

ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA Z HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE (RIA)

SHRUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA

1. Základní identifikační údaje	
Název návrhu: Zákon, 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.	
Zpracovatel / zástupce předkladatele: Ministerstvo vnitra	Předpokládaný termín nabytí účinnosti, v případě dělené účinnosti rozveďte Tento zákon nabývá účinnosti 15. dnem po dni jeho vyhlášení , s výjimkou - zavedení kvót na ekonomickou migraci (účinnost 1. dnem 2. kalendářního měsíce následujícího po dni vyhlášení) - zavedení dozoru státních zastupitelství nad zařízeními, kde jsou cizinci zajištěni (1. září 2019) - povinných integračních prvků (1. ledna 2020)
Implementace práva EU: Ano - termín stanovený pro implementaci: 23. května 2018 - jde návrh nad rámec požadavků stanovených předpisem EU? Ano	
2. Cíl návrhu zákona	
Cílem návrhu zákona je v souladu se směrnicí 2016/801/EU zajistit větší právní jistotu pro státní příslušníky třetích zemí přicházejících do Evropské unie za účelem vědeckého výzkumu nebo studia. Dále bude zavedena povinnost pro vybrané kategorie cizinců (nepůjde o občany EU) absolvovat po příjezdu do České republiky adaptačně-integrační kurz. Vláda bude oprávněna stanovit svým nařízením početní kvótu na počet žádostí o vybraná pobytová oprávnění týkající se výkonu ekonomické činnosti na území ČR podávaných na jednotlivých zastupitelských úřadech ČR.	
3. Agregované dopady návrhu zákona	
3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: Ano	
<u>Povinné integrační prvky</u> Adaptačně-integrační kurzy (seznámení cizinců s povinnostmi a právy, socio-kulturní orientace ve společnosti): Náklady na průběžné fungování (organizace, aktualizace metodiky a 7 jazykových verzí, školení a certifikace lektorů a tlumočnicků web) se odhadují na cca. 8 mil. Kč ročně . Náklady nese Ministerstvo vnitra. (Centra na podporu integrace cizinců, která budou organizátory těchto kurzů, budou vybírat úhradu za účast cizince na tomto kurzu. Samotné kurzy proto nebudou hrazeny ze státního rozpočtu, ale bude je hradit sám cizinec, případně jeho zaměstnavatel.) Centra na podporu integrace cizinců: Náklady na průběžné fungování provozu Center ve 14 krajích ČR, zajištění činnosti a poskytování služeb (informační servis cizincům i veřejné správě,	

kurzy češtiny, adaptačně-integrační kurzy, poradenství terénní i ambulantní, podpora rozvoje vztahů mezi cizinci a majoritou i aktivit cizinců, pravidelný monitoring situace a postavení cizinců i vzájemných vztahů atd.) se předpokládají ve výši 80 mil. Kč ročně.
3.2 Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR: Ano
Pozitivní dopad by mělo mít stanovení jasných a transparentních podmínek ve formě zjednodušení pravidel pro vstup a pobyt za účelem studia a vědeckého výzkumu a usnadnění mobility těchto osob uvnitř EU spojené s omezením administrativní zátěže.
3.3 Dopady na podnikatelské prostředí: Ano
Pozitivní dopad na podnikatelské prostředí by mělo mít zejména zavedení zvláštního režimu mobility uvnitř Evropské unie pro držitele platného povolení za účelem vědeckého výzkumu. Tento model by měl zaručit, aby výzkumní pracovníci mohli část svého vědeckého výzkumu absolvovat i v jiných členských státech, než v tom, který jim vydal povolení k pobytu.
3.4 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje) Ne
3.5 Sociální dopady: Ne
3.6 Dopady na spotřebitele: Ne
3.7 Dopady na životní prostředí: Ne
3.8 Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů: Ne
3.9 Dopady na výkon státní statistické služby: Ne
3.10 Korupční rizika: Ne
3.11 Dopady na bezpečnost nebo obranu státu: Ne

1. Důvod předložení a cíle

1.1. Název

Zákon, 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.

Tematické okruhy jednotlivých regulačních opatření

Pro lepší přehlednost je analýza jednotlivých regulačních opatření uváděna samostatně po jednotlivých tematických okruzích:

A) Studenti a výzkumní pracovníci – vztah k právu EU

Česká republika ctí a plně respektuje závazky, které pro ni vyplývají z unijního práva. Jedním z těchto závazků je i povinnost uvést český právní řád do souladu s výše uvedenou směrnicí. Navrhovaná novelizace zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, a dalších souvisejících zákonů tak realizuje povinnost transpozice výše uvedené směrnice a zavádí do národní právní úpravy změny v oblasti vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem studia a vědeckého výzkumu.

Nad rámec povinností vyplývajících pro Českou republiku z členství v Evropské unii dochází k dalším úpravám zákona o pobytu cizinců v následujících oblastech.

B) Povinné integrační prvky

Problematika integrace je v současné době vnímána jako zásadní společenské téma. Ačkoliv je integrace cizinců součástí vládních materiálů již řadu let, doposud bylo toto téma řešeno přednostně nezávaznými vládními koncepcemi. Od roku 2009 byl zaveden první povinný prvek integrace do české legislativy – zkouška z českého jazyka jako podmínka pro získání statusu trvalého pobytu. Otázka zavedení dalších institucionálních a právních prvků pak byla dále diskutována i s ohledem na zkušenosti zemí s delší tradicí imigrace. Aktuální bezpečnostní situace a uvědomění si zásadní důležitosti integrace pro prevenci radikalizace, extremismu i sociálního napětí nicméně otázku legislativního ukotvení dalších prvků urychlilo.

Zavádí se tak povinnost absolvovat po příjezdu do ČR adaptačně-integrační kurz.

Dosud úspěšný projekt Center pro integraci cizinců, která představují integraci na regionální úrovni, bude převeden z financování z fondů EU do financování ze státního rozpočtu. Síť stávajících center bude zachována a bude koordinována Ministerstvem vnitra.

C) Zavedení kvót pro ekonomickou migraci

Česká republika v současnosti nemá systém kvót pro dlouhodobou ekonomickou migraci ze třetích států. Počty žádostí, které mohou podávat občané tzv. třetích států, kteří mají zájem na území ČR ze zahraničí vstoupit za účelem zaměstnání nebo podnikání, jsou v současnosti fakticky omezeny kapacitami zastupitelských úřadů, kde jsou žádosti podávány. Tyto kapacity nejsou nastaveny podle cílového počtu cizinců, kterým je český stát připraven ročně

povolit vstup na své území, nýbrž je tato podmíněnost přesně opačná. Popsaný stav se v praxi negativně projevuje především z hlediska regulace migrace za účelem zaměstnání.

Za poslední 3 roky se počet žádostí o dlouhodobá pobytová oprávnění za účelem zaměstnání¹ podávaných na zastupitelských úřadech České republiky v zahraničí ztrojnásobil: z 3 tisíc žádostí podaných v roce 2014 na více než 9 tisíc podaných v roce 2016. Trend dále eskaluje, od ledna do září 2017 bylo podáno 13,5 tisíce žádostí.

Nařízením vlády vydaným na základě zákonného zmocnění budou stanoveny transparentní kvantitativní roční kvóty pro náběh žádostí o povolení k pobytu za výdělečnými účely, které budou blíže rozčleněny do kategorií odpovídajících kvalitativnímu vymezení migračních potřeb. Stanovení ročních kvót na základě prognóz vývoje ekonomiky a trhu práce v dohodě se sociálními partnery umožní výkonným orgánům v předstihu zajistit dostatečné personální a technické kapacity. Kvóty budou flexibilně přehodnocovány v závislosti na vývoji ekonomického cyklu.

Obsah

Studenti a výzkumní pracovníci.....	5
Povinné integrační prvky.....	13
Zavedení kvót pro ekonomickou migraci.....	27

¹ Do poloviny roku 2014 se jednalo o dlouhodobá víza za účelem zaměstnání, zelené a modré karty, poté byla víza a zelené karty nahrazeny zaměstnaneckou kartou. Modré karty jsou vydávány od roku 2011.

Studenti a výzkumní pracovníci

1.2 Definice problému

Zprávy o provádění směrnice Rady 2004/114/ES ze dne 13. prosince 2004 o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby (dále jen „směrnice 2004/114/ES“) a směrnice Rady 2005/71/ES ze dne 12. října 2005 o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu (dále jen „směrnice 2005/71/ES“) poukázaly na řadu nedostatků a na potřebu provést řadu změn. V zájmu přehlednosti se EU rozhodla obě výše zmíněné směrnice přepracovat a nahradit je směrnicí novou.

V roce 2016 byla přijata **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“). Členské státy EU mají lhůtu do 23. května 2018, aby uvedly v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí.

Tato směrnice reaguje na zjištěné nedostatky a má zajistit větší transparentnost, právní jistotu a poskytnout konzistentní právní rámec pro různé kategorie státních příslušníků třetích zemí přicházejících do Unie. Směrnice by tedy měla zjednodušit stávající ustanovení týkající se těchto kategorií a začlenit je do jediného nástroje. Rovněž by měla přispět ke splnění jednoho z cílů Stockholmského programu, jímž je sblížení vnitrostátních právních předpisů týkajících se podmínek vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí.

Poptávka zejména po studentech a výzkumných pracovnících vzrůstá a přistěhovalectví ze zemí mimo EU je jedním ze zdrojů těchto kvalifikovaných osob. Migrace pro účely upravené touto směrnicí by měla podpořit vznik a získávání nových zkušeností, dovedností a kvalifikací. Představuje tak způsob vzájemného obohacení pro dotčené migrující osoby, jejich zemi původu, ale i dotčený členský stát a zároveň prohlubuje kulturní vazby a obohacuje kulturní rozmanitost.

Tato směrnice by měla pomoci EU prosadit se jako atraktivní oblast pro výzkum a inovace a zlepšit své postavení v rámci globální soutěže o talenty, a zajistit tak zvýšení celkové konkurenceschopnosti a vytvářet pracovní místa, která se ve větší míře podílí na růstu HDP. Otevření EU státním příslušníkům třetích zemí, kteří mohou být přijati, aby pracovali v oblasti výzkumu, je rovněž součástí stěžejní iniciativy EU inovací.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

a) zákon o pobytu cizinců

Česká republika řádně implementovala směrnice 2004/114/ES a 2005/71/ES do národního právního řádu, a to včetně fakultativních kategorií. Z tohoto důvodu obsahuje již nyní zákon o pobytu cizinců speciální úpravu povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia resp. vědeckého výzkumu. Dle stávající právní úpravy se studiem rozumí rovněž stipendijní pobyt, odborná praxe, nebo dobrovolnická služba.

V roce 2016 bylo v České republice kladně vyřízeno celkem 11 656 žádostí o pobytové oprávnění za účelem studia a dalších 3 568 žádostí za účelem ostatní (v praxi se jedná v naprosté většině o vzdělávání, které však nesplňuje definici studia dle zákona o pobytu cizinců). Za účelem vědeckého výzkumu bylo v roce 2016 v České republice uděleno celkem 257 pobytových oprávnění.

1.4 Popis cílového stavu

a) zákon o pobytu cizinců

Základním cílem je sladit národní právní úpravu s požadavky vyplývajícími ze směrnice. Vzhledem k tomu, že Česká republika implementovala i fakultativní kategorie směrnice 2004/114/ES, je **velká část ustanovení směrnice 2016/801/EU již v zákonné úpravě obsažena**. Cílem je tedy především aktualizovat stávající právní úpravu dle změn, které zavádí nová směrnice a zároveň právně závazným způsobem zakotvit některé novinky, které směrnice přináší.

Hlavní změny se dotknou zejména ustanovení o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia a definice pojmu studium. Naopak ustanovení o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vědeckého výzkumu již dnes odpovídá požadavkům směrnice.

Další dílčí změny se týkají zejména procesních náležitostí, ať už jde o délku platnosti jednotlivých pobytových oprávnění, o možnost prodloužení jejich platnosti či o povinnou poznámku v těchto dokladech uváděnou.

Zásadní změnou je **zavedení dlouhodobého pobytu za účelem hledání zaměstnání či zahájení podnikatelské činnosti**. Tento účel pobytu bude určen pro studenty po dokončení jejich studia na území a pro výzkumné pracovníky, kteří dokončí svou výzkumnou činnost. V těchto případech budou mít možnost dále pobývat na území České republiky až 9 měsíců za účelem hledání si zaměstnání či zahájení podnikatelské činnosti. Toto povolení však nebude znamenat automatické přiznání práva přístupu na trh práce nebo na zahájení podnikatelské činnosti.

Zároveň je potřeba v zákoně **upravit podmínky pro mobilitu** držitelů povolení za účelem studia v rámci programu EU nebo multilaterálního programu zahrnujícího opatření v oblasti mobility, nebo v rámci dohody mezi dvěma nebo více vysokoškolskými institucemi, a vědeckého výzkumu v rámci EU. Byla zvolena varianta, která umožní pobývat přechodně na území bez víza držitelům povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vědeckého výzkumu (a jejich rodinným příslušníkům) vydaného jiným členským státem EU až 1 rok a stejná úprava bude platit i pro držitele povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia v rámci programu EU nebo multilaterálního programu zahrnujícího opatření v oblasti mobility, nebo v rámci dohody mezi vysokoškolskými institucemi vydaného jiným členským státem EU.

b) zákon o zaměstnanosti

Zásadní změnou bude úprava umožňující volný přístup na trh práce rodinným příslušníkům cizinců pobývajících na území České republiky za účelem vědeckého výzkumu. Tato úprava vychází z požadavku směrnice 2016/801/EU uvedeného v článku 26 odst. 6, kdy se vůči rodinným příslušníkům výzkumných pracovníků neuplatní žádná lhůta pro přístup na trh práce členského státu.

