

ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA Z HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE (RIA)

SHRNUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA

1. Základní identifikační údaje	
Název návrhu: Zákon, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, 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 dnem 1. července 2021 , s výjimkou <ul style="list-style-type: none">- změn, které souvisí s implementací nařízení ETIAS, které nabývají účinnosti dnem zprovoznění Evropského systému pro cestovní informace a povolení (ETIAS) stanoveným Evropskou komisí podle článku 88 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1240.- Ministerstvo vnitra vyhlásí sdělením ve Sbírce zákonů den zprovoznění Evropského systému pro cestovní informace a povolení (ETIAS) stanovený Evropskou komisí podle článku 88 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1240.
Implementace práva EU: Ano	
Zpřesnění provedené transpozice procedurální¹ a kvalifikační směrnice² -termín stanovený pro implementaci: dochází ke zpřesnění již provedené transpozice uvedených směrnic azylového <i>acquis</i> . Jde o dílčí zpřesnění, zejména pokud jde o konkrétní postupy a záruky při vedení azylového pohovoru. Tato zpřesnění zajistí efektivnější provádění řízení o mezinárodní ochraně v České republice a to v souladu s unijním azylovým právem. V případě zpřesnění provedené transpozice kvalifikační směrnice mimo jiné větší harmonizace s unijním právem. - jde návrh nad rámec požadavků stanovených předpisem EU? Ne.	

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany

² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany

Evropský systém pro cestovní informace a povolení

- termín stanovený pro implementaci: den zprovoznění Evropského systému pro cestovní informace a povolení (ETIAS), který stanoví Evropská komise podle článku 88 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1240.

- jde návrh nad rámec požadavků stanovených předpisem EU? Ne.

Návrh zákona obsahuje řadu změn, které nejsou implementací práva EU do právního řadu ČR.

2. Cíl návrhu zákona

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“) a další související zákony je předkládán zejména kvůli nutnosti legislativně reagovat na praktické problémy, které byly indikovány správním orgánem, který vede řízení o udělení mezinárodní ochrany nebo Auditem národní bezpečnosti, a to v období od předchozí rozsáhlé novely zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů v roce 2015. Reagováno je rovněž na poznatky ze sledování migrační situace v ČR a v EU a na vyhodnocení těchto poznatků v souvislosti s Auditem národní bezpečnosti, resp. jeho Akčním plánem.

Hlavním podnětem překládané změny zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) je zajištění implementace nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1240 ze dne 12. září 2018, kterým se zřizuje Evropský systém pro cestovní informace a povolení (ETIAS) a kterým se mění nařízení (EU) č. 1077/2011, (EU) č. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 a (EU) 2017/2226 (dále jen „nařízení ETIAS“).

Návrh zákona o azylu, stejně tak jako návrh na změnu zákona o pobytu cizinců, rovněž reflektuje dynamické požadavky praxe.

Dalšími měněnými zákony jsou zákon č. 221/2003 Sb. o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dočasné ochraně cizinců“), zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o správních poplatcích“). Na základě výsledků meziresortního připomínkového řízení byla do návrhu vložena také novelizace zákonů č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, a č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění.

Změny v těchto předpisech jsou omezeného rozsahu a jedná se o změny spíše organizačně-technického charakteru.

3. Agregované dopady návrhu zákona

3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: Ano

Řízení v případech zvláštní situace

Navrhované speciální řízení v případech zvláštní situace si vyžádá bezpochyby navýšení finančních prostředků, avšak pouze pro případ, pokud by došlo k jeho spuštění. Vzhledem k tomu, že řízení

bude aktivováno nařízením vlády v případě krizové situace, předpokládá se, že nutné navýšení finančních prostředků bude nárokováno v souvislosti s případnými dalšími finančními nároky na zvládnání případné budoucí krizové migrační situace.

Další, a to bezprostřední finanční náklady, jsou spojeny s povinností adaptace částí nařízení o ETIAS do zákona o pobytu cizinců, a to v těchto oblastech:

Národní jednotka ETIAS: Vytvoření národní jednotky ETIAS si vyžádá navýšení systemizovaných funkčních míst Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie, o 16 policistů, z nichž je započítáno jedno systemizované místo v manažerské pozici (9. platová třída) v jednosměnném provozu a 15 systemizovaných míst (8. platová třída) v nepřetržitém provozu (24/7) a 1 systemizované místo občanského zaměstnance (8. platová třída), což představuje náklady ve výši cca 13,2 mil. Kč ročně na platové výdaje, včetně odvodů a FKSP. Investiční náklady na vytvoření národní jednotky ETIAS, kde se předpokládá dodavatelský způsob vybudování, se odhadují na 80 mil. Kč do roku 2022 (počítá se s financováním z fondů EU). Zde se jedná o investiční prostředky, z nichž největší část, tj. cca 50 mil. Kč., bude potřeba v roce 2021. Počínaje rokem 2022 bude nutno každoročně vyčlenit finanční neinvestiční prostředky v odhadované výši 15 mil. Kč na zajištění technické podpory provozu národní jednotky ETIAS.

Řízení o opravném prostředku: Řízení o opravném prostředku si vyžádá navýšení systematizovaných služebních míst Ministerstva vnitra o 10 míst, z nichž jsou počítána dvě služební místa ve 13. platové třídě, 7 služebních míst ve 12. platové třídě a jedno služební místo v 9. platové třídě.

Celkové náklady pro první rok činí 7 334 292 Kč:

- z toho 6 904 292 Kč na
 - objem prostředků na platy na 10 služebních míst ve výši 4 690 200 Kč a povinné pojistné a FKSP 1 679 092 Kč,
 - provozní náklady ve výši 135 000 Kč,
 - roční pronájem kancelářských prostor 400 000 Kč,
- 430 000 Kč s jednorázovým vlivem na státní rozpočet - vybavovací náklady včetně pořízení.

Celkové náklady pro roky následující s trvalým vlivem jsou 6 904 292 Kč:

- objem prostředků na platy na 10 služebních míst ve výši 4 690 200 Kč a povinné pojistné a FKSP 1 679 092 Kč,
- provozní náklady ve výši 135 000 Kč,
- roční pronájem kancelářských prostor 400 000 Kč.

Vzhledem k tomu, že účinnost navrhovaných ustanovení zákona o pobytu cizinců na území České republiky, která adaptují nutná ustanovení nařízení ETIAS do národního právního řádu, bude odvislá od data zprovoznění systému ETIAS, náklady v prvním roce budou stanoveny poměrnou částí z uvedených částek, a to podle doby účinnosti novely v prvním kalendářním roce.

3.2 Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR: Ne

3.3 Dopady na podnikatelské prostředí: Ano
<p>Jestliže letecký dopravce poruší zákaz dopravit z území státu, který není smluvním státem, na území cizince, který nemá platné cestovní povolení, pokud je povinen jej mít podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1240, dopustí se přestupku, za který lze podle § 157 odst. 8 písm. a) zákona o pobytu cizinců uložit pokutu v obdobné výši jako v případě, kdy tento dopravce na území dopraví cizince bez víza, je-li k pobytu nezbytné.</p> <p>V důsledku povinnosti adaptace nařízení o ETIAS od zákona o pobytu cizinců tak dochází k rozšíření již dnes platné povinnosti leteckých dopravců.</p>
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
<p>Navrhovaná úprava nebude mít dopady ve vztahu k zákazu diskriminace ve smyslu zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů. Nebude mít bezprostřední ani sekundární dopady na rovnost mužů a žen a nepovede k diskriminaci ani jednoho z pohlaví, neboť nijak nerozlišuje ani nezvýhodňuje ani jedno z pohlaví a nestanoví pro něj odlišné podmínky.</p>
3.9 Dopady na výkon státní statistické služby: Ne
3.10 Korupční rizika: Ne
3.11 Dopady na bezpečnost nebo obranu státu: Ano
<p>Návrh jako celek bude mít pozitivní dopady na bezpečnost státu, protože dochází k některým změnám, které budou mít vliv na lepší řízení migrace všeho druhu v České republice. Zejména půjde o institut řízení v případě zvláštní situace, kdy zavedení tohoto institutu do národního práva vychází z jednoho doporučení Auditů národní bezpečnosti</p>

1. Důvod předložení a cíle

1.1. Název

Zákon, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, 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. Vzhledem k povaze změn v ostatních předpisech, které jsou spíše organizačně-technického charakteru, se tematické okruhy týkají pouze zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců.

Zákon o azylu

A) Rozšíření možnosti podílet se na zlepšování prostředí v azylovém zařízení i mimo něj, a to dobrovolnou činností za úplatu formou tzv. zvýšeného kapesného; zrušení finančního příspěvku pro žadatele pobývajících mimo azylová zařízení

Podstatou v nadpisu uvedených změn je rozšíření stávajících nabídek trávení volného času v azylovém zařízení, kde je žadatel o mezinárodní ochranu ubytován, o možnosti vykonávat činnosti pracovního charakteru (např. úklid společných prostor nebo zahradničení), a to za finanční kompenzaci, která bude mít formu zvýšeného kapesného. Nejedná se o institut nový, ale jde o poměrně zásadní rozšíření konceptu stávajícího, tj. modelu upraveného v současné právní úpravě. Rozšíření se týká jak hodinové dotace, tak místního rozsahu. S tím souvisí i změny v navazujícím prováděcím právním předpise. Návrh si klade za cíl nabídnout žadatelům o udělení mezinárodní ochrany trávit volný čas efektivně a smysluplně a za finanční kompenzaci, která by tuto možnost pro žadatele učinila více atraktivní. Návrh se rovněž snaží přispět k prevenci negativních jevů, které mohou vzniknout v zařízeních, kde je společně ubytován větší počet osob. Návrhem zákona se dále zrušuje finanční příspěvek, který je dle současné právní úpravy vyplácen osobám, které mají hlášen pobyt na soukromé adrese mimo azylové zařízení (tzv. privat). Dosud jde o finanční příspěvek, o jehož přiznání je rozhodování na základě žádosti ve správním řízení.

