvisí s celkovým počtem podaných žádostí. Pokud nově zavedené bytové tituly nalákají větší počet cizinců, přinese to s sebou pochopitelně i větší zátěž na správní orgán. Tyto změny však nesouvisí s vyššími či nižšími nároky kladenými správním orgánem na žadatele, neboť tyto nároky se nijak zásadně nemění, ale souvisí pouze s absolutními počty podaných žádostí“, pak tím jen přiznává, že předkládá opatření směřující k povzbuzení zájmu o imigraci, aniž by ovšem jakkoli odhadl společenské dopady tohoto opatření, či byl jen vládě a Parlamentu předložil jakákoli data, z nichž by takový odhad bylo možno inteligentně provést. Je přitom nabíledni, že společenské náklady a přínosy navrhované změny imigrační politiky se neomezují na náklady vznikající v důsledku „administrativní zátěže“ imigračních orgánů (ty budou ve skutečnosti celospolečensky spíše triviální), ale jsou představovány **celkovými společenskými přínosy a náklady** toho typu imigrace, jež se předkladatel navrhovanou změnou regulace snaží povzbudit.

S investičními záměry nezřídka souvisí nutnost přechodného zaměstnání **zahraničních specializovaných zaměstnanců investora** (např. expertů na montáž a zprovoznění instalované technologie v tuzemsku). Zpráva RIA se touto otázkou, resp. imigračním režimem zaměstnanců dočasně potřebných k realizaci zamýšlené investice, vůbec nezabývá, což je třeba napravit.

Mělo by být zjevné, že navrhovaná regulace může mít **souvislosti geopoliticko-bezpečnostní povahy** (oni kýženi zahraniční „investoři“ mohou přicházet s nelegitimními cíli z nebezpečných či nepřátelských zemí, vybaveni kapitálem pochybného původu) tak i tuzemsko-korupční povahy (lze pochybovat o tom, že administrativní proces posuzování podnikatelských záměrů bude imunní vůči externím vlivům, a naopak, není vůbec jasné, proč předkladatel navrhuje pevný, dvouletý limit příslušného povolení k pobytu, který se z hlediska většiny složitějších podnikatelských záměrů intuitivně zdá zcela nedostatečný, a který může legitimní žadatele o kartu zahraničního investora vystavit v průběhu projektu riziku korupčního vydírání).

Paradoxně přitom hned v další části (část 1.2.3) se předkladatel zabývá změnami v zájmu „posílení bezpečnostních aspektů migračního procesu“, což je aspekt, který u karet zahraničních investorů zcela pominul. Činí tak ovšem způsobem, z něž nelze pro pravděpodobné dopady navrhované regulace problému 1.2.3 učinit žádné konkrétní závěry. Tyto legislativní změny předkladatel nepochybně navrhuje s nějakým účelem (např. snížení imigrace určitého typu, redukce trvání a nákladů správního řízení na jednoho žadatele), očekávatelné přínosy a náklady opatření uvedených v části 1.2.3 však zpráva RIA pomíjí.

V souvislosti s **korupčními riziky** (která jsou přinejmenším u nově navrhovaného imigračního režimu na základě tzv. „karty zahraničního investora“ zcela zjevná), se celá zpráva RIA omezuje na jednoslovné konstatování „Ne“ v rubrice 3.10 na s. 206. Komise RIA zaznamenala, že ke

korupčním rizikům se předkladatel stručně vyjadřuje v důvodové zprávě (s. 92), ani podle ní však Předloha nová korupční rizika nepřináší, resp. v oblasti tzv. „karet zahraničního investora“ budou tato rizika dle představy Předkladatele eliminována jednoduše tím, že investiční projekty nebude posuzovat k tomu „neodborné“ Ministerstvo vnitra, ale „odborné“ Ministerstvo průmyslu a obchodu. Takové hodnocení korupčních rizik nelze akceptovat jako dostatečné.

V části 1.2.5 identifikuje předkladatel několik dílčích problémů v oblasti úpravy zákona o zaměstnanosti a několika dalších právních předpisů, činí tak ovšem způsobem, který čtenáři neznalému příslušných právních předpisů problém ve skutečnosti neosvětluje. Dobře-li se uživatel zprávy nějakého vysvětlení podstaty problémů, k jejichž řešení Předloha v této oblasti směřuje, stane se tak pravděpodobně teprve v části 2.1.6 na s. 246 a násl., kde jsou problémy popsány běžnými slovy pod popisem tzv. „nulových variant“. Tam ovšem také uživatel např. zjistí, že v několika otázkách předkladatel navrhuje substantivní regulaci (tj. zákaz inzerování určitého druhu volných pracovních míst) namísto regulace prostřednictvím *disclosure* (tj. poskytnutí relevantních informací). Názorným příkladem je část 2.1.6 (ii) na s. 246 (případy, kdy zaměstnavateli byla uložena pokuta za porušování právních povinností nebo kdy na majetek zaměstnavatele byl prohlášen konkurs). Předkladatel neuvádí **žádné zdůvodnění úvah**, jež vedly k návrhu substantivní regulace, podle níž případní zájemci o práci nebudou o pracovních místech u takových zaměstnavatelů informováni vůbec, spíše, než aby byli informováni o pracovních místech a současně o rizicích, která z daného právního stavu zaměstnavatele plynou. Příkladem textu, z něž uživatel zprávy RIA dokonce ani v části 2.1.6 nepochopí bez předchozí znalosti stávající právní úpravy řešený problém, je část 2.1.6 (iii) na s. 246-47, kde bez studia zákona o zaměstnanosti nelze porozumět tomu, o jaký „test trhem“ se jedná a jaký problém jeho asymetrická aplikace na trhu práce vlastně způsobuje.

Pokud jde o **přezkum účinnosti regulace** (čl. 6 na s. 256), předkladatel sice vyjadřuje spokojenost se stávajícím systémem přezkumu účinků regulace v ročních intervalech jak u harmonizačních, tak u autonomních, tuzemských regulatorních opatření, bez ohledu na tuto spokojenost je však třeba trvat na tom, aby předkladatel dle jednotlivých podoblastí navrhované regulace konkrétně popsal, jakými způsoby a v jakých lhůtách bude získávat a analyzovat potřebné informace o účincích regulace na (a) imigrační procesní praxi a (b) situaci na pracovním trhu, a (c) na jiné regulované oblasti. Ze skutečnosti, že v celé zprávě RIA, včetně návrhu nového instrumentu tzv. „karet zahraničních investorů“, **nevedl předkladatel žádné kvantitativní údaje o regulované oblasti společenského dění**, však lze usuzovat, že navzdory subjektivnímu uspokojení Předkladatele existuje v této oblasti ještě další prostor pro zlepšení.

Předkladateli je třeba vyslovit uznání za pečlivý popis tržních sdružení a jiných subjektů, s nimiž své návrhy konzultoval (část 7, s. 257-58).

### **III. Závěr**

**Komise pro hodnocení dopadů regulace předloženou zprávu z hodnocení dopadů regulace nepřijímá a požaduje její zásadní přepracování dle výše uvedených připomínek.**

Vypracoval: JUDr. Tomáš Richter, LL.M., Ph.D.

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.  
v.r.  
předsedkyně komise