1.5 Identifikace dotčených subjektů

Cizinci (státní příslušníci třetích zemí) – jedná se o cizince, kteří chtějí na území vstupovat či pobývat za účelem výzkumu, studia, stáže či dobrovolnické služby. Tito cizinci budou dotčeni přímo a nejvíce, neboť se mění předpisy, které regulují jejich vstup a pobyt na území České republiky. Cizinci získají snadnější možnost mobility v rámci EU.

Zaměstnavatelé – přímo dotčeni změnou právní úpravy budou ti zaměstnavatelé, kteří budou zaměstnávat výzkumné pracovníky z třetích zemí a jejich rodinné příslušníky.

Orgány veřejné moci – jde o subjekty, které jsou právní úpravou ovlivněny přímo. Dotčenými státními orgány budou Ministerstvo vnitra, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo zahraničních věcí a Policie ČR.

Nestátní neziskové organizace a centra na podporu integrace cizinců – jde o subjekty, které nejsou právní úpravou dotčeny přímo, ale jejichž aktivity jsou s aplikací právní úpravy velmi úzce spojené, a to zejména v oblasti informování cizinců či poskytování sociálního a právního poradenství.

Další subjekty – zejména vzdělávací a výzkumné instituce.

1.6 Zhodnocení rizika

V případě neprovedení řádné transpozice směrnice 2016/801/EU může být České republice uložena ze strany EU finanční sankce. Je proto třeba splnit povinnost řádně a včas transponovat právo EU. Proto je nutné přistoupit k novelizaci zákona o pobytu cizinců a dalších souvisejících předpisů. Navrhovaná podoba transpozice nepřináší žádná rizika.

2. Návrh variant řešení

2.1. Návrh možných řešení včetně varianty „nulové“:

a) zákon o pobytu cizinců

i. Transpozice směrnice

Nulová varianta

Vzhledem k povinnosti provést transpozice směrnice 2016/801/EU (viz bod 1.6), je Česká republika povinna přizpůsobit svůj právní řád požadavkům vyplývajícím z této směrnice, a proto nepřichází nulová varianta v úvahu.

Varianta novelizace

Vzhledem k tomu, že z důvodů uvedených výše nepřichází nulová varianta v úvahu, jeví se jako jediné vhodné řešení novelizace zákona o pobytu cizinců na území České republiky.

b) zákon o zaměstnanosti

Nulová varianta

Vzhledem k povinnosti provést transpozice směrnice 2016/801/EU (viz bod 1.6), je Česká republika povinna přizpůsobit svůj právní řád požadavkům vyplývajícím z této směrnice, a proto nepřichází nulová varianta v úvahu.

Varianta novelizace

Vzhledem k tomu, že z důvodů uvedených výše nepřichází nulová varianta v úvahu, jeví se jako jediné vhodné řešení novelizace zákona o zaměstnanosti.

ii. Fakultativní kategorie

Varianta 1 – Transpozice výlučně obligatorních kategorií cizinců

Směrnice stanoví závazná pravidla pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí (a případně i jejich rodinných příslušníků) za účelem výzkumu, studia, stáže a dobrovolnické služby v Evropské dobrovolné službě. Zároveň ponechává na rozhodnutí členských států, zda

budou podmínky směrnice aplikovat rovněž na státní příslušníky třetích zemí, kteří vstupují na území Evropské unie za účelem účasti v programu výměnných pobytů žáků, dobrovolnické služby v jiném programu než je Evropská dobrovolná služba, nebo činnosti au-pair.

Tato varianta se však nejeví jako vhodná vzhledem ke smyslu a cílům směrnice ani vzhledem k stávající národní úpravě. Česká republika řádně implementovala směrnice 2004/114/ES a 2005/71/ES do národního právního řádu, a to včetně fakultativních kategorií. Pokud by byla nyní zvolena tato varianta, znamenalo by to výrazné zhoršení možnosti státních příslušníků třetích zemí pobývat na území České republiky za účelem výměnných pobytů žáků či dobrovolnické služby. Takovéto zpřísnění národní úpravy se nejeví jako potřebné, účelné ani vhodné.

Varianta 2 – Transpozice obligatorních i fakultativních kategorií cizinců

Zvolení této varianty by znamenalo, že Česká republika bude implementovat závazky ze směrnice plynoucí nejen pro obligatorní kategorie státních příslušníků třetích zemí, ale rovněž i všechny kategorie fakultativní.

Tato varianta se nejeví jako vhodná zejména z toho důvodu, že by znamenala i zahrnutí kategorie au-pair. Byla to právě tato kategorie, jejíž začlenění do působnosti směrnice Česká republika trvale odmítala. Jedná se o kategorii osob, která systematicky nezapadá do okruhu osob, na něž se směrnice vztahuje. Rizika zneužití tohoto institutu výrazně převyšují přidanou hodnotu získanou jeho případným začleněním. S přihlédnutím k tomu, že harmonizaci vstupu a pobytu au-pair na úrovni EU Česká republika trvale kritizuje a odmítá, nejeví se tedy ani tato varianta jako vhodná.

Varianta 3 – Transpozice obligatorních a některých fakultativních ustanovení

Jako nejvhodnější byla tedy vyhodnocena varianta implementace pouze některých fakultativních ustanovení směrnice. Vzhledem k důvodům, které jsou popsány výše, se ukázalo jako nevhodné implementovat ustanovení týkající se kategorie au-pair. Zároveň by nebylo užitečné implementovat pouze obligatorní ustanovení a rezignovat na veškerá fakultativní ustanovení, což by mohlo vést ke značnému zpřísnění stávající právní úpravy.

Navrhuje se tedy varianta, která implementuje všechny obligatorní kategorie a zároveň, kromě kategorie au-pair, i kategorie fakultativní. Dochází tak pouze k malému rozšíření osobní působnosti, neboť navrhovaná varianta počítá nově pouze se zahrnutím kategorie placených stážistů. Všechny ostatní kategorie jsou ve stávající právní úpravě již obsaženy.

iii. Mobilita výzkumných pracovníků

Varianta 1 – Zavedení oznamovací povinnosti a povinného podání žádosti

Směrnice rozlišuje mezi tzv. krátkodobou (180 dnů v období 360 dnů na členský stát) a dlouhodobou mobilitou (pobyt delší než 180 na členský stát). Podmínkou výkonu mobility je platné povolení vydané prvním členským státem. Směrnice dává členským státům na výběr, zda budou v případě krátkodobé mobility vyžadovat oznámení. V případě mobility dlouhodobé se může členský stát rozhodnout, zda bude po výzkumném pracovníkovi vyžadovat podání žádosti o vydání povolení, nebo uplatní stejný postup jako v případě mobility krátkodobé.

Tato varianta byla vyhodnocena jako nevhodná. Důvodem je v první řadě administrativní náročnost. Cílem ustanovení o mobilitě je zejména bezproblémový, a co nejméně

administrativně náročný, přesun výzkumného pracovníka z jedné výzkumné organizace do jiné. Vyžadování oznamování, případně i podání žádosti, se jeví jako nadbytečné a nepřinášející žádný přínos ani pro výzkumné organizace, výzkumné pracovníky, ani státní orgány.

Varianta 2 – Umožnění mobility pouze na základě povolení vydaného v jiném členském státě

Jako vhodnější se jeví varianta umožňující držitelům povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vědeckého výzkumu vydaného jiným členským státem přechodně pobývat na území České republiky za účelem vědeckého výzkumu bez víza až po dobu 1 roku. Díky této variantě není nutné rozlišovat, zda se jedná o krátkodobou či dlouhodobou mobilitu, a jedinou podmínkou pobytu výzkumného pracovníka je existence platného povolení vydaného prvním členským státem. Tento model neklade žádné dodatečné nároky na administrativu a umožní výzkumným pracovníkům snadný výkon vědeckého výzkumu na území České republiky. Vzhledem k náležitostem, které je výzkumný pracovník povinen předložit v prvním členském státě i s ohledem na to, že se jedná o kategorii cizinců, kde ministerstvo vnitra neneviduje žádné problémy se zneužíváním zákona, nepřináší tato varianta ani z bezpečnostního hlediska žádné zvýšené riziko.

Z výše uvedených důvodů se tato varianta jeví jako nejvhodnější, a to jak pro státní správu, tak i pro cizince samotné.

iv. Pobyt za účelem hledání zaměstnání nebo podnikání

Podle směrnice 2016/801/EU mají mít výzkumní pracovníci po dokončení výzkumu a studenti po dokončení vysokoškolského studia možnost pobývat na území členského státu po dobu nejméně devíti měsíců s cílem hledání zaměstnání nebo zahájení podnikatelské činnosti.

Varianta 1 – Zavedení nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem hledání zaměstnání nebo zahájení podnikatelské činnosti.

Tato varianta by znamenala, že se do zákona o pobytu cizinců vloží nový druh povolení k dlouhodobému pobytu obdobně jako je tomu u ostatních „směrnicových“ druhů pobytů (např. dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití rodiny, modrá karta, zaměstnanecká karta a další). Tato varianta by předpokládala relativně velký zásah do zákona včetně podrobné úpravy podmínek pro podání žádosti, náležitostí žádosti, podmínek pro prodloužení či zrušení povolení.

Tato varianta se jeví jako nevhodná z více důvodů. Povolení k dlouhodobému pobytu se v zásadě vydává s platností až na 2 roky a s možností opakovaného prodloužení jeho platnosti. Česká republika dlouhodobě odmítala zavedení tohoto institutu a jeho začlenění do směrnice. Hlavní obava spočívá v tom, že státní moc nemá téměř žádné možnosti kontroly nad tím, za jakým účelem cizinec na území státu opravdu pobývá. Pojem hledání zaměstnání není nikde definován. Zároveň toto pobytové oprávnění neumožňuje cizinci výkon zaměstnání, ale pouze jeho hledání. Rovněž možnosti a důvody pro zrušení povolení jsou velmi omezené.

Varianta 2 – Využití obecného ustanovení o povolení k dlouhodobému pobytu

Vzhledem k potížím souvisejícím s tímto nově zaváděným oprávněním se jako nejvhodnější varianta jeví využití obecného ustanovení o povolení k dlouhodobému pobytu. Bude přesně upraveno, kdo si takovou žádost může podat a zároveň bude platnost tohoto dlouhodobého pobytu limitována maximální lhůtou 9 měsíců. Platnost tohoto povolení k dlouhodobému

pobytu nebude možné prodloužit. Tato varianta se jeví jako vhodnější než varianta předchozí, neboť není v zájmu státu jít v tomto směru nad rámec toho, co směrnice členskými státy příkazuje.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1 Identifikace nákladů a přínosů

Při hodnocení nákladů a přínosů se vychází ze současného stavu, přičemž lze konstatovat, že transpozice výše uvedené směrnice do českých právních předpisů musí být s ohledem na hrozbu uložení sankcí provedena.

3.1.1 Návrh řešení

Navrhuje se změna zákona o pobytu cizinců tak, jak je uvedeno výše (2.1).

Varianta novelizace zákona o pobytu cizinců a dalších předpisů

3.2 Náklady

Za transpozici směrnice 2016/801/EU je odpovědné Ministerstvo vnitra a Ministerstvo práce a sociálních věcí. Na aplikaci a vynuocování se podílí zejména Ministerstvo vnitra, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy a policie.

Vzhledem k tomu, že transpozice se stane součástí existujících zákonů, jimiž jsou mechanismy vynuocování již účinně řešeny, je zřejmé, že tyto nástroje budou využity i pro nově konstituované právní vztahy. Z tohoto důvodu není nutné stanovovat výši a zdroje finančních prostředků pro realizaci této oblasti, neboť bude využito stávající struktury, včetně personálního, věcného a finančního zajištění.

3.3 Přínosy

Přínosem zavedení nového pobytového oprávnění v souvislosti s transpozicí uvedené směrnice by měla být zejména podpora migrace studentů a výzkumných pracovníků ze třetích zemí do České republiky i zefektivnění této agendy. Zavedení možnosti pobývat na území České republiky až po dobu 1 roku v rámci bezvízového režimu (pro držitele povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vědeckého výzkumu vydaného jiným členským státem EU a pro držitele povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia v rámci programu EU nebo multilaterálního programu zahrnujícího opatření v oblasti mobility, nebo v rámci dohody mezi dvěma nebo více vysokoškolskými institucemi, vydaného jiným členským státem EU) by mělo umožnit mnohem větší flexibilitu pro výzkumné instituce i výzkumné pracovníky samotné. Nově by mělo být mnohem snazší, levnější i administrativně méně náročné vykonávat část vědeckého projektu v různých členských státech.

Přínosem této varianty je také to, že Česká republika řádně splní své závazky vyplývající z členství v EU a vyhne se tím případným sankcím.

3.4 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Z porovnání nákladů a přínosů varianty provést novelu výše zmíněných zákonů jednoznačně vyplývá, že provedení výše popsaných novelizací těchto zákonů je dle předkladatele nejvhodnějším řešením.

4. Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Na základě úvah popsaných výše byly zvoleny varianty, které předkladatel považuje za nejvhodnější, v některých případech (transpozice unijního práva) se dokonce jedná o jediná možná řešení.

Zhodnocení předpokládaného dopadu z hlediska administrativní zátěže

Předpokládaný dopad navrhovaných změn v zákoně o pobytu cizinců lze z hlediska administrativní zátěže označit za neutrální. V tomto ohledu tedy nelze konstatovat, že by došlo k nárůstu či k omezení administrativní zátěže, a to ani na straně žadatelů, ani na straně správních orgánů.