B) Řízení v případě zvláštní situace

Koncept řízení v případě zvláštní situace by byl aktivován pouze nařízením vlády České republiky a pouze v případě krizové situace spočívající v příchodu většího počtu neoprávněně pobývajících nebo tranzitujících osob přes území České republiky. Nově zaváděné podstatně zrychlené řízení o udělení mezinárodní ochrany je řízením, které si klade za cíl jasně detekovat ty, kteří mohou mít potencionálně nárok na status azylanta nebo osoby požívající doplňkové ochrany a ty, kteří podmínky pro udělení tohoto statusu v žádném případě nesplňují. Při aplikaci

tohoto procesního institutu by bylo možné žádost o mezinárodní ochranu zamítnout pouze jako zjevně nedůvodnou či žádost shledat jako nepřijatelnou nebo by řízení o žádosti o mezinárodní ochranu bylo zastaveno z jiných důvodů. Návrh samozřejmě počítá s přezkumem nezávislým soudem a také s masivním zajištěním bezplatného právního poradenství a tlumočnických a překladatelských služeb. Obecně tento návrh vychází z doporučení z Auditů národní bezpečnosti³.

C) Omezení trvání uděleného statusu azylanta

Mezinárodní ochrana má dvě formy, kterými jsou buď status azylanta (v tzv. kvalifikační směrnici⁴ 2011/95/EU se užívá pojem „uznaný uprchlík“), nebo jde o status doplňkové ochrany. Jedním ze základních rozdílů, byť ne jediným, je rozdíl v délce poskytování uvedených forem mezinárodní ochrany. Obecně platí a je tak postavena i kvalifikační směrnice, že status azylanta je poskytován na dobu delší než status osoby požívající doplňkové ochrany. Současná národní právní úprava v této konkrétní problematice obsahuje ustanovení, které předpokládá udělení azylu na dobu neomezenou, ač se nabízí sjednotit oba režimy, a tedy také status azylanta nastavit jako právní postavení na dobu určitou s možností přezkumu, zda důvody, které vedly k udělení mezinárodní ochrany formou azylu, stále trvají. Tím by byl jasně reflektován princip dočasnosti udělované ochrany.

Zákon o pobytu cizinců

A) Adaptace částí nařízení o ETIAS

Přestože se jedná o nařízení, které je přímo použitelné, některá jeho ustanovení je nezbytné adaptovat do vnitrostátního právního řádu. Hlavním cílem tohoto nařízení je vytvoření automatizovaného unijního informačního systému ETIAS, v němž budou evidovány údaje o státních příslušnících třetích zemí, kteří nepodléhají vízové povinnosti pro krátkodobé pobyty v členských státech Evropské unie, resp. schengenského prostoru. Systém ETIAS by měl shromažďovat a efektivně vyhodnocovat informace o těchto cestujících ještě před uskutečněním jejich zamýšlené cesty. Pokud tyto osoby nebudou představovat bezpečnostní, migrační nebo vysoké epidemiologické riziko, systém ETIAS jim automaticky vydá cestovní povolení, jenž bude novou podmínkou vstupu do schengenského prostoru.

B) Institut výjezdního příkazu

Vydání výjezdního příkazu a jeho koncepce nově plně respektuje, že došlo k ukončení pobytu cizince na území; jeho dosavadní zařazení jako typu přechodného pobytu nerespektuje účel, pro který je výjezdní příkaz vydáván. Výjezdní příkaz se proto vyřazuje z výčtu dokladů, který cizince opravňuje k přechodnému pobytu na území ČR (viz stávající díkce § 17 zákona).

³ Dostupné na: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/audit-narodni-bezpecnosti-151410/>.

⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. 12. 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepracované znění)

Výjezdní příkaz bude nově dokladem, který bude cizince opravňovat pouze k tzv. setrvání na území (inspirace zákonem o azylu) a pouze pro účely vycestování z území.

Zákon o azylu

A) Rozšíření možnosti podílet se na zlepšování prostředí v azylovém zařízení i mimo něj, a to dobrovolnou činností za úplatu formou tzv. zvýšeného kapesného; zrušení finančního příspěvku pro žadatele pobývající mimo azylová zařízení

1.2 Definice problému

Návrh zákona rozšiřuje možnost efektivně a smysluplně využívat čas, kdy žadatel o udělení mezinárodní ochrany čeká v azylovém zařízení na rozhodnutí ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany. Rozšiřují se mantinely pro vykonávání určitých činností, které budou vykonávány ve prospěch zlepšování jak prostředí uvnitř, tak vně azylového zařízení, nebo ve prospěch vzájemného soužití uvnitř i vně azylového zařízení. Aktivitu žadatele o udělení mezinárodní ochrany bude možné kompenzovat vyplacením tzv. zvýšeného kapesného. Do systému přijímacích standardů pro žadatele o udělení mezinárodní ochrany zasahuje tento návrh zákona také zrušením konkrétního finančního příspěvku, který je v současné době (a v minulosti také byl) vyplácen pouze velmi malému okruhu oprávněných osob. Tento konkrétní finanční příspěvek se zrušuje, neboť jeho vyplácení je spojeno se značnou administrativní náročností, přičemž tato zvýšená administrativní náročnost není vyvážena dostatečnou přidanou hodnotou vypláceného příspěvku pro jeho příjemce. Podle dostupných informací byl tento příspěvek v roce 2018 vyplácen zhruba 86 osobám.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Současná právní úprava obsažená v zákoně o azylu upravuje možnost, aby vedoucí příslušného azylového zařízení žadateli o udělení mezinárodní ochrany zadal určitou činnost uvnitř azylového zařízení v rozsahu nejvýše 12 hodin měsíčně. Pokud žadatel o mezinárodní ochranu činnost vykonává plných 12 hodin měsíčně, je možné mu vyplatit částku dvojnásobku kapesného za kalendářní měsíc. Současná právní úprava je v mnoha ohledech neflexibilní a málo atraktivní pro žadatele o udělení mezinárodní ochrany.

Finanční příspěvek pro osoby, které mají hlášený pobyt mimo azylové zařízení, je ve smyslu současné právní úpravy vyplácen na žádost dotčené osoby po maximální dobu 3 měsíců, správní orgán v této souvislosti také zjišťuje finanční a materiální zázemí a situaci dotčené osoby. S ohledem na specifický cizinecký prvek, tedy žadatele o mezinárodní ochranu, kteří nemají leckdy jasnou identitu, a správní orgán nedisponuje žádnými prostředky, jak by finanční a materiální zázemí ověřil, vzhledem k absolutnímu zákazu kontaktovat orgány země původu žadatele o udělení ochrany, je prakticky ve všech případech jediným podkladem pro rozhodnutí čestné prohlášení o materiálním zázemí žadatele, což správní rozhodování o přiznání finančního příspěvku značně ztěžuje a nepřináší možnosti, jak příspěvek přiznat pouze osobám, které příspěvek opravdu potřebují.

1.4 Popis cílového stavu

Cílem návrhu je zajistit, aby žadatelé o mezinárodní ochranu pobývající v azylovém zařízení měli k dispozici způsob efektivního využití volného času a zároveň neztratili své pracovní návyky. Možnost vykonávat určité činnosti pracovního charakteru bude pro žadatele atraktivnější, a to vzhledem k vyššímu finančnímu obnosu, který bude možné za podílení se na takovýchto aktivitách vyplatit; zároveň dochází i ke zvýšení časového rozsahu vykonávaných aktivit. Dojde také k rozšíření dosavadního portfolia možných činností, a to o činnosti vykonávané i mimo azylové zařízení, například pro obec, kde se azylové zařízení nachází.

Zrušením finančního příspěvku, který je možné vyplatit osobám - žadatelům o mezinárodní ochranu, kteří jsou hlášeni k pobytu mimo azylové zařízení, dojde zejména k odlehčení administrativní zátěže správního orgánu. Standardy přijetí a materiálního zabezpečení nebudou nijak dotčeny. Volné prostředky budou převedeny na možnost vyplácení zvýšeného kapesného, nedojde tak k novým nárokům na financování ze státního rozpočtu.

1.5 Identifikace dotčených subjektů

Orgány veřejné moci - provozovatel azylového zařízení, kterým je organizační složka státu - Správa uprchlických zařízení a Ministerstvo vnitra ČR odbor azylové a migrační politiky budou úpravou dotčeny přímo.

Cizinci - žadatelé o udělení mezinárodní ochrany jak ti, kteří mají hlášen pobyt v azylovém zařízení, tak ty osoby, které mají pobyt hlášen mimo azylové zařízení. Obě dvě kategorie budou dotčeny úpravou přímo.

Obce - obce, ve kterých se nachází azylové zařízení, mohou být úpravou dotčeny nepřímo, a to ve smyslu možnosti nabídnout výkon určitých činností.

1.6 Zhodnocení rizika

Návrh na rozšíření aktivit pracovního charakteru nepředstavuje žádná rizika. Naopak dochází k větší flexibilitě a zatraktivnění pro dotčenou cílovou skupinu - žadatele o udělení mezinárodní ochrany, kteří jsou ubytováni v azylových zařízeních.

Zrušení tříměsíčního finančního příspěvku nebude znamenat snížení materiálních podmínek přijetí, které jsou žadatelům o udělení mezinárodní garantovány přijímací směrnicí⁵. Přijímací směrnice nespecifikuje, zda je členský stát povinen standardy poskytnout materiálně nebo ve formě peněžitého příspěvku; organizaci přijímacího systému nechává na vnitřním rozhodnutí členského státu. Pokud žadatel o udělení mezinárodní ochrany nebude mít vlastní prostředky pro pokrytí nákladů života na soukromé adrese, může pobývat v azylovém zařízení, kde mu budou všechny relevantní benefity poskytnuty.

⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepřacované znění)

2. Návrh variant řešení

2.1. Návrh možných řešení včetně varianty „nulové“:

Nulová varianta

Zachování stávajícího právního stavu se nejeví jako vhodné. Stávající možnosti a šíře aktivit pracovního charakteru nejsou dostatečně široké a nejsou dostatečně atraktivní pro cílovou skupinu - žadatele o udělení mezinárodní ochrany. Přijetí nulové varianty by znamenalo nevyslyšení potřeb praxe. Ze zkušenosti provozovatele azylových zařízení totiž plyne poptávka po takto koncipovaných činnostech.

Pokud by byl zachován finanční příspěvek pro osoby, které se rozhodly bydlet na soukromé adrese během řízení ve věci mezinárodní ochrany, pokračoval by nevhodný stav, kdy je vedeno administrativně náročné správní řízení, které zatěžuje jak dotčené osoby (žadatele o ochranu), tak správní orgán. Nulová varianta tedy nepřipadá v úvahu.

Varianta 1 - novelizace zákona o azylu

V úvahu připadá varianta, kdy zákon bude rozšiřovat možnosti nabídky aktivit pracovního charakteru i mimo azylové zařízení. Vzhledem k účelu těchto aktivit, které by měly směřovat ke zvelebování společných prostor a ke zlepšování vzájemných mezilidských vztahů, se tato varianta jeví jako vhodná. Aktivity pracovního charakteru je nutné zatraktivnit na straně jedné, na straně druhé by však mělo být jasné již ze samotného legislativního ukotvení, že nejde o výtěžnou činnost v pravém slova smyslu. Tyto dobrovolné volnočasové aktivity proto budou benefitovány formou zvýšeného kapesného stejně jako dosud, budou však limitovány počtem hodin.

Vzhledem k vysoké administrativní náročnosti procesu rozhodování o žádosti o poskytnutí finančního příspěvku nejvýše na 3 měsíce pro osoby, které během řízení ve věci mezinárodní ochrany nahlásí pobyt na soukromé adrese a vzhledem k tomu, že vyplácený příspěvek nemá vysokou přidanou hodnotu, která by převážila vysokou administrativní náročnost řízení o této žádosti, jeví se jako vhodné tento příspěvek ze zákona o azylu vypustit. Podle dostupných informací byl tento příspěvek v roce 2018 vyplacen zhruba 86 osobám. Otevřením nového pobytového střediska v Bělé pod Bezdězem získala Správa uprchlických zařízení nové kapacity pro ubytování těch osob, u kterých by nepřiznání finančního příspěvku znamenalo, že se místo ubytování v soukromí rozhodnou pro setrvání v pobytové středisku. Vzhledem k tomu, že délka vyplácení finančního příspěvku je pouze 3 měsíce, což nekoresponduje s celkovou délkou řízení ve věci mezinárodní ochrany, je důvodný předpoklad, že zrušení této formy příspěvku nebude mít na obsazenost pobytové středisek žádný podstatný vliv.

Varianta 2 - novelizace zákona o azylu

Zvažována byla rovněž varianta úpravy, kdy by aktivity pracovního charakteru nebyly nijak omezeny a bylo by čistě věcí dohody mezi vedoucím azylového zařízení a samotným žadatelem o udělení mezinárodní ochrany, v jakém rozsahu budou aktivity vykonávány. Taková varianta je však nevhodná a dokonce v rozporu s pracovněprávními předpisy (ač se o výkon práce nejedná), nebo se zákonem o zaměstnanosti, který stanoví zákaz zaměstnávání žadatelů

o udělení mezinárodní ochrany v prvních 6 měsících vedení řízení ve věci mezinárodní ochrany. Vysoký hodinový rozsah vykonávaných činností a dohoda mezi vedoucím zařízení a žadatelem o udělení mezinárodní ochrany by mohly vést k závěru, že jde o pracovněprávní vztah, čemuž se chce předkladatel vyvarovat.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1 Identifikace nákladů a přínosů

Při hodnocení nákladů a přínosů se vychází ze současného stavu a z možných variant řešení uvedených v části 2.1. Preferovaná varianta řešení (viz níže vybraná varianta) představuje vhodnou kombinaci minimálních nákladů, kdy finanční prostředky uspořené zrušením popsaného finančního příspěvku budou využity pro financování širšího portfolia aktivit pracovního typu. Za nezanedbatelný přínos je nutné považovat také benefity směřující jak ke konkrétnímu žadateli o udělení mezinárodní ochrany, jako je například udržení pracovních návyků, smysluplné využití volného času apod., ale i přínos do zlepšování vzájemného soužití mezi osobami ubytovanými v azylovém zařízení i mimo něj. Může jít i o vhodnou prevenci negativních jevů, jako jsou například konflikty mezi ubytovanými žadateli o udělení mezinárodní ochrany.

3.1.1 Návrh řešení

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

Varianta 1 - novelizace zákona o azylu

3.2 Náklady

Doporučovaná varianta nepřinese žádné nové náklady. Finanční prostředky uspořené v souvislosti se zrušením finančního příspěvku pro žadatele o udělení mezinárodní ochrany bydlící mimo azylová zařízení budou použity pro financování finančních kompenzací ve formě zvýšeného kapesného.

3.3 Přínosy

Přínosem této varianty je, že pro žadatele o udělení mezinárodní ochrany bude zajímavější podílet se na aktivitách, které budou kompenzovány zvýšeným kapesným. Takto zapojené osoby budou mít výhodu v podobě zachování a rozvíjení pracovních návyků, což může ulehčit případnou integraci v české společnosti, pokud bude žadatel osobou s nárokem na status mezinárodní ochrany.

Přínosem zrušení málo využívaných finančních příspěvků je snížení nedůvodné administrativní zátěže správního orgánu a přesunutí uvolněných kapacit na jiné agendy, zejména na zvýšené kapesné.

3.4 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Z porovnání nákladů a přínosů varianty provést novelu zákona o azylu v indikované variantě jednoznačně vyplývá, že provedení výše popsané varianty novelizace zákona o azylu je dle předkladatele nejvhodnějším řešením.

4. Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Ministerstvo vnitra vychází při vyhodnocování vhodnosti jednotlivých variant v této zprávě ze snahy vybrat takové řešení, které přispěje k naplnění příslušných hodnot popsaných v jednotlivých kapitolách (očekávaný věcný posun s pozitivními dopady v praxi), avšak současně nepovede k nedůvodnému zvýšení celkových výdajů státního rozpočtu a k navýšení administrativních nákladů dotčených subjektů.

Na základě úvah popsaných výše byla zvolena varianta, kterou předkladatel považuje za nejvhodnější.

5. Implementace doporučené varianty a vynucování

Implementace a vynucování navrhované varianty řešení bude realizována v rámci existujících organizačních struktur, a to zejména ústředních správních úřadů a dalších orgánů veřejné moci. Implementace a vynucování navržených změn s sebou nepřinesou náklady vzhledem k odůvodnění popsanému v části 3.2.

6. Přezkum účinnosti regulace

K přezkumu účinnosti regulace budou využívány zejména tyto nástroje:

- Analýza kvantitativních údajů na základě statistického sběru dat v rámci jednotlivých dotčených správních orgánů, kterými jsou Správa uprchlických zařízení jako provozovatel azylových zařízení a odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky jako správní orgán, který vede správní řízení.

Přezkum účinnosti regulace bude realizován i na základě hodnocení ex post. Současně je možné reagovat na aktuální potřeby praxe i případné nedostatky v regulaci nebo její neefektivnost.

7. Konzultace a zdroje dat

Otázky týkající se přijímacích podmínek byly primárně konzultovány se Správou uprchlických zařízení, která je provozovatelem všech azylových zařízení a dále je garantem zajištění materiálních podmínek přijetí na území České republiky. Předkladatel byl inspirován rovněž úpravou ve Spolkové republice Německo i dalších sousedních státech EU. Předkladateli je rovněž známo z neformální komunikace vedené přes jednotlivá stálá zastoupení při Evropské unii, že diskuze o rozšíření možnosti podílet se na aktivitách pracovního typu probíhají v řadě členských států Evropské unie.