Naopak velmi pozitivní dopad by mělo být umožnění pobývat na území České republiky až po dobu 1 roku v rámci bezvízového režimu pro výzkumné pracovníky s povolením k dlouhodobému pobytu za účelem vědeckého výzkumu vydaného jiným členským státem.

5. Implementace doporučené varianty a vynuucování

Implementace a vynuucování navrhované varianty řešení je realizováno v rámci existujících organizačních a kapacitních struktur, a to zejména ústředních správních úřadů a dalších orgánů veřejné moci. Implementace navržených změn s sebou může přinést dílčí nároky na navýšení existujících personálních a technických kapacit v případě zvýšeného zájmu cizinců či výzkumných institucí. S vynuucováním nejsou spojeny žádné dodatečné náklady.

6. Přezkum účinnosti regulace

Přezkum účinnosti navrhované regulace je přímo závislý na provedení přezkumu ze strany EU, resp. na případném provedení změn ve směrnici, pro jejíž implementaci je regulace prováděna. Členské státy EU jsou povinny vyrozumět Evropskou komisi o způsobu a formě provedení unijního práva. Evropská komise následně vyhodnotí, zda transpozice proběhla řádně a včas. V případě identifikování nedostatků je následně zahájeno bilaterální jednání, které má za cíl zjištěné nedostatky odstranit.

K přezkumu účinnosti regulace budou využívány zejména tyto nástroje:

- Analýza kvantitativních údajů na základě statistického sběru dat v rámci jednotlivých resortů.

Statistické údaje jsou čerpány především z Cizineckého informačního systému, kvalifikovaných odhadů Úřadu práce ČR ohledně počtu cizinců působících na trhu práce ČR, statistik výsledků kontrol cizinecké policie, orgánů inspekce práce a celních úřadů atd. S měsíční periodicitou bude sledována statistika počtu žádostí i vydaných kladných a negativních rozhodnutí podle státní příslušnosti, pohlaví a věku žadatele, místa podání žádosti, délky správního řízení, důvodů zamítnutí žádosti a dalších ukazatelů.

- Analýza kvalitativních údajů za účelem identifikace nových trendů a atypických jevů na základě centrálního sběru informací z hlášení výkonných složek (přijímání žádostí a povolování pobytu, zaměstnání, kontrolní činnost) jednotlivých státních orgánů.
- Pravidelná vzájemná výměna informací mezi státními orgány na půdě stálých meziresortních platforem na expertní úrovni (Analytické centrum pro ochranu státních hranic a migraci v gesci Ministerstva vnitra) i na úrovni řídicí a politické (Koordinační orgán pro řízení ochrany státních hranic a migraci v gesci Ministerstva vnitra); eventuální vytvoření interní tematické odborné studie (ad hoc).
- Získávání kvalitativních informací a hodnocení implementace nové legislativy od zástupců vysokoškolských institucí, výzkumných organizací i zaměstnavatelů na úrovni komor a svazů i od odborových organizací v rámci různých platforem (např. Pracovní skupina pro ekonomickou migraci v gesci Ministerstva průmyslu a obchodu, Meziresortní orgán pro potírání nelegálního zaměstnávání cizinců v gesci Ministerstva práce a sociálních věcí).

- Pravidelné měsíční zpracování analytických interních meziresortních zpráv (Trendy a poznatky v oblasti migrace a ochrany hranic) i ročních zpráv (Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců, Zpráva o situaci oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku) zahrnující kvalitativní i kvantitativní údaje.

Přezkum účinnosti regulace bude realizován na základě hodnocení ex post i v oblasti dalších právních předpisů změněných v důsledku transpozice. Současně je možné reagovat na aktuální potřeby praxe i případné nedostatky v regulaci nebo její neefektivnost.

7. Konzultace a zdroje dat

Návrh novely byl zpracován po podrobných konzultacích a s přihlédnutím k návrhům a doporučením dotčených útvarů Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy.

S **Ministerstvem práce a sociálních věcí** byly konzultovány zejména otázky týkající se vstupu cizích státních příslušníků na český pracovní trh a otázky týkající se práva cizinců na rovné zacházení v oblasti sociálního zabezpečení. Navrhované změny zákonů by tak měly být vzájemně provázány.

S **Ministerstvem zahraničních věcí** byly konzultovány zejména otázky podávání žádostí cizích státních příslušníků na zastupitelských úřadech České republiky v zahraničí.

Navrhované změny v zákoně o uznávání odborných kvalifikací a v zákoně o veřejných výzkumných institucích jsou předkládány po projednání a se souhlasem gestora této oblasti - **Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy**.

V řadě konkrétních případů byly některé problémy v oblasti transpozice unijního práva konzultovány přímo s **Evropskou komisí**.

Dominantním zdrojem dat byly statistické údaje ústředních správních úřadů vycházející z výkonu jejich působnosti. Nejdůležitějšími zdroji pak byly zejména statistické údaje Ministerstva vnitra týkající se problematiky pobytu cizinců na území České republiky. V tomto ohledu lze odkázat alespoň na informativní přehledy cizinců se zaevidovaným přechodným či trvalým pobytem na území České republiky² či na zprávy o situaci v oblasti migrace³. V neposlední řadě byly využity i informační zdroje Evropské migrační sítě⁴ (EMN) a v řadě konkrétních případů (zejména v oblasti transpozice unijního práva) byly některé problémy konzultovány přímo s Evropskou komisí.

² <http://www.mvcr.cz/migrace/clanek/cizinci-s-povolenym-pobytem-cizinci-s-povolenym-pobytem.aspx>

³ <http://www.mvcr.cz/migrace/clanek/zprava-o-situaci-v-oblasti-migrace.aspx>

⁴ <http://emncz.eu/>

Povinné integrační prvky

1.2 Definice problému

Problematika integrace je v současné době vnímána jako zásadní společenské téma. Ačkoliv je integrace cizinců již součástí vládních materiálů řadu let, doposud bylo toto téma řešeno přednostně nezávaznými vládními koncepcemi.

Předpokladem bezproblémové a společnosti prospěšné imigrace je úspěšná integrace. Na to musí reagovat i požadavky dané novelou zákona, které by měly vycházet ze zkušeností ostatních cílových „imigračních“ zemí a jejichž cílem by mělo být v dlouhodobém kontextu bezproblémové soužití. Usnesením vlády České republiky č. 26 ze dne 18. ledna 2016 byla schválena Aktualizovaná koncepce integrace cizinců - Ve vzájemném respektu, která podrobněji popisuje cílový stav v oblasti integrace.

Cílem integrační politiky je nekonfliktní a oboustranně přínosné soužití cizinců s majoritní společností. Integrační opatření směřují k tomu, aby cizinec znal svá práva a byl schopen dostát svým povinnostem, orientoval se v hostitelské zemi, byl schopen komunikovat v češtině, byl samostatný a soběstačný po stránce sociální i ekonomické a aktivně se zapojil do společnosti. Zvláštní pozornost je věnována zranitelným skupinám cizinců – dětem, ženám a mládeži tj. druhé generaci imigrantů.

Bylo přihlédnuto i k principům identifikovaným v rámci usnesení vlády č. 344 z 10. května 2010 v Analýze aktuálního vývoje a problémů v oblasti migrace. Zejména je zde výslovně stanoveno, že aktivity v oblasti řízené migrace dlouhodobého či trvalého charakteru musí mít zajištěnu efektivní integrační složku.

Materiál Strategie migrační politiky České republiky a Komunikační strategie České republiky k migraci (v rámci usnesení vlády ze dne 12. října 2015 č. 824 o změně usnesení vlády ze dne 29. července 2015 č. 621) formuluje cíle, kterých chce vláda ČR dosáhnout na národní i unijní úrovni, a stanovuje konkrétní nástroje, které k tomu plánuje použít. Jasně definuje vyváženou a flexibilní migrační politiku České republiky. Migrační strategie České republiky musí vést k posilování pozitivních aspektů migrace a k co nejúčelnějšímu potírání negativních jevů a s migrací spojených rizik. Vychází z premisy, že integrace cizinců je zásadním nástrojem úspěšné migrační politiky. Za nezbytné považuje udržení a další rozvoj proaktivní integrační politiky na národní, regionální i lokální úrovni. Od roku 2009 byl zaveden první povinný prvek integrace do české legislativy – zkouška z českého jazyka jako podmínka pro získání statusu trvalého pobytu.

Otázka zavedení dalších institucionálních a právních prvků pak byla dále diskutována i s ohledem na zkušenosti zemí s delší tradicí imigrace. Aktuální bezpečnostní situace a uvědomění si zásadní důležitosti integrace pro prevenci radikalizace, extremismu i sociálního napětí nicméně otázku legislativního ukotvení dalších prvků urychlilo.

K prioritám integrační politiky patří zapojení lokální a regionální úrovně do realizace integrační politiky s důrazem na další rozvoj regionálních Center na podporu integrace cizinců, propojení všech aktérů integrace, využití metody terénní práce, posílení informovanosti cizinců. Cílem změny je rozvoj a trvalá udržitelnost základní institucionální sítě Center na podporu integrace cizinců, která by zajišťovala realizaci integračních opatření po celém území státu a byla podpůrnou strukturou pro samosprávné subjekty. Tato institucionální síť by měla mimo jiné fungovat jako **základní stavební prvek výuky českého jazyka** pro nově přichozí cizince, a to zejména s ohledem na plánované a nezbytné navýšení

úrovně zkoušky z českého jazyka u žádostí o trvalý pobyt (z úrovně A1 na A2 dle Společného evropského referenčního rámce pro jazyky⁵). Zároveň by Centra zajišťovala další povinný prvek integrace – byla by **poskytovatelem adaptačně-integračních kurzů**, jejichž absolvování je zaváděno jako povinnost pro nově příchozí cizince po jejich příjezdu do ČR.

Zavádí se tedy povinnosti absolvovat po příjezdu do ČR adaptačně-integrační kurz. Dále se navrhuje institucionální zakotvení integrace na regionální úrovni ve formě převedení dosud úspěšného projektu Center pro integraci cizinců z financování z fondů EU do systému financování ze státního rozpočtu.

Centra na podporu integrace cizinců: V roce 2015 došlo v důsledku skončení finančních dotací z Evropského integračního fondu (EIF) v červnu 2015 a opožděného nástupu dotací nové Azylového, migračního a integračního fondu (AMIF) ke značným problémům v zajištění činnosti Center. Na jednáních monitoringu s vedoucími Center, která ministerstvo svolává k situaci v krajích vždy 4x ročně, zazněly informace o nuceném omezení činnosti Center a odchodu řady zkušených kvalifikovaných pracovníků. Finanční prostředky obdržela Centra až počátkem prosince 2015. Vedoucí Center informovali o problémech, které jim propad financí způsobil (odliv klientů z řad cizinců, nepokrytá poptávka po kurzech češtiny, omezení sociální poradenství).

Obdobná situace nastala v roce 2016, kdy došlo ke zpožděnému přidělení finančních prostředků z AMIF. Vedoucí Center informovali o problémech se získáváním kvalifikovaných pracovníků a nemožnosti naplňovat záměry projektu. Zejména Centra realizovaná NNO zajišťovala chod Center krizovým řešením (Hradec Králové po dohodě s Charitou ze sbírkové činnosti, Jihomoravský kraj na základě intervence vedení OAMP mimořádnou dotací, obdobně hl. m. Praha mimořádnou finanční podporou magistrátu, Centrum Ústeckého kraje mimořádnou dotací OAMP). Na monitoringu zazněly stížnosti vedoucích Center na problémy s financováním způsobenými i zdlouhavým hodnocením monitorovacích zpráv, jejichž schválení je podmínkou poukázání další splátky dotace.

Vedoucí Center se shodují, že podmínky výzvy AMIF je omezují v možnosti naplňovat integrační potřeby cizinců zejména vzhledem k indikátorům, které jsou povinni naplňovat a vykazovat, a které EK nastavuje na „unikátního klienta“ (tj. cizinec je počítán jako jednotka, i když využívá několika služeb Centra), což vede zejména k omezení kurzů češtiny pouze na výuku začátečníků. Společným jmenovatelem těchto jednání byl názor, že chod Center, pokud mají plnit svůj účel a cíle dané usnesením vlády ke Koncepci integrace cizinců, je nezbytné zajistit ze stálého finančního zdroje.

Na jednání Center byla diskuse vedena na téma EU občanů – zejména v souvislosti s přílivem zahraničních zaměstnanců přibývá EU občanů, kteří mají v některých směrech obdobné potřeby jako cizinci z 3. zemí (potřeba informovanosti, orientace ve společnosti, poradenství,

⁵ Poznámka ke zkoušce z češtiny: plánované a nezbytné navýšení úrovně zkoušky z českého jazyka u žádostí o trvalý pobyt (z úrovně A1 na A2 dle Společného evropského referenčního rámce pro jazyky) je zde uváděno pouze pro komplexnost informací. Doporučení na zvýšení požadované znalosti českého jazyka na A2 u žádostí o trvalý pobyt obsahuje materiál Strategie migrační politiky ČR (u.v. č. 621/2015), a dále aktualizovaná Koncepce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu (u.v. č. 26/2016). O této změně proběhla odborná diskuse na expertní úrovni v rámci Evropské migrační sítě a dále v rámci „Expertní skupiny k možnosti navýšení úrovně znalosti českého jazyka pro trvalý pobyt“. Bylo konstatováno, že úroveň A1 je pro jazykovou integraci cizinců nestačující. Bylo doporučeno zvýšení požadavku na úroveň A 2 znalosti češtiny cizinců, ovšem za podmínky, že bude výrazně posílena nabídka kurzů češtiny. **Zajistit nabídku kurzů češtiny pro cizince bude úkolem Center.**

V letech 2016-2017 MŠMT již vytvořilo rámcovou koncepci a metodiku zkoušky a nový formát zkoušky na úrovni A2, který bude v r. 2018 pilotně ověřován (viz také materiály MŠMT – u.v. č. 1045/2015 a č. 21/2016 o nařízení vlády o prokazování znalosti českého jazyka pro účely získání povolení k trvalému pobytu).