B) Řízení v případě zvláštní situace

1.2 Definice problému

Nově zaváděný institut „řízení v případě zvláštní situace“ je naplněním jednoho z úkolů, resp. doporučení plynoucí z již výše zmíněného Auditů národní bezpečnosti. Audit národní bezpečnosti definoval nutnost zavést dostatečně rychlé a efektivní řízení o mezinárodní ochraně, a to včetně navazujícího soudního přezkumu, které by umožňovalo jasně oddělit ty, kteří na ochranu nárok nemají, a to pouze ve specifických krizových situacích. Tento institut by byl aktivován nařízením vlády, a to v případech, kdy by bylo nutné reagovat na zvýšený příliv neoprávněně pobývajících, resp. tranzitujících cizinců – vláda bude v nařízení rovněž specifikovat časový, osobní a místní rozsah použití tohoto řízení, aby bylo používáno jen tam, kde je to skutečně nezbytné. Půjde o další nástroj, který bude připraven pro řešení případné krizové situace spočívající ve zvýšeném přílivu neoprávněně pobývajících nebo i tranzitujících cizinců a doplnění dalších stávajících krizových institutů, jako jsou jednotná registrační místa, znovuzavedení kontrol na vnitřních hranicích nebo typový plán pro „Migrační vlnu velkého rozsahu“. Pokud tedy nebude Česká republika zasažena krizovou migrační situací a institut nebude aktivován, bude v podobné pozici jako „spící“ zákon o dočasné ochraně cizinců, který pro aplikaci tam daných institutů potřebuje aktivaci dočasné ochrany ze strany Rady Evropské unie.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

V zákoně o azylu ani v jiném národním právním předpisu podobný institut není obsažen. Zákon o azylu obsahuje některé prvky, které mají za cíl efektivní a rychlé řízení o mezinárodní ochraně, a to zejména v případech, kdy je zjevné, že žádost o mezinárodní ochranu není důvodná. Nicméně institut, resp. koncept rychlého řízení o mezinárodní ochraně tak, jak je v současnosti navrhován, v národním právu obsažen není.

1.4 Popis cílového stavu

Cílem navrhovaného řízení v případě zvláštní situace je zavést do právního řádu České republiky takový nástroj, který by umožňoval adekvátním způsobem reagovat na příliv většího množství státních příslušníků třetích zemí, kteří by v České republice neoprávněně pobývali nebo přes naše území tranzitovali. Řízení v případě zvláštní situace by mělo docílit toho, aby žádosti o udělení mezinárodní ochrany, které budou shledány jako zjevně nedůvodné, nepřipustné nebo budou zastaveny z jiných zákonem předvídaných důvodů, byly pravomocně zamítnuty v krátkém čase. Žádosti o udělení mezinárodní ochrany, které budou shledány za odůvodněné ve smyslu nutnosti posoudit tyto žádosti ve standardním řízení, budou posouzeny ve standardním řízení dle běžných institutů zákona o azylu.

Cílem navrhovaného řízení *sui generis* je snížit na maximální možnou míru administrativní náročnost celého procesu, nicméně nezbytné základní záruky a ochrana pro žadatele

o mezinárodní ochranu zůstane zachována. Proto cílový stav bude souladný s mezinárodním a unijním právem, zejména procedurální směrnice⁶.

1. 5 Identifikace dotčených subjektů

Orgány veřejné moci - provozovatel azylového zařízení, kterým je organizační složka státu - Správa uprchlických zařízení, Ministerstvo vnitra ČR - odbor azylové a migrační politiky a Policie České republiky budou úpravou dotčeny přímo.

Soudní moc - vzhledem k zavedení krátké lhůty pro soudní přezkum budou dotčeny i krajské soudy, a to přímo.

Cizinci - cizinci, kteří budou předmětem osobního či místního rozsahu definovaného nařízením vlády v daném čase, budou dotčeni touto úpravou přímo.

Soukromé osoby - v případě aktivace řízení v případě zvláštní situace bude ministerstvo povinno zabezpečit bezplatné právní poradenství a tlumočnické, resp. překladatelské služby a tedy se tato úprava dotkne přímo i soukromých osob specifických profesí.

1.6 Zhodnocení rizika

Institut řízení v případě zvláštní situace není v rozporu s unijním ani mezinárodním právem. Jsou zachovány veškeré základní zásady a záruky. Přístup k azylovému řízení není nijak limitován. Je zajištěn přístup k nezávislému soudu. Implementace institutu řízení v případě zvláštní situace bude řešením pouze situací, které budou mít znaky krizové situace, tj. toto specifické řízení bude aktivováno pouze dočasně. Tím budou minimalizována rizika spojená s nutným enormním nasazením všech zainteresovaných orgánů veřejné správy, soudní soustavy atd.

2. Návrh variant řešení

2.1. Návrh možných řešení včetně varianty „nulové“:

Nulová varianta - ponechání stávajícího stavu

Byla zvažována varianta řešení zrychlené řízení ve věci mezinárodní ochrany nijak neupravovat a využívat v případě nastalých krizových situací v zákoně o azylu stanovených dosavadních prvků zrychleného řízení. Tato varianta však byla vyhodnocena jako nevhodná, a to vzhledem k jednoznačnému doporučení Auditů národní bezpečnosti a absenci celounijního řešení.

Varianta 1 - novelizace zákona o azylu

Varianta novelizovat zákon o azylu a zavést specifické řízení v případě zvláštní situace pouze v případě zvýšeného nárůstu nelegální migrace na území České republiky a související nelegální tranzitní migrace přes území České republiky se jeví jako vhodná. Případná krizová migrační situace bude přinášet zvýšený tlak na orgány České republiky zainteresované

⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepřelované znění)

ve zvládnání případné nestandardní situace, proto aplikace institutu pouze v krizové situaci je proporční a odůvodnitelná.

Varianta 2 - novelizace zákona o azylu

Varianta zavést zrychlené řízení o mezinárodní ochraně jako nové standardní řízení o zjevně neopodstatněných žádostech byla rovněž zvažována. Jednalo by se o variantu, která by předpokládala, že navrhované „super zrychlené“ řízení by bylo používáno standardně a nikoli pouze v krizové situaci. Vzhledem k administrativní, finanční a personální náročnosti vedení takto rychlého řízení bylo rozhodnuto tuto variantu nenavrhopvat. Popsaná náročnost celého procesu by nebyla vyvážena dostatečnou přidanou hodnotou v situaci, kdy Česká republika není běžně vystavena krizové situaci.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1 Identifikace nákladů a přínosů

Při hodnocení nákladů a přínosů se vychází ze současného stavu a z možných variant řešení uvedených v části 2.1. Preferovaná varianta řešení (viz níže vybraná varianta) představuje vhodnou kombinaci nutných nákladů, kdy finanční prostředky, které by mohly být v případě potřeby v budoucnu nárokovány navíc, přičemž případná výše těchto nárokováných finančních prostředků bude odvislá od potencionálního zatížení relevantních orgánů veřejné moci a celé České republiky, za účelem zvládnání případné v budoucnu nastalé krizové situace, budou vyváženy dobrým zvládnutím a řízením nastalé krizové migrační situace, kdy osoby žádající o mezinárodní ochranu buď velmi rychle dostanou negativní rozhodnutí o tom, že nesplňují požadavky na udělení mezinárodní ochrany, a ti, jejichž žádost o mezinárodní ochranu je důvodná nebo alespoň potencionálně důvodná, přejdou do standardního řízení. V případě osob, kterým bude ochrana udělena, rovněž bude možné se plně věnovat jejich integraci do majoritní společnosti a poskytnout jim plnou podporu a asistenci.

3.1.1 Návrh řešení

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

Varianta 1 - novelizace zákona o azylu

3.2 Náklady

Doporučovaná varianta přinese nové náklady. Nicméně nutné finanční prostředky budou závislé na tom, jak velká a jestli v budoucnu někdy vůbec nastane krizová situace, která povede k případnému rozhodnutí vlády o aktivaci řízení o žádosti o mezinárodní ochraně v případě zvláštní situace. Vzhledem k tomu, že zaváděný institut by měl být aktivován pro *ad hoc* situace, které mohou (ale nemusí) v budoucnu nastat, nejsou v této souvislosti nyní požadovány žádné finanční prostředky. Případné nároky na další nutné finanční prostředky by byly nárokovány až v rámci konkrétní krizové situace, a to zřejmě spolu s aktivací dalších krizových nástrojů. V případě budoucí možné krizové situace budou muset relevantní správní orgány jednat velmi rychle a flexibilně i v rámci zaváděného řízení v případě krizové situace, a proto se počítá pro zajištění služeb právního poradenství a tlumočení využití jednacního řízení bez

uveřejnění ve smyslu zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

3.3 Přínosy

Přínosem této varianty je to, že právní řád České republiky bude mít “v záloze” institut, který umožní rychle a flexibilně reagovat na možnou budoucí krizovou situaci ve formě vysoké a neřízené migrace na či přes území České republiky.

3.4 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Z porovnání nákladů a přínosů varianty provést novelu zákona o azylu v indikované variantě jednoznačně vyplývá, že provedení výše popsané varianty novelizace zákona o azylu je dle předkladatele nejvhodnějším řešením.

4. Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Na základě úvah popsaných výše byla zvolena varianta, kterou předkladatel považuje za nejvhodnější.

5. Implementace doporučené varianty a vynucování

Implementace a vynucování navrhované varianty řešení bude realizována v rámci existujících organizačních struktur, a to zejména ústředních správních úřadů a dalších orgánů veřejné moci. Implementace a vynucování navržených změn sebou přinesou možné náklady, které však předem nelze určit, a to ani odhadem vzhledem k odůvodnění popsané v části 3.2.

6. Přezkum účinnosti regulace

K přezkumu účinnosti regulace může dojít pouze za té situace, pokud bude institut v budoucnu v praxi aktivován.

K přezkumu účinnosti regulace budou využívány zejména tyto nástroje:

- Analýza kvantitativních údajů na základě statistického sběru dat v rámci jednotlivých resortů.
- 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).
- 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 i na základě hodnocení ex post nicméně pouze pokud bude řízení v případě zvláštní situace aktivováno. Pokud nastane situace, která odůvodní a zapříčiní aktivaci uvedeného institutu, bude možné reagovat na aktuální potřeby praxe i případné nedostatky v regulaci nebo její neefektivnost.

7. Konzultace a zdroje dat

Otázky zavedení specifického institutu řízení v případě zvláštní situace byly konzultovány s dotčenými subjekty veřejné moci. Tyto otázky byly konzultovány i posuzovány v rámci práce na Auditě národní bezpečnosti.

C) Omezení trvání uděleného statusu azylanta

1.2 Definice problému

Mezinárodní ochrana má dvě formy, kterými jsou buď status azylanta (v tzv. kvalifikační směrnici se užívá pojem „uznaný uprchlík“), nebo jde o status doplňkové ochrany. Jedním ze základních rozdílů, byť ne jediným, je rozdíl v délce poskytování uvedených forem mezinárodní ochrany. Obecně platí, a je tak postavena i kvalifikační směrnice, že status azylanta je poskytován na dobu delší než status osoby požívající doplňkové ochrany. Současná národní právní úprava v této konkrétní problematice obsahuje ustanovení, které předpokládá udělení azylu na dobu neomezenou, ač se nabízí sjednotit oba režimy, a tedy také status azylanta nastavit jako právní postavení na dobu určitou s možností přezkumu, zda důvody, které vedly k udělení mezinárodní ochrany formou azylu, stále trvají. Tím by byl jasně reflektován princip dočasnosti udělované ochrany.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Existující právní úprava předpokládá, že azyl se uděluje na dobu neurčitou s tím, že související povolení k pobytu a cestovní doklad se vydávají s dobou platnosti deseti let s možností prodloužení. Oproti tomu osoba požívající doplňkové ochrany získá toto právní postavení obecně na dva roky s tím, že prodloužení trvání právního postavení osoby požívající doplňkové ochrany je možné, a to nejméně o jeden rok. Související povolení k pobytu a případně i cestovní doklad se vydávají na dobu, na kterou je udělena doplňková ochrana.

1.4 Popis cílového stavu

Doba trvání právního postavení azylanta by byla omezena na dobu deseti let. Na deset let by se vydával průkaz o povolení k pobytu a případně i cestovní doklad pro azylanty. Po uplynutí tohoto období by byly automaticky přezkoumávány důvody, pro které bylo právní postavení azylanta uděleno. Azylant by měl povinnost, pokud by měl zájem, o prodloužení trvání právního postavení azylanta požádat.

1.5 Identifikace dotčených subjektů

Cizinci - osoby požívající mezinárodní ochrany formou azylu.

Orgány veřejné moci - odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky, který vede řízení jak o udělení mezinárodní ochrany, tak o prodloužení doplňkové ochrany a rovněž i o odnětí statusu azylanta a statusu osoby požívající doplňkové ochrany.

1.6 Zhodnocení rizika

V případě provedení změny stávající právní úpravy dojde k většímu administrativnímu zatížení osob, kterým byl udělen status azylanta. Nicméně je nutné uvést, že automatické provádění přezkumu důvodů, pro které byl azyl v konkrétním případě udělen, by znamenalo značné

administrativní břemeno hlavně pro dotčené orgány veřejné moci. Rizikem nulové varianty je nutnost v budoucnu se k úpravě této konkrétní problematiky vrátit s ohledem na možné změny v této dílčí oblasti v unijním azylovém právu.

2. Návrh variant řešení

2.1. Návrh možných řešení včetně varianty „nulové“:

Varianta nulová - ponechání stávajícího právního stavu

Stávající právní stav je charakterizován následujícími základními znaky. Status azylanta se vyznačuje trvalostí uděleného právního postavení. Status azylanta bývá v teorii i praxi označován za nejvyšší formu právního postavení, resp. trvalého pobytu, který může být na území České republiky cizinci přiznán. Právní postavení azylanta je tedy udělováno na dobu neurčitou s tím, že vydávaný průkaz o povolení k pobytu je vydáván s dlouhou dobou platnosti, která je obecně (v případech dospělých osob) deset let.

Pokud existují důvody domnívat se, že v konkrétním případě jsou naplněny zákonné požadavky pro odnětí statusu azylanta, má správní orgán možnost zahájit řízení o odnětí azylu z moci úřední. Existující platná právní úprava zákona o azylu rovněž upravuje konkrétní důvody pro zánik statusu azylanta.

Stávající právní stav je rovněž souladný s kvalifikační směrnicí. Tato oblast úpravy je stabilní a jsou na ni navázána ustanovení v jiných právních předpisech (např. sociální nebo zdravotnické zabezpečení, či úprava státního občanství). Proto je stávající právní úprava hodnocena jako vyhovující.

Varianta novelizace zákona o azylu

Nespornou výhodou varianty novelizace zákona o azylu, kdy by byla zavedena podobná úprava jako u právního postavení osob požívajících doplňkové ochrany, by bylo zachování základní zásady azylového práva, která stanoví, že ochranný status by měl být udělován na dobu, po kterou je nutně osobu chránit.

Na druhou stranu však existuje převažující skupina azylantů, u kterých je nesporné, že v jejich konkrétní situaci ke zlepšení situace v domovské zemi nedošlo a nedojde. Novelizace by v neposlední řadě vedla k nedůvodné administrativní zátěži rozhodujícího správního orgánu. Z uvedených důvodů se nejeví varianta novelizace zákona o azylu jako vhodná.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1 Identifikace nákladů a přínosů

Při hodnocení nákladů a přínosů se vychází ze současného stavu a z možných variant řešení uvedených v části 2.1. Preferovaná varianta řešení (viz níže vybraná varianta) představuje vhodnou kombinaci nutných nákladů a přínosů.

3.1.1 Návrh řešení

Nenavrhuje se změna zákona o azylu tak, jak je uvedeno výše (2.1).

Varianta nulová - ponechání stávajícího právního stavu.

3.2 Náklady

Doporučovaná varianta nepřinese nové náklady, protože jako vhodná byla vyhodnocena varianta nulová, tedy ponechání stávajícího právního stavu.

3.3 Přínosy

Přínosem navrhované nulové varianty je zejména ponechání stávajícího stavu, který lze považovat za vhodný jak pro dotčené správní orgány, tak pro adresáty právní normy. Nelze však vyloučit budoucí úpravu regulace v této oblasti, zejména s ohledem na možnou novou úpravu unijního azylového práva v této konkrétní oblasti.

3.4 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Z porovnání nákladů a přínosů nulové varianty, tedy ponechání stávajícího právního stavu, jednoznačně vyplývá, že nulová varianta je, dle předkladatele, nejvhodnějším řešením.

4. Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Na základě úvah popsaných výše byla zvolena varianta, kterou předkladatel považuje za nejvhodnější.

5. Implementace doporučené varianty a vynucování

Implementace a vynucování navrhované varianty řešení bude realizována v rámci existujících organizačních struktur, a to zejména ústředních správních úřadů a dalších orgánů veřejné moci. Implementace a vynucování navržených změn sebou přinesou náklady, popsané v části 3.2.

6. Přezkum účinnosti regulace

K přezkumu účinnosti regulace jsou a budou využívány zejména tyto nástroje:

- Analýza kvantitativních údajů na základě statistického sběru dat v rámci jednotlivých resortů.
- 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).
- 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 oblastí vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku) zahrnující kvalitativní i kvantitativní údaje.

Přezkum účinnosti regulace bude realizován i na základě hodnocení ex post. Současně je možné reagovat i na aktuální potřeby praxe i případné nedostatky v regulaci nebo její neefektivnost.

7. Konzultace a zdroje dat

Otázky zavedení omezení trvání platnosti právního postavení azylanta byly konzultovány s dotčenými subjekty veřejné moci. Uvedené otázky byly dále konzultovány také se zástupci Kanceláře Veřejné ochránkyně práv, Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a nevládního a neziskového sektoru na neformálním jednání konaném v listopadu 2018. Výsledkem tohoto jednání bylo doporučení, aby předkladatel změnu koncepce neprováděl.

Zákon o pobytu cizinců

A) Adaptace částí nařízení o ETIAS

1.2 Definice problému

Návrh zákona se předkládá z důvodu zajištění implementace nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1240 ze dne 12. září 2018, kterým se zřizuje Evropský systém pro cestovní informace a povolení (ETIAS) a kterým se mění nařízení (EU) č. 1077/2011, (EU) č. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 a (EU) 2017/2226 (dále jen „nařízení ETIAS“).

Hlavním cílem nařízení je vytvoření automatizovaného unijního informačního systému ETIAS, v němž budou evidovány údaje o státních příslušnících třetích zemí, kteří nepodléhají vízové povinnosti pro pobyty v členských státech, které nepřesáhnou 90 dní během jakéhokoli období 180 dnů. Systém ETIAS by měl shromažďovat a efektivně vyhodnocovat informace o těchto cestujících ještě před uskutečněním jejich zamýšlené cesty do EU/Schengenu. Pokud tyto osoby nebudou představovat bezpečnostní, migrační nebo vysoké epidemiologické riziko, systém ETIAS jim automaticky vydá cestovní povolení, jenž bude novou podmínkou vstupu do Schengenského prostoru.