školní docházka dětí), nejsou však cílovou skupinou EU dotací a Centra jim nemohou své služby poskytovat. Týká se to i potřeby zajištění harmonického soužití, nekonfliktních vztahů mezi komunitami a informovanosti občanů i cizinců. Úkolem Center by mělo být **garantovat realizaci povinných integračních opatření**, zejména poskytování adaptačně-integračních kurzů a kurzů českého jazyka. V rámci EU dotací tento úkol plnit nemohou. **Pokud mají Centra plnit svůj účel, tedy být středisky a garanty integrace v krajích, je nezbytné zajistit jejich financování nikoli z EU zdrojů, ale ze státního rozpočtu.**

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Stávající zákon o pobytu cizinců zná pouze jedno povinné integrační opatření, a to zkoušku z českého jazyka na úrovni A1 jako podmínku pro získání trvalého pobytu na území. Vzhledem k identifikované potřebě seznámit cizince zejména s jejich právy a povinnostmi co nejdříve po jejich příchodu do ČR bude zavedena povinnost absolvování adaptačně-integračního kurzu nejdéle do jednoho roku od příchodu cizince na území ČR.

1.4 Popis cílového stavu

Navrhovaný systém bude předpokládat vyšší odpovědnost cizince. Bude zaveden prvek povinné integrace – bude vyžadována a účast na adaptačně-integračních kurzech pro nově přichozí cizince, zejména s cílem seznámení cizinců s jejich právy a povinnostmi. Bude zavedena základní institucionální síť určená k realizaci integračních opatření po celém území státu a jako podpůrná struktura pro samosprávné subjekty.

Rozsah a zaměření integračních opatření se nadále budou odvíjet od potřeb cizince v návaznosti na délku jeho pobytu. Integrační prvky budou zakomponovány již do předodjezdové fáze v zemi původu s cílem poskytnout cizincům základní informace zejména o jejich povinnostech vzhledem k pobytu v ČR a o riziku jejich nesplnění, a eliminovat tak riziko závislosti cizinců na zprostředkovatelích. Úsilí o integraci dlouhodobě pobývajících cizinců nebude nadále postaveno pouze na principu dobrovolnosti - bude zaveden prvek limitované a odpovídající povinnosti: Součástí podmínek pobytu na území bude absolvování úvodních adaptačně-integračních kurzů pro nově přichozí cizince nejdéle do 1 roku od nabytí platnosti povolení k pobytu.

Vzhledem k absenci regionální integrační politiky podpořilo Ministerstvo vnitra klíčový nástroj integrace - regionální Centra na podporu integrace cizinců na území České republiky (dále jen „Centra“), která poskytují komplexní integrační služby a pokrývají svojí činností 13 krajů České republiky vč. hlavního města Prahy. Ve zbývajícím kraji (Středočeském) jsou prováděny kroky směřující ke zřízení dalšího Centra.

S cílem zajistit cizincům rovný přístup k integračním službám a ke kvalifikované integrační podpoře na srovnatelné úrovni ve všech krajích České republiky, zejména pak **zajištění nabídky adaptačně-integračních kurzů a přípravy cizinců na zkoušky z češtiny** pro povolení trvalého pobytu, se navrhuje institucionální zakotvení integrace na regionální úrovni ve formě převedení dosud úspěšného projektu Center pro integraci cizinců do systému financovaného ze státního rozpočtu. Toto institucionální zakotvení Centřum umožní řešit i problémy spojené s pobytem a adaptací občanů EU.

1.5 Identifikace dotčených subjektů

S ohledem na dané specifické téma lze definovat několik základních okruhů nejvíce dotčených subjektů:

- a) **Cizinci** – tato skupina subjektů bude dotčena nejvíce, neboť jde o subjekty, kterým se novými předpisy ukládají nové povinnosti. Zároveň budou klienty Center na podporu integrace cizinců.
- b) **Subjekty, které mají zájem na příjezdu cizince do ČR (školy, zaměstnavatelé)** – tato skupina subjektů bude dotčena nepřímo. Ačkoliv tyto subjekty nejsou účastníky správního řízení dle daného zákona, jsou mnohdy těmi, kteří mají na příjezdu a pobytu cizinců největší zájem. Jejich role v integraci je stále zásadnější.
- c) **Nestátní neziskové organizace** – jde o subjekty, které nejsou právní úpravou dotčeny přímo, ale jejichž aktivity jsou s aplikací právní úpravy velmi úzce spojeny, a to zejména v oblasti informování cizinců, sociálním a právním poradenství, podpoře poskytování adaptačně-integračních kurzů či přípravy na zkoušky z českého jazyka.

1.6 Zhodnocení rizika

Rizika nezvládnuté integrace identifikuje Audit národní bezpečnosti, přijatý vládou v listopadu 2016. Uvádí, že nezvládnutá integrace přináší **riziko vytváření uzavřených komunit cizinců** a ohrožuje sociální soudržnost společnosti. Společenská izolace či sociální vyloučení vedou nejen k osobní frustraci, ale i ke **vzniku konfliktů mezi cizinci a majoritou** či komunitami cizinců navzájem. Nedostatečná či neúspěšná integrace přináší **riziko nárůstu xenofobie, netolerance a extremismu** ve společnosti.

Neúspěšná integrace je považována za **bezpečnostní riziko**. Neintegrovaný cizinec na území představuje hrozbu ve vztahu k běžnému soužití s majoritní společností a ve vztahu k sociálnímu smíru.

Nezvládnutá integrace je však **rizikem i pro život cizinců** – nesamostatnost a neinformovanost cizinců může být příčinou jejich manipulovatelnosti, vydírání a ztráty legálního pobytu. Příčinou závislosti cizinců je zejména omezená znalost češtiny, která jim neumožňuje orientovat se ve společnosti, v místních zvyklostech a pravidlech soužití, a která neumožňuje navazovat vztahy s majoritou.

Rizika nepropojení migrace s následnou integrací uvádí i Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu, přijatá usnesením vlády č. 26 ze dne 18. ledna 2016. Uvádí se, že cílem integrační politiky je podpořit nekonfliktní soužití s cizinci, zabránit vzniku negativních sociálních jevů a **zajistit ochranu práv a bezpečnost** všech obyvatel České republiky. Předcházet problémům v soužití je vždy snadnější než čelit následkům nezvládnuté integrace. Je proto nezbytné i nadále prohlubovat aktivní integrační politiku.

Nečinnost by znamenala zachování dosavadního stavu, aniž by se čelilo rizikům nezvládnuté integrace, a identifikované potřeby změny integrační politiky by nebyly reflektovány.

2. Návrh variant řešení

2.1. Návrh možných řešení včetně varianty „nulové“:

A. Zavedení povinného absolvování adaptačně-integračního kurzu

Varianta nulová – Adaptačně-integrační kurzy budou ponechány na základě dobrovolnosti, udržování stávající podoby kurzu, poskytování kurzů bude nadále řešeno dotacemi ministerstva prostřednictvím NNO. Nebudou rozšiřována integrační opatření, zůstane pouze stávající požadavek zkoušky z českého jazyka pro získání trvalého pobytu na úrovni A1.

Varianta 1 – bude zaveden povinný adaptačně-integrační kurz pro nově příchozí cizince.

B. Centra na podporu integrace cizinců - zajištění rozvoje a trvalé udržitelnosti

Varianta nulová - Centra budou i nadále existovat jako projekt EU fondů, tento finanční zdroj je však limitován rokem 2022. V dalších letech by tedy nebyla zajištěna činnost Center, nebo by musela být dotována ze státního rozpočtu.

Varianta 1 - Financování center převezme stát (financování ze státního rozpočtu) a zajistí tak jejich trvalou udržitelnost. Centra bude nadále provozovat MV prostřednictvím **jediného subjektu**, a to buď organizační složky řízené MV - Správy uprchlických zařízení MV (SUZ), orgánu samosprávy (kraje) nebo NNO poskytující služby cizincům s celostátním pokrytím.

Varianta 2 - Financování center převezme stát (financování ze státního rozpočtu). Struktura zřizovatelů těchto center zůstane stejná jako doposud. Centra budou provozována prostřednictvím provozovatele, kterým bude SUZ, územní samosprávný celek, příspěvková organizace zřízená územním samosprávným celkem nebo jiný subjekt (např. NNO). Takto zřízená centra zároveň převezmou realizaci adaptačně – integračních kurzů (bod A.) a zajistí výuku českého jazyka pro nově příchozí cizince až na úroveň znalostí A2 (plánované zvýšení pro trvalý pobyt), případně B1 (úroveň znalosti požadovaná pro obdržení státního občanství).

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

Navrhované varianty se liší co do finanční náročnosti. Obecně lze vyjít z předpokladu, že pokud budou zvoleny varianty zachování současného statu quo (zejména pak v institucionální rovině), nebude přijetí návrhu znamenat vyšší finanční náročnost, než jakou znamená současný stav. Nedošlo by však k identifikované potřebě změny integrační politiky.

Při hodnocení nákladů a přínosů se vychází ze současného stavu počtu cizinců na území České republiky. Nejsou řešeny krizové situace a riziko skokového nárůstu počtu cizinců žádajících o vstup a pobyt na území České republiky, které mohou znamenat vyšší finanční nároky, které však nelze předem definovat.

Nicméně počet cizinců z třetích zemí (mimo země EU) legálně pobývajících v ČR výrazně narůstá. Jedná se o legální migranty, kteří přicházejí do ČR za účelem zaměstnání či podnikání. Také počet cizinců žádajících o vstup a pobyt v rámci slučování rodin či za účelem studia se značně zvyšuje. Realistickým předpokladem je každoroční vzestup počtu cizinců na 30 000 nově příchozích.

A. Integrační opatření

Varianta	Náklady	Přínosy
0 – dobrovolné adaptačně- integrační kurzy	Náklady by byly i nadále hrazeny z rozpočtu Koncepce integrace cizinců v rámci dotačního programu. Tyto finanční zdroje by stačily na zajištění kurzů pro cca 1 450 cizinců. V současné době jde o financování ve výši 4 938 tis. Kč při počtu 92 kurzů / rok 2016.	
1 – adaptačně- integrační kurzy	Náklady na průběžné fungování (organizace, aktualizace metodiky a jazykových verzí, školení a certifikace lektorů a tlumočnicků web) se odhadují na cca 8 000 tis. Kč ročně.	Pro cizince jde o další institut, který by měl posílit jejich povědomí o právech a povinnostech na území České

	<p>Náklady nese ministerstvo.</p> <p>(Centra budou vybírat úhradu za účast cizince na kurzu. Tyto náklady ponese cizinec, nikoli státní rozpočet. Úhrada za účast na kurzu se bude pohybovat kolem 1700 Kč.)</p>	<p>republiky, a to co nejdříve po příjezdu. Zásadní je zejména pomoci cizincům vymanit se ze systému, kdy jsou absolutně závislí na často velmi zřítkné pomoci dalších subjektů.</p> <p>Pro veřejnou správu a společnost obecně – díky plošnému seznámení cizinců s jejich hlavními právy a povinnostmi a se základními charakteristikami života v České republice bude předejito řadě negativních jevů.</p>
--	--	---

B. Centra na podporu integrace cizinců

Varianta	Náklady	Přínosy
0	<p>Vzhledem k pravděpodobnému zásadnímu snížení finančních prostředků z fondů EU (kofinancování ze strany státu požadováno min. 50 %) lze odhadnout, že i kdyby došlo k pokračování financování formou dotací, musela by část nákladů minimálně ve výši 50 % jít ze státního rozpočtu. Tento způsob financování by nicméně neumožňoval flexibilně financovat Centra dle požadavků vlády a administrativy, ale bylo by nutné dodržovat pravidla fondu, která projekt Center již nyní omezují.</p> <p>Dále tato varianta neřeší hlavní problém současného financování prostřednictvím fondů EU, kterým je omezení cílové skupiny projektů na občany třetích zemí (mimo EU). Přitom právě adaptace občanů EU je v současnosti jedním z největších problémů, zejména v souvislosti se zahraničními pracovníky v rámci průmyslových zón.</p>	-
1	<p>Náklady na průběžné fungování provozu Center ve 14 krajích ČR, zajištění činnosti a poskytování služeb všem cizincům bez omezení cílové skupiny (informační servis cizincům i veřejné správě, kurzy češtiny, poradenství terénní i ambulantní, podpora rozvoje vztahů mezi cizinci a majoritou i aktivit cizinců, pravidelný monitoring situace a postavení cizinců i vzájemných vztahů atd.) se dle zkušeností stávajících projektů AMIF předpokládají ve výši 80</p>	-

	000 tis. Kč/ročně. V případě převzetím všech Center SUZ je předpoklad navýšení o cca 70 tabulkových míst.	
2	Náklady na průběžné fungování provozu Center ve 14 krajích ČR, zajištění činnosti a poskytování služeb všem cizincům bez omezení cílové skupiny (informační servis cizincům i veřejné správě, kurzy češtiny, poradenství terénní i ambulantní, podpora rozvoje vztahů mezi cizinci a majoritou i aktivit cizinců, pravidelný monitoring situace a postavení cizinců i vzájemných vztahů atd.) se dle zkušeností stávajících projektů AMIF předpokládají ve výši 80 000 tis. Kč/ročně.	Zajištění kontinuity činnosti Center, a zároveň trvalá udržitelnost regionální sítě Center na podporu integrace cizinců bez závislosti na dotacích z EU fondů. Centra budou poskytovat kurzy češtiny pro trvalý pobyt a převezmou řadu úkolů dosud dotovaných ministerstvem (adaptačně-integrační kurzy, asistence a tlumočení cizincům na pracovištích OAMP)

4. Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

A. Integrační opatření

Ačkoliv je varianta 1 spojená s vyšší finanční zátěží, v dlouhodobém kontextu nelze uvažovat o efektivní imigraci bez úspěšné integrace, tak jak to již potvrdily zkušenosti z jiných zemí (Německo, Francie). Bez dostatečné podpory integrace lze očekávat závažné problémy zejména v druhé a třetí generaci imigrantů, jejich cílenou sociální izolaci a v důsledku toho riziko napětí ve vztahu společnosti k cizincům, vytváření paralelních struktur a uzavírání komunit bez možnosti dalších zásahů ze strany státu. Varianty zároveň navazují na postupný rozvoj již realizovaných integračních opatření v posledních letech a na požadavky Aktualizované koncepce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu, která byla schválena usnesením vlády č. 26 ze dne 18. ledna 2016. Zároveň vycházejí ze zjištění Auditu národní bezpečnosti (přijat vládou v listopadu 2016), který konstatuje, že proces řízení imigrace je velmi úzce spjat s **procesem integrace**, neboť i řízená migrace může být dlouhodobě efektivní a funkční pouze v případě, že je spojena s úspěšnou integrací na území cílového státu. Právě schopnost a míra integrace do majoritní společnosti definuje možnosti a objem řízení imigrace. **Cílem integrační politiky je bezproblémové a oboustranně prospěšné soužití cizinců a majoritní společnosti.** Úspěšná integrace na území je zásadním faktorem pro eliminaci mnoha negativních jevů, které ve svém důsledku mohou vést i k bezpečnostním hrozbám.