Přestože se jedná o nařízení, které je přímo použitelné, některá jeho ustanovení je nezbytné adaptovat do vnitrostátního právního řádu, a to ke dni zprovoznění Evropského systému pro cestovní informace a povolení (ETIAS), jež stanoví Evropská komise podle článku 88 nařízení ETIAS. K dosažení souladu právního řádu České republiky s nařízením ETIAS proto přistoupilo Ministerstvo vnitra k novele zákona o pobytu cizinců.

Návrh zákona upravuje následující:

1. V zákoně o pobytu cizinců se určuje národní jednotka ETIAS.
2. V zákoně o pobytu cizinců se navrhuje upravit řízení o opravném prostředku proti zamítnutí žádosti o cestovní povolení, prohlášení cestovního povolení za neplatné a zrušení cestovního povolení.
3. V zákoně o pobytu cizinců se rozšiřují povinnosti leteckého dopravce o zákaz dopravit z území státu, který není smluvním státem, na území cizince, který nemá platné cestovní povolení, pokud je povinen jej mít podle nařízení ETIAS.

V dalším textu jsou výše zmíněné tematické okruhy označovány jako „Národní jednotka ETIAS“, „Řízení o opravném prostředku“ a „Povinnost dopravce“.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

S ohledem na nové požadavky plynoucí z nařízení ETIAS není v zákoně o pobytu cizinců upraveno, který orgán bude působit v postavení národní jednotky ETIAS, ani řízení o opravném prostředku proti zamítnutí žádosti o cestovní povolení, prohlášení cestovního povolení za neplatné a zrušení cestovního povolení. Dále zákon o pobytu cizinců nestanoví zákaz

leteckého dopravce dopravit z území státu, který není smluvním státem, na území cizince, který nemá platné cestovní povolení, pokud je povinen jej mít podle nařízení ETIAS.

Národní jednotka ETIAS

Podle čl. 8 nařízení ETIAS každý členský stát určí příslušný orgán jakožto národní jednotku ETIAS. Národní jednotka ETIAS plní úkoly podle nařízení, zejména posuzuje žádosti o cestovní povolení v případech, kdy jejich automatizované zpracovávání vykazalo shodu se záznamem v některém z informačních systémů (například Schengenský informační systém) a ústřední jednotka ETIAS zahájila manuální zpracovávání žádostí, a rozhoduje o těchto žádostech. Mezi další úkoly národní jednotky ETIAS patří například rozhodování o vydávání cestovního povolení s omezenou územní platností, zajišťování koordinace s ostatními národními jednotkami ETIAS či Europolem, jakož i rozhodování o prohlášení cestovního povolení za neplatné anebo o jeho zrušení.

Řízení o opravném prostředku

Žadatelé, jejichž žádost o cestovní povolení byla zamítnuta, mají podle čl. 37 odst. 3 nařízení ETIAS právo na podání opravného prostředku. Obdobně mají podle čl. 40 odst. 3 nařízení ETIAS právo na podání opravného prostředku osoby, jejichž cestovní povolení bylo prohlášeno za neplatné, a dále podle čl. 41 odst. 7 nařízení ETIAS osoby, jejichž cestovní povolení bylo zrušeno. Řízení o opravném prostředku se provede v členském státě, který přijal příslušné rozhodnutí, a v souladu s jeho vnitrostátním právem.

Podle čl. 24 nařízení ETIAS rodinný příslušník občana Unie nebo jiného státního příslušníka třetí země požívajícího práva na volný pohyb podle práva Unie podává opravný prostředek proti zamítnutí cestovního povolení v souladu se směrnicí 2004/38/ES.

Povinnost dopravce

Podle čl. 45 odst. 5 nařízení ETIAS budou dopravci podléhat sankcím stanoveným podle čl. 26 odst. 2 Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (dále jen „Úmluva k provedení Schengenské dohody“) a článku 4 směrnice Rady 2001/51/ES⁷, pokud přepravují přes vnější hranice státní příslušníky třetích zemí, kteří nejsou držiteli platného cestovního povolení, ačkoli se na ně vztahuje povinnost takové cestovní povolení mít. Za tím účelem budou mít dopravci přístup do informačního systému ETIAS, aby ověřili, zda státní příslušníci třetích zemí, na něž se vztahuje povinnost mít cestovní povolení, jsou skutečně držiteli platného cestovního povolení.

Transpozicí čl. 26 Úmluvy k provedení Schengenské dohody, jakož i směrnice Rady 2001/51/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), je

⁷ Směrnice Rady 2001/51/ES ze dne 28. června 2001, kterou se doplňuje článek 26 Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985

současný § 104 zákona o pobytu cizinců, ve spojení s § 157 odst. 1 písm. a), odst. 3 a odst. 8 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Na základě těchto ustanovení se letecký dopravce dopustí přestupku, pokud dopraví z území státu, který není smluvním státem, na území cizince, který nemá cestovní doklad nebo vízum, je-li vzhledem k účelu a cíli cesty potřebné nebo je-li podmínkou pobytu v tranzitním prostoru mezinárodního letiště na území. Letecký dopravce má dále povinnost na základě pokynu policie zajistit dopravu cizince do zahraničí, pokud byl cizinci odepřen vstup na území, a nést náklady spojené s pobytem cizince na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště na území do doby, než bude dopraven do zahraničí.

Zákon o pobytu cizinců však neupravuje zákaz leteckého dopravce dopravit z území státu, který není smluvním státem, na území cizince, který nemá platné cestovní povolení, pokud je povinen jej mít podle nařízení ETIAS. Současný právní řád tak neumožňuje dopravce za nesplnění této povinnosti sankcionovat, jak požaduje nařízení ETIAS.

1.4 Popis cílového stavu

Základním cílem návrhu zákona je implementovat příslušná ustanovení nařízení ETIAS do zákona o pobytu cizinců. Členské státy mají povinnost tak učinit nejpozději ke dni zprovoznění systému ETIAS, který bude stanoven Evropskou komisí v souladu s čl. 88 nařízení ETIAS.

V zákoně o pobytu cizinců je nezbytné upravit následující:

1. určit příslušný orgán jakožto národní jednotku ETIAS,
2. upravit řízení o opravném prostředku proti zamítnutí žádosti o cestovní povolení, prohlášení cestovního povolení za neplatné a zrušení cestovního povolení a
3. rozšířit povinnosti leteckého dopravce o zákaz dopravit z území státu, který není smluvním státem, na území cizince, který nemá platné cestovní povolení, pokud je povinen jej mít podle nařízení ETIAS.

1.5 Identifikace dotčených subjektů

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

Cizinci (státní příslušníci třetích zemí) – jedná se o cizince, kteří jsou osvobození od vízové povinnosti podle nařízení (ES) č. 539/2001 (nově nařízení EU č. 2018/1806⁸).

Doprovaci – přímo dotčeni změnou právní úpravy budou letečtí dopravci, kterým se stanoví zákaz dopravit z území státu, který není smluvním státem, na území cizince, který nemá platné cestovní povolení, pokud je povinen jej mít podle nařízení ETIAS. V případě porušení této

⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1806 ze dne 14. listopadu 2018, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (kodifikované znění)

povinnost se letecký dopravce dopustí přestupku, za který lze uložit pokutu v obdobné výši jako v případě, kdy tento dopravce na území dopraví cizince bez víza, je-li k pobytu nezbytné.

1.6 Zhodnocení rizika

V případě neprovedení řádné transpozice nařízení ETIAS 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) Transpozice nařízení

Nulová varianta

Vzhledem k povinnosti provést transpozici nařízení ETIAS (viz bod 1.6), je Česká republika povinná přizpůsobit svůj právní řád požadavkům vyplývajícím z tohoto nařízení, a proto nepřichází nulová varianta v úvahu.

Varianta novelizace zákona o pobytu cizinců a dalších předpisů

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) Národní jednotka ETIAS

Varianta 1 – Ředitelství služby cizinecké policie

Z obecného pohledu se problematika rozhodování o cestovním povolení týká oblasti vstupu a pobytu v délce nepřekračující 90 dní v období předcházejících 180 dní (krátkodobý pobyt) u osob, které nepodléhají vízové povinnosti.

Podle § 12 odst. 1 písm. h) zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů (kompetenční zákon), je ústředním orgánem státní správy pro povolování pobytu cizinců Ministerstvo vnitra.

Jako orgán odpovědný za plnění úkolů národní jednotky ETIAS podle nařízení ETIAS by tak mohlo být určeno Ministerstvo vnitra nebo Ředitelství služby cizinecké policie.

Jako vhodnější se jeví varianta vytvoření národní jednotky ETIAS v rámci Ředitelství služby cizinecké policie. Působnost Ředitelství služby cizinecké policie je přirozená a efektivní z provozních i ekonomických důvodů.

Podstatou rozhodování o cestovním povolení podle nařízení ETIAS je předchozí prověření cestujícího ještě před uskutečněním jeho cesty. Částečně se tak posouzení žadatele o cestovní

povolení překrývá s hraniční kontrolou, přičemž podle § 163 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců provádí hraniční kontrolu Ředitelství služby cizinecké policie.

Cestovní povolení má značné technologické a procesní paralely s prověrkou žadatelů o schengenskou vízum, kterou provádí v souladu s § 163 odst. 1 písm. u) zákona o pobytu cizinců také Ředitelství služby cizinecké policie.

Systém ETIAS bude (pokud jde o hardware i software) stavěn na základech Systému vstupu/výstupu (EES)⁹, který je v působnosti Ředitelství služby cizinecké policie, a zároveň bude vyžadovat určitý rozsah interakce s dalšími informačními systémy provozovanými Ředitelstvím služby cizinecké policie, jakož i jinými útvary Policie České republiky.

Působnost Ředitelství služby cizinecké policie předpokládala již rámcová pozice k návrhu nařízení ETIAS, na jehož projednávání se Ředitelství služby cizinecké policie od samého počátku aktivně podílelo.

Varianta 2 – Ministerstvo vnitra

Vzhledem k důvodům popsaným výše se varianta vytvoření národní jednotky ETIAS v rámci Ministerstva vnitra nejeví jako vhodná zejména z důvodu provozní a administrativní náročnosti.

*c) **Orgán, který bude rozhodovat o opravném prostředku***

Varianta 1 – Ministerstvo vnitra

Jednou z variant je určení Ministerstva vnitra jako orgánu odpovědného za řízení o opravném prostředku proti zamítnutí cestovního povolení, prohlášení cestovního povolení za neplatné nebo zrušení cestovního povolení.

Tato varianta se doporučuje jako nejvhodnější vzhledem k podobnosti řízení o vydání cestovního povolení s hraniční kontrolou, kdy Ministerstvo vnitra podle § 180e zákona o pobytu cizinců přezkoumává důvody odepření vstupu cizince na území, o kterém rozhoduje v souladu s § 163 odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců Ředitelství služby cizinecké policie. Ministerstvo vnitra je odvolacím správním orgánem proti rozhodnutí Ředitelství služby cizinecké policie také ve správním řízení o správním vyhoštění, jakož i v dalších správních řízeních podle zákona o pobytu cizinců a jiných zákonů.

⁹ Podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/2226 ze dne 30. listopadu 2017, kterým se zřizuje Systém vstupu/výstupu (EES) pro registraci údajů o vstupu a výstupu a údajů o odepření vstupu, pokud jde o státní příslušníky třetích zemí překračující vnější hranice členských států, kterým se stanoví podmínky přístupu do systému EES pro účely vymáhání práva a kterým se mění Úmluva k provedení Schengenské dohody a nařízení (ES) č. 767/2008 a (EU) č. 1077/2011.

Tato varianta se jeví jako nejvhodnější z důvodu snadné provozní a administrativní proveditelnosti, jakož i zajištění přezkumu rozhodnutí samostatným nezávislým orgánem.

Varianta 2 – Orgán v rámci Policie ČR

V úvahu přichází také zřízení kvazi samostatné jednotky v rámci Policie ČR, která by rozhodovala o opravných prostředcích ve smyslu nařízení ETIAS. Paralelu k takovému odvolacímu orgánu lze nalézt např. u různých rozkladových komisí, nebo i v Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Tato varianta byla vyhodnocena jako nevhodná vzhledem k problematickému zajištění nezávislosti takové jednotky při rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím vydaných Ředitelstvím služby cizinecké policie.

d) Řízení o opravném prostředku

Varianta 1 – Nové posouzení důvodů

Analogicky k řízení o opravném prostředku proti odeření vstupu cizince na území (§ 180e zákona o pobytu cizinců) je jednou z variant řízení o novém posouzení důvodů zamítnutí žádosti o cestovní povolení prohlášení cestovního povolení za neplatné a zrušení cestovního povolení. Toto řízení by bylo komplexně upraveno v zákoně o pobytu cizinců a nevztahovala by se na něj ustanovení části druhé a třetí správního řádu. Jak rozhodnutí o zamítnutí žádosti o cestovní povolení, prohlášení cestovního povolení za neplatné a zrušení cestovního povolení, tak rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů proti uvedeným rozhodnutím by se vyloučila z přezkoumání soudem s výjimkou rozhodnutí o žádosti o cestovní povolení a rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů o zamítnutí žádosti o cestovní povolení podané rodinným příslušníkem občana Evropské unie, u něhož musí být přezkum soudem zachován v souladu s požadavky stanovenými směrnicí 2004/38/ES.

Vzhledem k charakteru řízení o vydání cestovního povolení podle nařízení ETIAS, které předpokládá výhradně elektronickou komunikaci s žadatelem o cestovní povolení, by se žádost o nové posouzení důvodů podávala na k tomu určeném formuláři, a to elektronicky z e-mailové adresy, kterou žadatel uvedl ve formuláři žádosti o cestovní povolení.

Tato varianta se jeví jako nejvhodnější jak pro orgány veřejné moci z důvodu snadné provozní a administrativní proveditelnosti, tak pro samotného žadatele, neboť řízení o novém posouzení bude rychlejší a efektivnější než standardní správní řízení.

Varianta 2 – Odvolání (správní řízení)

Druhou variantou řízení o opravném prostředku proti zamítnutí žádosti o cestovní povolení, prohlášení cestovního povolení za neplatné a zrušení cestovního povolení je odvolání ve správním řízení.

Vzhledem k důvodům popsaným výše se tato varianta nejeví jako vhodná zejména z důvodu charakteru řízení o vydání cestovního povolení podle nařízení ETIAS, které předpokládá výhradně elektronickou komunikaci s žadatelem.

Poznámka: Na základě projednání návrhu novely Legislativní radou vlády je výsledná podoba vládního návrhu v této věci určitým kompromisem. Vzhledem k popsaným specifikům (on-line komunikace s cizincem, který se nachází mimo území České republiky) nadále budou na toto řízení přednostně použita speciální stanovení zákona o pobytu cizinců (§ 180l až 180n). Půjde však o řízení podle správního řádu, jehož ustanovení části druhé a třetí se užijí podpůrně, kromě několika institutů, jejichž aplikaci zákon o pobytu cizinců v § 168 výslovně vylučuje.

e) Povinnost dopravce

Podle čl. 45 odst. 5 nařízení ETIAS budou dopravci podléhat sankcím stanoveným podle čl. 26 odst. 2 Úmluvy k provedení Schengenské dohody a článku 4 směrnice Rady 2001/51/ES, pokud přepravují přes vnější hranice státní příslušníky třetích zemí, kteří nejsou držiteli platného cestovního povolení, ačkoli se na ně vztahuje povinnost takové cestovní povolení mít.

Nulová varianta

Vzhledem k povinnosti provést transpozici nařízení ETIAS (viz bod 1.6), je Česká republika povinna přizpůsobit svůj právní řád požadavkům vyplývajícím z tohoto nařízení, a proto nepřichází nulová varianta v úvahu.

Varianta novelizace zákona o pobytu cizinců a dalších předpisů

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 tak, jak požaduje nařízení ETIAS. Konkrétně se jedná o rozšíření povinností leteckého dopravce stanovených v § 104 odst. 1 zákona o pobytu cizinců o zákaz dopravit z území státu, který není smluvním státem, na území cizince, který nemá platné cestovní povolení, pokud je povinen jej mít podle nařízení ETIAS.

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 adaptace nařízení ETIAS 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 adaptaci nařízení ETIAS je odpovědné Ministerstvo vnitra. Na aplikaci a jeho vynucování se podílí Policie ČR a Ministerstvo vnitra.

Národní jednotka ETIAS¹⁰: Vytvoření národní jednotky ETIAS si vyžádá navýšení systemizovaných míst Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie, o 16 policistů, z nichž je započítáno jedno systemizované místo v manažerské pozici (9. platová třída) v jednosměnném provozu a 15 systemizovaných míst (8. platová třída) v nepřetržitém provozu (24/7) 1 systemizované místo občanského zaměstnance (8. platová třída), což představuje náklady ve výši cca 13,2 mil. Kč ročně na platové výdaje, včetně odvodů a FKSP. Investiční náklady na vytvoření národní jednotky ETIAS, kde se předpokládá dodavatelský způsob vybudování, se odhadují na 80 mil. Kč do roku 2022. Zde se jedná o investiční prostředky, z nichž největší část, tj. cca 50 mil. Kč., bude potřeba v roce 2021. Počínaje rokem 2022 bude nutno každoročně vyčlenit finanční neinvestiční prostředky v odhadované výši 15 mil. Kč na zajištění technické podpory provozu národní jednotky ETIAS.

Řízení o opravném prostředku: Řízení o opravném prostředku (nové posouzení důvodů) si vyžádá navýšení systemizovaných služebních míst Ministerstva vnitra o 10 míst, z nichž jsou počítána dvě služební místa ve 13. platové třídě, 7 služebních míst ve 12. platové třídě a jedno služební místo v 9. platové třídě.

Celkové náklady pro první rok činí 7 334 292 Kč:

- Z toho 6 904 292 Kč
 - objem prostředků na platy na 10 služebních míst ve výši 4 690 200 Kč a povinné pojistné a FKSP 1 679 092 Kč,
 - provozní náklady ve výši 135 000 Kč,
 - roční pronájem kancelářských prostor 400 000 Kč,
- 430 000 Kč s jednorázovým vlivem na státní rozpočet - vybavovací náklady včetně pořízení.

Celkové náklady pro roky následující s trvalým vlivem jsou 6 904 292 Kč:

- objem prostředků na platy na 10 služebních míst ve výši 4 690 200 Kč a povinné pojistné a FKSP 1 688 472 Kč,
- provozní náklady ve výši 135 000 Kč,
- roční pronájem kancelářských prostor 400 000 Kč.