Výchozí stav:

Adaptačně - integrační kurzy pro nově příchozí cizince vycházejí ze zkušenosti řady imigračních zemí, které absolvováním obdobného (tzv. uvítacího) kurzu podmiňují přístup cizince ke zkoušce z jazyka hostitelské země (např. Německo) nebo přístup k sociálním dávkám (Rakousko). Cílem kurzů je pomoci nově příchozím cizincům orientovat se v novém prostředí, seznámit je s jejich právy i povinnostmi v rámci jejich setrvání v ČR a také s riziky

neplnění těchto povinností. Během kurzů jsou seznamováni s místními poměry a zvyklostmi a se základními hodnotami ČR i EU. Cílem kurzů je také pomoci cizincům dosáhnout samostatnosti, omezit působení chybných informací od různých nekompetentních subjektů a vymanit se ze systému závislosti cizinců na zprostředkovatelích.

Obsah kurzu byl vytvořen o.s. Slovo 21 v rámci pracovní skupiny zástupců NNO, Mezinárodní organizace pro migraci, Center na podporu integrace cizinců, OAMP MV ad. Jedná se o osmihodinové jednodenní kurzy, které jsou vždy lektorované 2 lektory a tlumočené 2 tlumočnickými do některého ze 7 cizích jazyků, srozumitelného cizincům (angličtiny, ruštiny, ukrajinštiny, vietnamštiny, francouzštiny, mongolštiny a arabštiny). Během účasti na kurzu cizinci obdrží „informační balíček“ - obsahující informační brožuru a film „Vítejte v České republice“ i kontakty a informace o možnosti využívat pomoci úřadů, Center na podporu integrace cizinců, NNO a dalších organizací.

Byl vytvořen systém certifikovaného **školení lektorů a tlumočnicků**, kteří kurzy realizují dle jednotné metodiky, a jejich databáze. K dispozici jsou speciální webové stránky s aktuální nabídkou kurzů v konkrétních místech a jazycích, umožňující cizincům **on-line přihlašování** na kurzy. Kurzy jsou průběžně evaluovány a texty aktualizovány, průběžně jsou školeni a certifikováni lektori a tlumočníci.

Kurzy jsou poskytovány bezplatně, v češtině, tlumočeny do jazyka cizinců.

Zdůvodnění potřeby změny:

Vytvoření adaptačně-integračních kurzů bylo umožněno dotacemi z Evropského integračního fondu, od roku 2015 je pilotní realizace kurzů financována ze státního rozpočtu prostřednictvím dotací MV na integraci cizinců (KIC).

Varianta nulová by ponechala kurzy na dobrovolné bázi a jejich financování na státním rozpočtu prostřednictvím dotací NNO, které by však musely být násobně navýšeny vzhledem ke stoupajícímu počtu cizinců, jmenovitě zahraničních pracovníků. Dobrovolná účast na kurzu však nepovede k pozitivní změně ve prospěch integrace, nemotivuje cizince k účasti, nově příchozí cizinci nezískají základní informace o právech a povinnostech; v úvahu je třeba vzít i nejistotu dlouhodobé udržitelnosti NNO poskytující kurzy. **Varianta nulová se tedy nejvíce jako vhodná.**

Varianta 1 by zavedla garanci účasti cizinců na adaptačně-integračním kurzu, včasné zahájení integrace, zvýšení informovanosti cizinců a dodržování práv a povinností.

S ohledem na nutnost předcházet výše popsaným situacím a s ohledem na plnění základních dokumentů vlády **byla jako vhodná ke kodifikaci vybrána varianta 1 spojená s povinností absolvovat adaptačně-integrační kurz. Cizinec ponese náklady spojené s jeho účastí na tomto kurzu.**

B. Centra na podporu integrace cizinců - zajištění rozvoje a trvalé udržitelnosti

Výchozí stav:

Cíl přenést integraci na regionální a lokální úroveň stanoví mj. usnesení vlády č. 26 ze dne 18. ledna 2016 k aktualizované Koncepci integrace cizinců – Ve vzájemném respektu. Vzhledem k absenci regionální integrační politiky podpořilo MV již počínaje rokem 2008 nový nástroj integrace - regionální Centra na podporu integrace cizinců na území ČR (dále jen „Centra“), Centra byla budována v reakci na změnu integračních potřeb cizinců a priorit integrační politiky a zvýšený důraz na zkvalitnění obsahu a distribuce integračních opatření.

Úkolem Center je zajistit cizincům rovný přístup k integračním službám a ke kvalifikované integrační podpoře na srovnatelné úrovni ve všech krajích České republiky, poskytovat

informace a podporu jak cizincům, tak majoritě vč. orgánů veřejné správy, a to ve spolupráci s aktéry integrace v regionech, zejména s nestátními neziskovými organizacemi.

Centra na podporu integrace cizinců („centra“) zajišťují aktivní tvorbu a realizaci regionální strategie integrace v souladu s politikou integrace cizinců vlády ČR. Mají roli informačních středisek a jsou realizátory a iniciátory integračních opatření na území každého z krajů ČR. Ve spolupráci s krajskou a obecní správou plní roli plnohodnotného partnera správních úřadů. Centra jsou středisky integračních aktivit v regionu, zacílených jak na cizince, tak na majoritu včetně orgánů veřejné správy. Jejich úkolem je aktivizovat dění v kraji směřující k integraci, multiplikovat integrační aktivity v regionu, podporovat rozvoj občanské společnosti, nabízet plné spektrum integračních služeb včetně realizace aktivit cizinců, podporovat komunikaci a vzájemné poznávání mezi cizinci a majoritou. Poskytují cizincům poradenství právní i sociální, ambulantní i terénní (streetwork), kurzy češtiny a socio-kulturní orientace atd. Organizují **platformy** integrace cizinců, do nichž zapojují všechny aktéry integrace v regionu, což umožňuje včas reagovat na aktuální potřeby či změny v oblasti integrace cizinců. Nezastupitelnou činností Center je průběžný **monitoring situace cizinců a vzájemných vztahů** v regionu, který může ministerstvu sloužit jako systém včasného varování a podnět k rychlé reakci či řešení identifikovaného problému v přímé spolupráci se samosprávami, případně i s Úřady práce a zaměstnavateli.

Provozovatelé Center:

Správa uprchlických zařízení MV ČR provozuje devět Center, a to v krajích Jihočeském, Karlovarském, Libereckém, Moravskoslezském, Olomouckém, Pardubickém, Plzeňském, Zlínském a Kraji Vysočina. Tři Centra provozují nestátní neziskové organizace: Poradna pro integraci, z.s. provozuje Centrum na podporu integrace státních příslušníků třetích zemí v Ústeckém kraji, Diecézní katolická charita Hradec Králové provozuje Integrační centrum pro cizince v Královéhradeckém kraji. Zřizovatelem Integračního centra Praha o.p.s. je Magistrát hl. m. Prahy. Jihomoravské regionální centrum na podporu integrace cizinců provozuje Jihomoravský kraj ve spolupráci s pěti partnery (NNO).

Stávající provozovatelé Center vzešli z otevřeného výběrového dotačního řízení AMIF. Ačkoli v předchozích letech bylo toto výběrové řízení vyhlášeno opakovaně, nepřihlásil se do něj žádný další subjekt resp. nový zájemce o provozování některého z Center.

Síť Center dosud nepokrývá celé území České republiky. Centrum dosud nebylo zřízeno ve Středočeském kraji, integrace je zde prozatím podporována prostřednictvím Integračního centra Praha a projektů nestátních neziskových organizací dotovaných ministerstvem. V současné době již probíhají kroky vedoucí ke zřízení centra také v tomto kraji.

Zdůvodnění potřeby změny:

Centra byla od roku 2008 zřízena na bázi projektů s využitím prostředků Evropského fondu pro integraci cizinců z třetích zemí (EIF). Od roku 2015 se **Centra potýkají se zásadním propadem financování** ze strany EU (snížení alokovaných prostředků nového Azylového, migračního a integračního fondu (AMIF) na polovinu, v posledních letech došlo opakovaně k výpadku systému financování z AMIF. Výkyvy v poskytování dotací vedly k přerušování kontinuity činnosti Center (odchod řady zkušených pracovníků a následná zásadní obměna personálu). Vzhledem k aktuální situaci EU je předpoklad dalších finančních dotací EU nejistý (možné důsledky brexitu, reforma EU, EK navrhané omezení dotací v souvislosti s kvótami) – po roce 2019 jsou tedy finanční prostředky EU do značné míry nepředvídatelné. Varianta spoléhání na finanční prostředky AMIF by byla do značné míry riskantní.

Případné omezení či ukončení **financování Center z fondů EU** by znamenalo zmaření po léta investovaných finančních prostředků, úsilí i důvěry cizinců, a ztrátu klíčového partnera pro realizaci integrační politiky vlády.

Zároveň je nutno konstatovat, že dosavadní financování prostřednictvím EU fondů má určité nevýhody. Např. s ohledem na stanovená pravidla dotací AMIF a důraz na plnění indikátorů (unikátní uživatelé) Centra nemohou pokrýt potřeby integrace cizinců z třetích zemí v plné šíři (typově se jedná o jednu z priorit integrace - výuky češtiny). Zátěží je i stoupající administrativní náročnost dotací.

I přes mírné navýšení výdajů není AMIF schopen pokrýt další růst a rozvoj Center ani přirozený nárůst nákladů, a v podstatě udržuje jistou míru stagnace. **Rizikem je i nedostatečná flexibilita systému EU dotací**, které umožňují řešit jen zadání projektu, stanoveného vždy předem na tříleté období. **Centra tak nemohou realizovat nutná řešení neodkladných problémů, které vývoj migrační situace přináší.** Mezi takové záležitosti patří např. **problémy spojené s pobytem EU občanů** (typově zahraničních pracovníků) v ČR, s nezbytností jejich adaptace v prostředí ČR a předcházení extrémním situacím, ve spolupráci s místními samosprávami. Možnosti Center jsou tímto omezením výrazně limitovány.

Vzhledem ke klíčové roli Center v integraci cizinců je nezbytné zajistit rozvoj a trvalou udržitelnost sítě Center - ukotvit Centra tak, aby byla **stálým prvkem systému** s předvídatelným finančním zázemím a bez ohledu na provozovatele s co nejkvalitnějšími službami. Zcela oprávněný je požadavek na zvýšenou míru znalosti českého jazyka cizinců – samozřejmě podpořený rozšířenou nabídkou výuky.

Varianta 0 nevede ke změně nevyhovujícího systému financování Center.

Varianta 1 řeší možnost realizace Center působením jediného subjektu, kraje však na převzetí systému nejsou připraveny, a pokud jde o NNO, na území ČR nepůsobí žádná NNO s celostátním pokrytím, pracující s cizinci. Široce diskutována byla možnost převzetí všech Center Správou uprchlických zařízení. Náklady by byly stejné jako u varianty 2, nicméně tato varianta by si vyžádala navýšení o cca 70 tabulkových míst. Volba této varianty by vedla ke ztrátě cenného know-how, důvěry cizinců-klientů Center a dlouhodobě budovaných funkčních vztahů v těch regionech, kde nepůsobí SUZ. Rizikem tohoto řešení je možnost vzniku duplicitních Center, pokud by stávající realizátoři Center neukončili v příslušných krajích svoji činnost. Vzhledem k uvedeným nevýhodám tohoto řešení tato **varianta 1 zvolena nebyla**.

V dlouhodobém kontextu nelze odpovědně zajistit integraci cizinců bez zapojení regionální a lokální úrovně. Z dosavadních realizátorů SUZ pokrývá jen 9 krajů, dva kraje jsou pokryty působením NNO, v jednom kraji realizuje Centrum přímo kraj a v jednom příspěvková organizace zřizovaná samosprávou. S ohledem na nutnost předcházet výše popsaným situacím, a s ohledem na plnění základních dokumentů vlády byla jako **vhodná ke kodifikaci vybrána varianta 2**, která zajistí kontinuitu a rozvoj činnosti Center.

5. Implementace doporučené varianty a vynucování

A. Způsob promítnutí navrhovaného věcného řešení do právního řádu

Promítnutí navrhovaného věcného řešení do právního řádu bude provedeno ministerstvem.

V rámci implementace nové právní úpravy bude muset být zajištěna **masivní informační kampaň** do prostředí cizineckých komunit, do zahraničí i do prostředí subjektů, které se v dané problematice pohybují. Pro tyto účely ministerstvo v letech 2012-2015 v rámci projektů EIF vyvinulo informační nástroje, které jsou dále rozvíjeny a budou pro kampaň využity. Jsou to zejména nový informační web www.imigracniportal.cz (www.immigrationportal.cz), informační letáky pro předodjezdovou přípravu již v zemi

původu (8 jazykových mutací), DVD o možnosti legální migrace do ČR (8 jazykových mutací). Pilotní instruktážní film pro účely informování cizinců na pobytových pracovištích a leták k tomuto filmu byly v letech 2015-2017 evaluovány a průběžně aktualizovány z finančních prostředků ze státního rozpočtu. Zároveň byly posíleny informační kanály (email, telefonní linky, sociální sítě, webová stránka apod.).

B. Integrační opatření

Implementaci bude zajišťovat ministerstvo. Ministerstvo již od roku 2011 diskutuje toto téma v odborných kruzích a připravuje se na zavedení těchto nových nástrojů. V této souvislosti byly již dříve uvolněny finance na zajištění kofinancování projektů EIF, počínaje rokem 2015 pak finanční prostředky MV na integraci ze státního rozpočtu (KIC).

V případě adaptačně-integračních kurzů probíhá pilotní ověřování kurzů, tvorba informačních materiálů a filmů a evaluace kurzů, jejich průběžná aktualizace a překlady do dalších jazyků.

C. Adaptačně-integrační kurzy

Navrhuje se zavedení povinnosti prokázat absolvování adaptačně-integračního kurzu při žádosti o prodloužení pobytu. Cizinec bude povinen do 12 měsíců od nabytí platnosti povolení pobytu absolvovat adaptačně-integrační kurz. (Cizinec bude jeho absolvování sám hradit, možné je i hrazení zaměstnavatelem cizince.) Pokud cizinec kurz neabsolvuje, dopouští se přestupku, za který mu hrozí pokuta až do výše **10 tis. Kč**.

6. Přezkum účinnosti regulace

K přezkumu účinnosti regulace budou využívány zejména tyto nástroje:

- Průběžná analýza účasti cizinců na adaptačně-integračních kurzech.
- Systematické vyhodnocování evaluačních dotazníků absolventů adaptačně-integračních kurzů.
- Analýza kvalitativních údajů z praxe výkonných složek státních orgánů zabývajících se agendou sociální práce, Center na podporu integrace cizinců a NNO v oblasti sociálního poradenství a orientace cizinců ve společnosti.
- Systematická analýza a vyhodnocování úspěšnosti cizinců u zkoušek z českého jazyka jako podmínky pro povolení trvalého pobytu vzhledem k rozšíření dostupnosti a úrovně výuky češtiny.
- Systematické vyhodnocování dopadů informační kampaně v rámci implementace nové právní úpravy.

7. Konzultace a zdroje dat

Od roku 2011 probíhají v rámci přípravy výše zmiňovaných opatření v rámci integrace cizinců pobývajících na území ČR konzultace nad možnými změnami integračních opatření. V posledních pěti letech pak probíhají intenzivní podrobné diskuse nad principy, na kterých je vystavěn legislativní text.

Konzultace probíhají na několika úrovních:

S nevládním sektorem, odbornou veřejností a občanskou společností

Pravidelná čtvrtletní setkání se zástupci **Center na podporu integrace cizinců** (dále jen Center). V rámci pravidelných kvartálních jednání bylo jedno setkání dne **21. února 2012** věnováno prioritně diskusi o zavedení limitované míry povinnosti v rámci integračních opatření. Byly zde diskutovány zejména otázky týkající se integrační politiky (adaptačně-integrační kurzy, zkoušky z českého jazyka), ale i nové nastavení v oblasti legální migrace

a návratové politiky. Následná diskuse proběhla i na setkání Center v květnu 2013. Na setkání Center v průběhu let 2015-2016 pokračovala diskuse o zkušenostech Center z poskytování adaptačně-integračních kurzů a rozšiřování databáze tlumočnicků a lektorů. Centra by do budoucna měla plnit důležitou roli zejména v kampani o nové právní úpravě.

Nevládní neziskové organizace (dále jen „NNO“) – Dne **22. února 2012** byly NNO informovány o schválení věcného záměru a vyzvány k zasílání připomínek v rámci připomínkového procesu. Všechny jednání NNO se účastní také zástupce **Kanceláře Veřejného ochránce práv** (dále jen „VOP“). Mnohé NNO jsou pak zároveň zastoupeny například v **národní síti EMN** (viz výše), nebo se účastní platformy Center (viz výše) či ve **Výboru pro práva cizinců Rady vlády pro lidská práva**, kde byly uvedené záměry také konzultovány.

Podrobněji pak byla se zástupci NNO konzultována zejména otázka metodiky a organizace adaptačně-integračních kurzů. Dne **29. srpna 2011** bylo svoláno druhé kolokvium k organizaci adaptačně-integračních kurzů, na kterém byly mimo jiné diskutovány možnosti legislativního ukotvení. Následoval projekt Evropského fondu pro integraci státních příslušníků třetích zemí (EIF), v rámci kterého nevládní organizace Slovo 21 z.s. ve spolupráci s dalšími aktéry postupně do roku 2013 zpracovala návrh metodiky a pracovních dokumentů k adaptačně-integračním kurzům.

S odbornou veřejností tj. se zástupci Center, místních institucí (pracoviště OAMP a Cizinecké policie), zaměstnavatelů, neziskového sektoru, nezávislých odborníků, akademické obce probíhaly konzultace v letech 2013 – 2017. v roce 2013 uskutečnila **tři regionální kolokvia v Pardubicích, Olomouci a Praze**, kde byly prezentovány výstupy a výsledky přípravy adaptačně-integračních kurzů pro nově příchozí cizince, tedy metodika, brožura a film Vítejte v ČR. K představení projektu adaptačně-integračních kurzů odborné veřejnosti, včetně již dosažených výsledků, byla připravena power-pointová prezentace. Kolokvií se zúčastnilo celkem 60 osob.

Expertní seminář se zahraniční účastí, pořádaný Mezinárodní organizací pro migraci (IOM), k integračním kurzům v zahraničí byl uspořádán **28. 11. 2013**.

Diskuse o podobě a potřebnosti adaptačně-integračních kurzů pobíhala také během setkání pracovníků ministerstva se **zástupci vysokých škol**, a to vždy v jarním a podzimním termínu v letech 2015 - 2017.

Zkušenosti z kurzů byly konzultovány během několika seminářů a diskusí s **odbornou veřejností**, za účasti NNO, Center, IOM, zástupců katedry **translatologie University Karlovy**, OAMP MV a účastníků kurzů-cizinců v letech 2014-2017.

K otázce povinnosti adaptačně-integračních kurzů proběhly konzultace v rámci grémia se **zástupci ministerstev** zapojených do realizace integrační politiky (MPSV, MŠMT, MF, MK, MZV, MMR, MPO) v březnu a v září 2017 dále v průběhu pravidelného jednání k monitoringu se zástupci Center na podporu integrace cizinců a některých NNO v dubnu 2017. Diskuse se zaměřila jak na povinnost adaptačně-integračních kurzů, tak k návrhu na zvýšení náročnosti zkoušky z češtiny.

K záměru převedení regionálních Center na podporu integrace cizinců do financování ze státního rozpočtu proběhly v letech 2016 – 2017 konzultace s **provozovateli a se zřizovateli dosavadních Center**, konkrétně s vedením SUZ, ředitelem Integračního centra Praha, s vedením Poradny pro integraci (která realizuje Centrum v Ústeckém kraji), se zástupci Arcidiecézní charity Hradec Králové, a s radními magistrátu hl.m.Prahy (zřizovatel ICP) a předsedou komise pro integraci cizinců HMP. Dále byl návrh prezentován a konzultován na jednání **Výboru pro práva cizinců Rady vlády pro lidská práva**.

Evaluace kurzu:

Počínaje rokem 2014 probíhají adaptačně integrační kurzy formou **pilotního projektu** v rámci sítě spolupracujících NNO, Center na podporu integrace cizinců a IOM.

Evaluací zpráva je součástí závěrečné zprávy projektu.

Evaluace je zpracovávána ze tří hledisek, a to z hlediska cílové skupiny cizinců a přínosu pro cizince, organizace a propagace kurzů, a metodického zajištění kvality kurzů, lektorů a tlumočnicků. Klíčovým nástrojem evaluace je dotazníkové šetření, které zajišťuje zpětnou vazbu cílové skupiny, a závěry expertních supervizí.

V průběhu **evaluace** byly postupně provedeny následující změny či nová opatření:

- Vytvoření webové stránky - všechny informace o kurzech, aktuálně vypsanych termínech a online přihlášky na stránkách www.vitejtevcr.cz, zveřejňování ohlasů absolventů kurzů (tj. motivace pro další zájemce)
- Veškeré informace o kurzech zveřejněny na <http://www.slovo21.cz/index.php/projekty-cizinci/integracni-kurzy-pro-imigranty>
- Elektronické přihlašování na kurz ve všech jazycích
- Databáze lektorů a tlumočnicků veřejně přístupná
- Zaveden system testování a certifikace lektorů a tlumočnicků
- Zahájena spolupráce s katedrou translatologie s cílem zkvalitnit práci tlumočnicků
- Úprava termínů kurzů - kurzy převážně o víkendech (reakce na potřeby cizinců)
- Kurzy flexibilně přizpůsobené potřebám cizinců – např. nový formát pro studenty, kurzy pořádány i na pracovištích na nabídku zaměstnavatelů cizinců
- Reakce na nově přichozící cizince (zahraniční pracovníky) - odlišné kulturní zvyklosti zejména cizinců z geograficky vzdálených zemí
- Propagace kurzů nově na sociálních (www.facebook.com/vitejtevcr) – osvědčilo se zejména u některých skupin cizinců (Vietnamci)
- Zpracování změn plynoucích z novely zákonů, které se promítlo do odborných seminářů pro lektory, školení tlumočnicků, nově zpracované metodiky, power-pointů a informačních brožur kurzu
- Úprava formátu kurzů pro VŠ studenty na základě požadavku VŠ (2017) – kurzy zkrácené, poskytované přímo v angličtině či ruštině
- Nové formy propagace kurzů (kromě webu plakáty, letáky, nově na pracovištích obytné OAMP, v organizacích migrantů atd.
- Informace zveřejňované v bulletinu Slovo

Průběžná **aktualizace** reagovala na měnící se situaci v migraci (přliv zahraničních pracovníků, rozšíření kurzů o nové jazyky.

Zpětnou vazbu cizinců lze shrnout do prohlášení jednoho z účastníků „Kdybych býval dostal informace jako v tomto kurzu ihned po příjezdu do ČR, ušetřil bych mnoho peněz, mnoho času a starostí!“. Příklady zpětné vazby jsou uvedeny např. na www.vitejtevcr.cz nebo www.facebook.com/pg/vitejtevcr/reviews. Hodnocení, které účastníci udělili kurzu v roce 2017, bylo **4,73 bodů z 5**.

Zahraniční zkušenosti: Mezinárodní organizace pro migraci (IOM) zpracovala v roce 2014 publikaci "Integrační kurzy pro migranty a migrantky. Zahraniční zkušenosti" viz. http://iom.cz/files/INTEGRACNI_KURZY_IOM_final.pdf, ISBN 978-80-260-5892-2. Pracovní tým tvůrců kurzu čerpal také ze zahraničních zkušeností. Přímou inspirací byly zkušenosti z Německa a Rakouska (Vídeň), kde jsou kurzy povinné. Výroční zpráva Evropské migrační sítě za rok 2017 uvádí, že povinné integrační kurzy (zpravidla spojené s jazykovými kurzy a občanskou výchovou) zavedla řada zemí, m.j. Belgie (ve Valonsku, Flandrech a německy mluvících komunitách), Německo, Lucembursko, Nizozemí, Španělsko.

Realizované kurzy:

V roce 2014 proběhlo celkem 16 adaptačně integračních kurzů, které byly tlumočeny do anglického, ruského, ukrajinského, vietnamského i francouzského jazyka. Speciálně byl zorganizován i kurz pro nově příchozí zaměstnance firmy Johnson Controls tlumočený do mongolštiny. Kurzů organizovaných ve spolupráci s regionálními Centry, univerzitami nebo zaměstnavateli se v tomto roce zúčastnilo téměř 200 osob z různých krajů.

V roce 2015 bylo realizováno 22 kurzů pro celkem 276 účastníků ze třetích zemí. **Formou fokusní skupiny** byly řešeny dva kurzy pro francouzsky mluvící účastníky, kdy byla dána příležitost nově vyškoleným tlumočnickům.

V roce 2016 se uskutečnilo 92 kurzů pro celkem 1 448 účastníků, mimo jiné pro studenty VŠ v Praze a v Brně a pro nově příchozí zahraniční pracovníky několika firem v řadě míst v ČR.

V roce 2017 proběhlo na území celé ČR celkem 105 adaptačně integračních kurzů za účasti 2012 cizinců z třetích zemí. Probíhala efektivní spolupráce se zaměstnavateli zahraničních pracovníků. Kurzy pro nově příchozí studenty byly organizovány ve spolupráci s veřejnými vysokými školami a soukromými vzdělávacími institucemi. Zároveň se kurzy realizovaly také pro krajany českého původu po jejich repatriaci z Ukrajiny do ČR. V současném období, kdy dochází masivnímu přílivu zahraničních pracovníků, je realizace kurzu požadována zaměstnavateli jako účinný nástroj k úvodní informovanosti cizinců.

Školení lektorů a tlumočnicků:

V roce 2014 proběhla dvě prohlubující školení lektorů za účasti 27 lektorů, kteří působí většinou v integračních centrech, neziskových organizacích nebo jsou lektory českého jazyka. Kurzy „Vítejte v ČR“ probíhají v češtině a jsou tlumočeny. V prosinci 2014 v Praze proběhlo další školení tlumočnicků anglického, ukrajinského a vietnamského jazyka pro celkem 35 lidí, z nichž však certifikát obdrželo pouze 13 osob.

V roce 2015 proběhla tři školení tlumočnicků anglického, ukrajinského, ruského, vietnamského a francouzského jazyka. Celkem bylo v rámci projektu vyškoleny 82 tlumočnicků, z nichž certifikát obdrželo 49 lidí. Tlumočníci jsou většinou studenti nebo absolventi oboru translatologie, kteří v rámci školení vedených profesionálními tlumočnickými ziskávají potřebnou migrační a integrační terminologii. Školení tlumočnicků mongolského a vietnamského jazyka se uskutečnilo pod vedením pracovníků translatologického institutu UK. V roce 2015 se dále uskutečnilo prohlubující školení lektorů kurzů, a školení tlumočnicků arabského jazyka. Další školení lektorů bylo v červnu k sociálně právnímu obsahu adaptačně integračních kurzů (metodička OAMP) za účasti 31 osob, v prosinci školení dalších deseti lektorů.

V roce 2016 v květnu proběhlo školení tlumočnicků v arabštině – v tomto jazyce do této doby nebyli žádní tlumočníci proškolení na migrační a integrační terminologii k dispozici. Zároveň proběhlo školení tlumočnicků jazyka mongolského, v kterém dosud byly k dispozici pouze dvě certifikované tlumočnice. Školení lektorů kurzů se zúčastnilo 24 osob.

V roce 2017 proběhla dvě 3denní školení lektorů (v Praze a v Brně), dále 2denní prohlubující školení lektorů v Praze a dvě konzultační setkání lektorů kurzů, zaměřená m.j. na změny v novele zákona o pobytu cizinců od srpna 2017. Školení se zúčastnilo 22 nových lektorů, prohlubujících školení 16 účastníků. Ke konci roku 2017 je v lektorském týmu 36 proškolených lektorů s certifikátem. Tlumočníci absolvovali dvě 3denní školení, a to pro ruský a (nově) španělský jazyk v červnu a pro anglický a ukrajinský jazyk. Důležitou součástí školení tlumočnicků je také interkulturní část, protože tlumočení kurzů pro cizince má významný prvek komunitního tlumočení. Školení tlumočnicků se zúčastnilo 53 osob. Vzhledem k sílící imigraci ze španělsky mluvících zemí (Latinská Amerika) byli vyškoleni tlumočníci španělského jazyka, film i brožura „Vítejte v ČR“ byly zpracovány i ve španělské verzi.

Zavedení kvót pro ekonomickou migraci

1.2 Definice problému

Česká republika v současnosti nemá systém kvót pro dlouhodobou ekonomickou migraci ze třetích států. Počty žádostí, které mohou podávat občané tzv. třetích států, kteří mají zájem na území ČR ze zahraničí vstoupit za účelem zaměstnání nebo podnikání, jsou v současnosti fakticky omezeny kapacitami zastupitelských úřadů, kde jsou žádosti podávány. Tyto kapacity nejsou nastaveny podle cílového počtu cizinců, kterým je český stát připraven ročně povolit vstup na své území, nýbrž je tato podmíněnost přesně opačná.

Popsaný stav se v praxi negativně projevuje především z hlediska regulace migrace za účelem zaměstnání, u migrace za účelem podnikání nejsou problémy zaznamenávány. Česká republika nyní pro účel zaměstnání vydává 2 typy pobytových oprávnění: zaměstnanecké a modré karty. Modré karty určené pouze pro vysoce kvalifikované migranty tvoří jen necelá 2 % migračního toku v poměru k 98 % tvořeným zaměstnaneckými kartami. Podmínky pro vydání zaměstnanecké karty nejsou tak přísné jako u modré karty, takže ani vysoce kvalifikovaní cizinci nejsou motivováni žádat o modrou kartu, a zpravidla volí „konkurenční“ zaměstnaneckou.

Za poslední 3 roky se počet žádostí o dlouhodobá pobytová oprávnění za účelem zaměstnání⁶ podávaných na zastupitelských úřadech ČR v zahraničí ztrojnásobil: z 3 tisíc žádostí podaných v roce 2014 na více než 9 tisíc podaných v roce 2016. Při dlouhodobějším ekonomickém růstu a nízké míře nezaměstnanosti v ČR vždy dochází k výraznému zvýšení poptávky po zahraniční pracovní síle, a to i ze třetích zemí. V hlavních zdrojových zemích pracovní migrace pak zájem cizinců o práci v ČR vysoce převyšuje možnosti zastupitelských úřadů nabírat žádosti o zaměstnanecké karty. Právo na podání žádosti se tak střetává s omezenou schopností orgánů státní správy danou agendou fakticky zajišťovat. Důsledkem je:

- intenzivní kritika orgánů státní správy, vychází z převisu poptávky po některých pobytových oprávněních v některých státech nad kapacitami zastupitelských úřadů a Ministerstva vnitra, aniž by byl brán ze strany kritizujících zřetel na specifickou řízení probíhajících částečně v zahraničí, a to jak z hlediska možných kapacit zastupitelských úřadů, tak z hlediska bezpečnostního a rovněž z hlediska možností technického zabezpečení řízení vzhledem k možnostem v daném konkrétním státu (např. potíže s dodávkami elektřiny, funkčnost internetového připojení atd.),
- přetíženost registračního systému zájemců o podání žádosti (v minulosti systém Visapoint⁷, od 11/2017 emailový/telefonní objednávací systém), která je dána popsáním převisem poptávky po pobytových oprávněních ČR nad kapacitami dotčených orgánů státní správy. V rámci dané kapacity (personální, prostorové – nutnost zajištění nových budov pro zastupitelské úřady v zemích, kde se jedná o složitý a dlouhodobý proces) musí příslušný správní orgán přijmout opatření směřující k zajištění organizace své práce tak, aby celý proces byl co nejefektivnější. Takovýmto opatřením je objednávací systém umožňující v rámci kapacit ZÚ organizovat příjem žádostí o pobytová oprávnění. S ohledem na absolutní převis poptávky nad

⁶ Do poloviny roku 2014 se jednalo o dlouhodobá víza za účelem zaměstnání, zelené a modré karty, poté byla víza a zelené karty nahrazeny zaměstnaneckou kartou. Modré karty jsou vydávány od roku 2011.

⁷ Do ukončení svého provozu na podzim 2017 fungoval v 27 státech světa.

uvedenými kapacitami v některých zemích nejsou někteří žadatelé se svými požadavky uspokojeni, což vede k negativní publicitě dotčených orgánů státní správy,

- negativní publicita, která vychází z obou výše uvedených bodů,
- 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, pokusy cizinců systém různými cestami obcházet či zneužívat (např. podáváním žádostí o zaměstnanecké karty jako příloh ke stížnosti na postup pracovníků zastupitelského úřadu nebo předstíraným vysláním cizince do ČR zaměstnavatelem usazeným v jiném členském státu EU). Tyto problémy vychází ze shora pospaného stavu. Za stavu nesouladu mezi nijak neregulovanou a neomezenou poptávkou po všech typech pobytových oprávnění ČR nad kapacitami zastupitelských úřadů ČR v některých zemích jsou ze strany některých žadatelů hledány zástupné důvody této situace bez akceptace na specifika řízení probíhajících částečně v zahraničí, a to jak z hlediska možných kapacit zastupitelských úřadů, tak z hlediska bezpečnostního a rovněž možností technického zabezpečení řízení vzhledem k možnostem v daném konkrétním státu (např. potíže s dodávkami elektřiny, funkčnost internetového připojení atd.).

Pro vybrané cílové skupiny cizinců, na jejichž ekonomické migraci má český stát zvýšený zájem, již v současnosti funguje několik zvláštních migračních nástrojů, které byly vytvořeny na základě usnesení vlády nebo dohody věcně příslušných ministerstev. Jedná se o různé migrační projekty či režimy zvláštního zacházení, jejichž účastníkům je poskytován zjednodušený přístup na zastupitelský úřad nebo přednostně vyřízena žádost o pobytové oprávnění. Zapojení do projektů je podmíněno splněním stanovených kritérií ze strany zaměstnavatele cizince, aby bylo zajištěno, že ke zrychlení migračního procesu bude docházet ve prospěch seriózních firem, které svým podnikáním a investicemi představují přínos pro českou ekonomiku, a budou omezena bezpečnostní a integrační rizika související s migrací. Cizinec zařazený do projektu je zastupitelským úřadem vyzván k návštěvě za účelem podání žádosti, čímž se eliminuje zapojení zprostředkovatelů. Účastníci musí splnit všechny zákonem požadované podmínky pro vydání pobytového oprávnění. Pro účast v projektech existuje početní kvóta, která je stanovena usnesením vlády nebo dohodou ministerstvem (pak má nezávazný charakter).

Zákon o pobytu cizinců již obsahuje koncept programu schváleného vládou za účelem dosažení ekonomického nebo jiného významného přínosu pro Českou republiku, který je organizačně zajišťován nebo koordinován k tomuto účelu ministerstvem nebo jiným ústředním správním úřadem, jehož okruhu působnosti se program týká. Tento koncept (vložený novelou č. 222/2017 Sb.) zastřešuje dosavadní migrační projekty a režimy v oblasti pracovní migrace, přičemž účastníci těchto programů mohou mít podle zákona možnost využít některých výhod (např. upuštění od některých povinných náležitostí žádosti o zaměstnaneckou kartu), budou-li součástí podmínek příslušného programu. I tento koncept počítá se stanovením kvót pro účast v programech.

V systému pracovní migrace jsou tak již v současné době využívány různé dílčí kvóty pro vybrané cílové skupiny a podstatná část zahraničních pracovníků vstupuje na území ČR skrze ně. Např. 70 % občanů Ukrajiny, kteří na počátku roku 2017 podávají žádosti na zastupitelských úřadech na Ukrajině, jsou účastníci tzv. Projektu Ukrajina či Režimu

Ukrajina⁸, přičemž se tento podíl v roce 2018 ještě dále zvýší. Dílčí kvóty nejsou systematicky zahrnuty do celkové kvóty strukturované podle migračních potřeb české ekonomiky.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Zákon o pobytu cizinců neobsahuje zmocnění vlády pro stanovení početních kvót pro ekonomickou migraci.

Současný stav právní úpravy je plně v souladu s požadavkem zákazu diskriminace. Stávající právní úprava rovněž vyhovuje všem požadavkům na ni kladeným ve vztahu k rovnosti mužů a žen.

1.4 Popis cílového stavu

Nařízením vlády vydaným na základě zákonného zmocnění budou stanoveny transparentní kvantitativní roční kvóty pro náběh žádostí o povolení k pobytu za výdělečnými účely, které budou blíže rozčleněny do kategorií odpovídajících kvalitativnímu vymezení migračních potřeb. Stanovení ročních kvót na základě prognóz vývoje ekonomiky a trhu práce v dohodě se sociálními partnery umožní výkonným orgánům v předstihu zajistit dostatečné personální a technické kapacity. Kvóty budou flexibilně přehodnocovány v závislosti na vývoji ekonomického cyklu. Mechanismus aplikace kvót bude nastaven tak, aby se z procesu přístupu cizince na zastupitelský úřad za účelem podání žádosti o pobytové oprávnění vyloučily zprostředkovatelské subjekty.

Zavedení kvót je navrhováno pouze vůči cizincům žádajícím ze zahraničí o vstup na území ČR. Ve vztahu k cizincům, kteří již na území ČR pobývají za jinými (neekonomickými) účely, a chtějí svůj účel pobytu změnit na výdělečný, není zapotřebí kvóty uplatňovat.

Konkrétně by se měly kvóty týkat žádostí o

- a) vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání,
- b) povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování,
- c) zaměstnaneckou kartu.

1.5 Identifikace dotčených subjektů

S ohledem na problematiku lze definovat následující základní okruhy nejvíce dotčených subjektů:

Cizinci, kteří nejsou občany jiných členských států Evropské unie/Evropského hospodářského prostoru a Švýcarska a chtějí požádat o některé ze 3 pobytových oprávnění uvedených výše. Tyto subjekty budou dotčeny přímo a nejvíce, neboť dojde k regulaci jejich vstupu a pobytu na území ČR za účelem zaměstnání.

Zaměstnavatelé, neboť dojde k regulaci vstupu a pobytu jejich potenciálních zahraničních zaměstnanců na území ČR.

⁸ Pilotní projekt "Zvláštní postupy pro vysoce kvalifikované zaměstnance z Ukrajiny" a Režim zvláštního zacházení pro kvalifikované zaměstnance z Ukrajiny.

Orgány veřejné moci – jde o subjekty, které jsou právní úpravou ovlivněny přímo. Dotčenými státními orgány budou Ministerstvo vnitra a Ministerstvo zahraničních věcí.

1.6 Zhodnocení rizika

V systému kvót je nutno počítat s tím, že určitá skupina zájemců o migraci do ČR nebude do migračního procesu moci vstoupit, možnost zavést takové omezení však vychází z práva státu rozhodovat o rozsahu a složení imigračních toků. Toto právo zůstalo i po přijetí Lisabonské smlouvy nadále ve výlučné kompetenci členských států Evropské unie. Dnes omezení přístupu k možnosti požádat o povolení pobytu v ČR fakticky vytváří kapacitní limity některých zastupitelských úřadů.

2. Návrh variant řešení

2.1. Návrh možných řešení včetně varianty „nulové“:

Nulová varianta

Při zachování současného stavu je třeba počítat s opakovaným výskytem negativních jevů popsaných v části 1.2, a to zejména v situaci, kdy se zvyšuje podíl cizinců využívajících zvláštní migrační nástroje s nadstandardním přístupem k podání žádosti o bytové oprávnění na zastupitelském úřadu, takže standardní migrační cesta je prostupná pro stále menší skupinu žadatelů, kterým se nedostává prioritního zacházení.

Problémy budou periodicky eskalovat v návaznosti na vývoj ekonomického cyklu a poptávky po zahraničních pracovnících.

Varianta zavedení kvót pro ekonomickou migraci

Tato varianta počítá se zavedením možnosti stanovení transparentní kvantitativní roční kvóty pro náběr žádostí o bytové oprávnění za výdělečným účelem: zaměstnání a podnikání. Zákon zmocní vládu, aby opatření provedla svým nařízením.

Strategie migrační politiky ČR, která byla přijata usnesením vlády ČR č. 620 ze dne 29. července 2015 a představuje nyní základní koncepci přístupu k pracovní migraci, uvádí mezi nástroji k dosahování stanovených cílů v oblasti řízení legální migrace „analýzu možnosti nastavení národních kvót pro oblast řízené ekonomické migrace“.

Podle kvót bude možno definovat kapacitní potřeby příslušných orgánů státní správy zajišťujících agendu řízení o udělení bytového oprávnění, a tuto operativně přizpůsobovat.

Poptávku po zahraničních pracovnících nebude v době ekonomického růstu možno nikdy uspokojit v plném rozsahu (počty volných míst, která jsou zaměstnavatelé ochotni obsadit občany třetích států, se řádově pohybují v desítkách tisíců). Celková kvóta proto může být nařízením vlády současně blíže rozčleněna do kategorií odpovídajících kvalitativnímu vymezení migračních potřeb. Kategorie mohou být strukturovány např. podle profesí nedostatkových na trhu práce nebo teritoriálně, s preferencí zemí podle míry bezpečnostních rizik integračního potenciálu cizinců, úrovně vzdělání v daném státě apod. V této souvislosti se jeví jako ideální uvést stanovování kvóty do kontextu zavádění konceptu programů schválených vládou za účelem dosažení ekonomického nebo jiného významného přínosu pro Českou republiku, který rovněž předpokládá vytvoření dílčích kvót.

Maximální počty žádostí se stanoví jako roční. Pro účely organizace práce se navrhuje rozdělení maximálního počtu přijímaných žádostí do týdenních, měsíčních nebo čtvrtletních úseků s ohledem na místní podmínky v územním obvodu příslušného zastupitelského úřadu

tak, aby došlo k rozložení příjmu žádostí a zamezilo se nežádoucí koncentraci do jednoho okamžiku a tím dlouhým čekacím lhůtám pro příjem žádosti o pobytové oprávnění u žádostí, doručených jako poslední v řadě.

V průběhu roku se kvóta nebude opakovaně otevírat v návaznosti na počet udělených pobytových oprávnění. Kvóty jsou stanoveny na příjem žádostí o pobytový titul, nikoliv na počet kladně rozhodnutých žádostí. Z pohledu kapacit dotčených orgánů státní správy je rozhodný počet přijatých žádostí, nikoliv kladně rozhodnutých žádostí, neboť u všech žádostí musí proběhnout totožný proces se stejnými nároky na kapacitní zatížení. S ohledem na výše uvedené vychází koncept návrhu stanovení kvót na ekonomickou migraci z počtu zpracovaných žádostí nikoliv z počtu udělených pobytů.

V případě vyčerpání roční kvóty pro daný zastupitelský úřad se navrhuje, aby žádosti doručené nad rámec této kvóty byly posouzeny jako nepřijatelné.

Za účelem zabránění spekulativnímu a preferenčnímu zacházení se navrhuje řazení žadatelů na základě jejich objednávky termínu pro příjem žádosti o pobytové oprávnění do řady dle data, hodiny a minuty doručení objednávky v rámci stanoveného objednávacího systému na konkrétním zastupitelském úřadu. Takto stanovené pořadí nelze měnit. Uvedený systém je nyní využíván v rámci objednávání pobytových titulů na většině zastupitelských úřadů.

Jedním ze základních faktorů při návrhu kvóty pro určitý ZÚ bude kapacita/schopnost ZÚ dotčený počet žádostí nabrat, přičemž se bude vycházet ze statistických údajů za předchozí období, respektive bude se počítat s určitou rezervou. Tímto postupem bude zabráněno stavu nastavení excesivní kvóty. V případě, že by i přes popsaná opatření došlo k nastavení kvóty, která by byla příliš vysoká, bude situace řešena buď navýšením kapacity zastupitelského úřadu (buď dočasným ve formě konzulární výpomoci či trvalým, a to v závislosti na konkrétní situaci) nebo návrhem úpravy nařízení vlády.

Zavedení kvót vychází z existujících facilitačních projektů ekonomické migrace, zejm. REŽIMU UKRAJINA, který byl schválen usnesením vlády č. 703 ze dne 27. července 2016 v návaznosti na usnesení vlády č. 402 ze dne 2. května 2016. Vyhodnocení jeho průběhu bylo projednáno a schváleno vládou naposledy usnesením č. 79 ze dne 31. ledna 2018. Vzhledem k tomu, že REŽIM UKRAJINA byl vyhodnocen jako efektivní nástroj cílené ekonomické migrace, se kterým vyjadřují spokojenost všechny zainteresované subjekty, bylo rovněž usnesením vlády č. 79 z 31. ledna 2018 rozhodnuto o navýšení jeho roční kapacity z 10 000 žádostí o zaměstnanecké karty na 19 600 žádostí.

Tato varianta byla vyhodnocena jako vhodná.

Varianta navýšení kapacit Ministerstva zahraničních věcí prostřednictvím zastupitelských úřadů ČR v zahraničí a Ministerstva vnitra

Vzhledem k převisu poptávky po pobytových oprávněních za výdělečným účelem nad kapacitami Ministerstva zahraničních věcí v některých zemích a Ministerstva vnitra, by bylo možné uvedenou situaci řešit navýšením těchto kapacit.

Navýšení kapacit předpokládá:

- navýšení systemizace obou resortů,
- zajištění technického vybavení pro navýšenou systemizaci,

- zajištění prostor /nákup, pronájem budov v ČR i v zahraničí/.

Uvedené řešení se jeví jako nevhodné z důvodu zatížení státního rozpočtu ČR o prostředky:

- na platy a ostatní příjmové složky (např. v případě MZV náhrady zvýšených životních výdajů spojených s výkonem práce v zahraničí, stěhovací náklady, školné atd., dle Nařízení vlády č. 62/1994 Sb.)
- prostředky na technické vybavení pracovišť
- zajištění prostor s ohledem na zahraniční faktor

Uvedené řešení se jeví jako nevhodné rovněž z důvodu nízké flexibility a nemožnosti reagovat na nesouladu mezi poptávkou po pobytových oprávněních za výdělečným účelem a potřebami českého trhu práce. Tj. i v situaci, kdy český trh práce bude nasycen, nebude možné žádným způsobem regulovat příjem žádostí o uvedená pobytová oprávnění, ačkoliv reálně v ČR nebude potřeba zajistit příliv další pracovní síly ze zahraničí, resp. takovýto příliv by mohl působit při nasycení trhu práce negativně, a to navýšením nezaměstnanosti občanů ČR a tlakem na snížení příjmů zaměstnanců.

V případě této varianty by stát vynakládal prostředky státního rozpočtu na příjem žádostí a řízení o pobytová oprávnění, které by s ohledem na potřeby českého trhu práce měly být zamítány. Nelze opominout, že stát je oprávněn dle bodu 6 preambule a čl.1 odst.2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU regulovat přijímání příslušníků třetích zemí, včetně objemu vstupů státních příslušníků třetích zemí přicházejících za účelem výkonu zaměstnání. Jedná se o regulaci počtu přijímaných žádostí u tzv. nenárokových pobytových oprávnění. U nárokových pobytových oprávnění (např. za účelem studia, za účelem vědeckého výzkumu, za účelem sloučení rodiny atd.), počty přijatých žádostí o pobytová oprávnění stát není oprávněn regulovat.

Tato varianta je vyhodnocena jako nevhodná.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1. Návrh řešení

Pokud nebude přijata navrhovaná právní úprava, bude zachován současný nevyhovující stav. Navrhuje se tedy změna zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, tak, jak je uvedeno výše.

3.2 Náklady

Z hlediska předkladatele nebyly identifikovány žádné dodatečné náklady spojené se zavedením zákonného zmocnění vlády ke stanovení kvót.

3.3 Přínosy

Hlavní přínosy související se zavedením možnosti omezit ekonomickou migraci do ČR kvótou lze shrnout následovně:

- transparentní stanovení ročních migračních potřeb české ekonomiky, které je všem zainteresovaným subjektům předem známo,
- systematictější zapracování dílčích kvót, které jsou uplatňovány u migračních projektů a režimů zvláštního zacházení (do budoucna u vládních programů), do celkového rámce obecné kvóty pro ekonomickou migraci.

- posílení principu výběru cílových skupin migrantů, na jejichž příchodu má český stát zájem díky možnosti specifikovat v rámci celkové kvóty preferované kategorie zaměstnanců či podnikatelů.
- zajištění personálních kapacit státních orgánů, které budou žádosti o pobytová oprávnění zpracovávat, v závislosti na výši celkové kvóty, a to s možností učinit tak v dostatečném předstihu.

3.4 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Z porovnání nákladů a přínosů jednotlivých variant, tak jak je uvedeno výše, jednoznačně vyplývá, že navrhovaná varianta je předkladatelem považována za nejvhodnější.

4. Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Popis a porovnání jednotlivých variant, včetně zhodnocení jejich přínosu a nákladů je provedeno výše. Realizace nulové varianty nemění dosavadní nevyhovující stav. Realizace varianty navýšením systemizace Ministerstva zahraničních věcí a Ministerstva vnitra a s tím spojenými náklady na technické a alokační zabezpečení byla vyhodnocena jako nepřiměřeně nákladná a bez možnosti reakce na aktuální potřeby českého trhu práce. Jednoznačně tedy byla vybrána varianta novelizace, tj. zavedení kvót pro ekonomickou migraci.

Zhodnocení předpokládaného dopadu z hlediska administrativní zátěže.

Se zavedením nové právní úpravy nejsou z hlediska administrativní zátěže spojeny žádné dopady.

5. Implementace doporučené varianty a vynuovení

Implementace bude provedena cestou vydání nařízení vlády, které stanoví kvótu pro přijímání žádostí občanů třetích států o přijetí za účelem výdělečné činnosti, která bude strukturována podle migračních potřeb. Realizace bude probíhat cestou početně omezených náběrů žádostí o pobytová oprávnění na zastupitelských úřadech ČR v zahraničí.

6. Přezkum účinnosti regulace

K přezkumu účinnosti regulace budou využívány zejména tyto nástroje:

- Systematický sběr a hodnocení kvantitativních i kvalitativních poznatků zastupitelských úřadů, které budou provádět náběr žádostí o pobytová oprávnění v souladu s příslušnými kvótami.
- Analýza kvalitativních údajů z praxe dalších výkonných složek státních orgánů zabývajících se agendou nabírání a povolování pobytu, zaměstnání či podnikání, a rovněž kontrolní činností na území ve vztahu k cizincům, zaměstnavatelům a podnikatelům (odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra, Úřad práce ČR, orgány inspekce práce, živnostenské úřady, celní úřady, cizinecká policie).
- Vyhodnocování výše a struktury kvót na základě analýzy statistických dat o ekonomické migraci v rámci jednotlivých resortů. Statistické údaje o pobytu cizinců jsou čerpány především z Cizineckého informačního systému, statistiky týkající se trhu práce a zaměstnávání cizinců z informačního systému Ministerstva práce

a sociálních věcí, zdrojem statistik o zahraničních podnikatelích je Ministerstvo průmyslu a obchodu.

- Získávání kvalitativních poznatků ze strany sociálních partnerů, například prostřednictvím pracovního týmu Rady hospodářské a sociální dohody pro zaměstnávání zahraničních pracovníků,
- Pravidelná vzájemná výměna informací mezi státními orgány na půdě stálých meziresortních platforem, např. Koordinačního orgán pro řízení ochrany státních hranic a migraci, který zasedá na úrovni členů vlády i náměstků ministrů.

7. Konzultace a zdroje dat

Byly využity informační zdroje Evropské migrační sítě⁹ (EMN) a zkušenosti řady států, které již kvóty aplikují (Norsko, Maďarsko, Chorvatsko, Estonsko či Velká Británie).

Navrhované řešení bylo opakovaně konzultováno mezi dotčenými resorty, tj. Ministerstvem vnitra, Ministerstvem zahraničních věcí, Ministerstvem práce a sociálních věcí a Ministerstvem průmyslu a obchodu a dále s ostatními zainteresovanými subjekty v rámci RHSD, zejm. zástupci českých zaměstnavatelů, tj. Hospodářskou komorou ČR, Konfederací zaměstnavatelských a podnikatelských svazů, Svazem průmyslu a dopravy ČR, Asociací malých a středních podnikatelů, Agrární komorou a Potravinářskou komorou.

⁹ <http://emncz.eu/>