Vzhledem k tomu, že účinnost navrhovaných ustanovení zákona o pobytu cizinců na území České republiky, která adaptují nutná ustanovení nařízení ETIAS do národního právního řádu,

¹⁰ Vzhledem k tomu, že účinnost navrhovaných ustanovení zákona o pobytu cizinců na území České republiky, která adaptují nutná ustanovení nařízení ETIAS do národního právního řádu, bude odvislá od data zprovoznění systému ETIAS, náklady v prvním roce budou stanoveny poměrnou částí z uvedených částek, a to podle doby účinnosti novely v prvním kalendářním roce.

bude odvislá od data zprovoznění systému ETIAS, náklady v prvním roce budou stanoveny poměrnou částí z uvedených částek, a to podle doby účinnosti novely v prvním kalendářním roce.

Navrhované navýšení počtu systemizovaných míst o 10 služebních míst souvisí s nutným manuálním zpracováním určitého počtu žádostí o cestovní povolení, které budou České republice postoupeny z centrální úrovně na základě určení, že Česká republika je příslušným členským státem k manuálnímu zpracování a rozhodnutí o žádosti o konkrétní cestovní povolení. Článek 25 nařízení ETIAS stanoví postup, kterým je určen odpovědný členský stát pro manuální zpracování žádosti o cestovní povolení. Původní návrh nařízení počítal s tím, že odpovědným členským státem za manuální zpracování žádosti o cestovní povolení bude členský stát prvního vstupu. V případě České republiky byl odhadovaný počet žádostí zhruba 75 000 žádostí za jeden rok. V tomto ohledu bylo dále odhadováno cca 60 000 zamítnutí vydání cestovního povolení, prohlášení cestovního povolení za neplatné nebo zrušení cestovního povolení za jeden rok. Nicméně během vyjednávání konečné podoby nařízení ETIAS došlo k preferenci vkládaných údajů do jiných informačních systému (např.: SIS, VIS, Eurodac) pro určení odpovědného členského státu k manuálnímu zpracování žádosti o cestovní povolení. Vzhledem k počtu údajů, které jsou Českou republikou vkládány do již zmíněných rozsáhlých informačních systémů, se počet žádostí, které budou muset být Českou republikou zpracovány, jeví dokonce vyšší než původní odhady. Stále však platí, že počet podaných odvolání proti těmto rozhodnutím nelze v tuto chvíli přesně odhadnout.

S ohledem na předpokládané zatížení plynoucí z manuálního zpracování žádostí o cestovní povolení a související odvolání je navrhovaný počet nových 10 služebních míst považován za adekvátní. Navrhované (a nařízením ETIAS předpokládané) řízení o opravném prostředku bude správním řízením sui generis (viz nově navrhované ustanovení § 180l zákona o pobytu cizinců na území České republiky), jedná se o komplexní zajišťování uvedené problematiky a je tedy nutné, aby toto řízení prováděly vysokoškolsky vzdělané osoby a byly zařazeny do 12. platové třídy. Dvě nová systemizovaná služební místa ve 13. platové třídě, na kterých bude zajištěna tvorba celostátních resortně závazných předpisů se zásadními dopady na tvorbu a realizaci celostátní migrační politiky s dopadem na ochranu vnějších hranic České republiky a Evropské unie, tato místa jsou zároveň plánovaná jako pro vedoucího a jeho zástupce a jedno služební místo v 9. platové třídě na zajišťování výkonu věcně souvisejících odborných služebních agend v této problematice.

Předpokládá se, že výše uvedené celkové náklady budou uplatněny při zpracování návrhu rozpočtu na rok 2021 a dále na roky následující.

Povinnost dopravce

Vzhledem k tomu, že adaptace se stane součástí zákona o pobytu cizinců, v němž je již mechanismus vynucování povinností dopravců účinně řešen, 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 této varianty je to, že Česká republika řádně splní své závazky vyplývající z členství v EU, vyhne se tím případným sankcím a zajistí plnou funkčnost systému ETIAS na národní úrovni.

3.4 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Z porovnání nákladů a přínosů varianty provést novelu výše zmíněného zákona jednoznačně vyplývá, že provedení výše popsaných novelizací tohoto zákona 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.

5. Implementace doporučené varianty a vynucování

Implementace a vynucování navrhované varianty řešení bude realizováno v rámci existujících organizačních struktur, a to zejména ústředních správních úřadů a dalších orgánů veřejné moci. Implementace a vynucování navržených změn s sebou přinese náklady popsané v části 3.2.

6. Přezkum účinnosti regulace

Přezkum účinnosti navrhované regulace je přímo závislý na provedení přezkumu ze strany EU, resp. na případném provedení změn v nařízení, pro jehož 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. Následovat může až zahájení řízení o porušení práva EU.

K přezkumu účinnosti regulace budou využívány zejména tyto nástroje:

- Analýza kvantitativních údajů na základě statistického sběru dat v rámci jednotlivých resortů.
- Pravidelná vzájemná výměna informací mezi státními orgány na půdě stálých mezíresortních 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).
- Pravidelné měsíční zpracování analytických interních mezíresortních 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 oblastí 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

Otázka určení příslušného orgánu jako národní jednotky ETIAS a orgánu, který bude rozhodovat o opravném prostředku, byla konzultována s Policií ČR, Ministerstvem zahraničních věcí, Ministerstvem spravedlnosti, Ministerstvem dopravy a Ministerstvem financí v rámci mezirezortního výboru na úrovni náměstků ministrů (přípravný řídicí výbor „eu-INIS“), jenž byl vytvořen za účelem monitoringu a koordinace implementace národních částí rozsáhlých informačních systémů EU v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí.

Některé problémy v oblasti transpozice unijního práva byly konzultovány přímo s Evropskou komisí.

B) Institut výjezdního příkazu

1.7 Definice problému

Výjezdní příkaz je dnes dokladem, na jehož základě může cizinec v rámci přechodného pobytu do vycestování na území pobývat a takový pobyt musí být posouzen jako oprávněný se všemi důsledky, tj. např. i pro zapsání matriční události. Vydání výjezdního příkazu a jeho koncepce tak může jít proti smyslu ukončení pobytu cizince na území. Navíc často cizinci, a to nejen po poradě se svými právními zástupci, přicházejí ve složitých situacích a „žádají“ o vydání výjezdního příkazu sami. Jedná se však o doklad vydávaný dle zákona pouze z moci úřední.

Výjezdní příkaz je dnes vydáván v celé řadě situací, a to v těch, kdy zákon nehovoří zcela jasně. Jedná se o formu dokladu, který je standardně používán již více než 15 let (je vlepován do cestovního dokladu, technicky zabezpečen proti zneužití, obsahuje evidenční číslo a jeho vydání je evidováno a zaznamenáno do cizineckého informačního systému).

Poslední novely vyjasnily nemožnost žádat z výjezdního příkazu o drtivou většinu oprávnění k pobytu.

Z dlouholetých poznatků z praxe a vzhledem k vývoji judikatury (např. 2 Azs 288/2017, 8 As 119/2012-37, 1 A 93/2018, 9 Azs 402/2018, 2 Azs 233/2016, 5 Azs 56/2017, 5 As 81/2013) proběhly konzultace mezi odborem azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR, Ředitelstvím služby cizinecké policie a jednotlivými krajskými ředitelstvími Policie ČR, které se zaměřovaly na hlavní problematický aspekt, a tím je zařazení výjezdního příkazu do druhů přechodných pobytů a dále vydávání v nadměrném počtu situací, kdy to není potřebné.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Na počátku účinnosti zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území ČR (od 1. 1. 2000) byl používán institut „výjezdního víza“ – legislativně bylo považováno za tzv. „krátkodobé vízum“

(toto bylo uvedeno v § 17 ve výčtu situací, kdy cizinec mohl na území ČR pobývat přechodně; explicitně v tomto ustanovení výjezdní vízum uvedeno nebylo). Použití výjezdního víza bylo specifikováno v § 20 zákona o pobytu cizinců, kde bylo výslovně stanoveno „*Výjezdní vízum opravňuje cizince k pobytu na území na dobu v něm stanovenou a k vycestování z území*“. Toto ustanovení bylo systematicky zařazeno do Hlavy III - „Přechodný pobyt na území“ (Díl 3 - přechodný pobyt na území na krátkodobá víza).

Zákonem č. 140/2001 Sb. (novela zákona o pobytu cizinců) bylo explicitně stanoveno, že *výjezdní vízum náleží mezi krátkodobá víza (nový § 17a) a opravňuje cizince k pobytu na území pouze po dobu, která je nezbytná k provedení neodkladných úkonů, a k vycestování z území ČR* (změna § 20 ZPC).

Výjezdní vízum bylo zákonem č. 222/2003 Sb. (novela zákona o pobytu cizinců) nahrazeno institutem „výjezdního příkazu“ (mj. příprava na vstup do EU, potažmo schengenského prostoru), neboť toto dosud používané vízum nebylo možno podřadit pod žádný ze schengenských druhů víz. Do § 17 (výčet situací opravňujících cizince k přechodnému pobytu na území ČR) byl výslovně zařazen výjezdní příkaz (dřívější § 20 definující použití výjezdního víza bylo zrušeno a použití nově zavedeného výjezdního příkazu bylo definováno v § 50 zákona o pobytu cizinců).

V zákoně o azylu došlo s účinností k 18. prosinci 2015 k nahrazení víza za účelem strpění pouhým potvrzením o strpění vydávaným ve formě papírového potvrzení. Tento model se v praxi osvědčil, ač typově jde o jiný institut, relevantní pro sledovanou tematiku je z hlediska používaného spojení „strpění na území“.

Současná úprava:

Výjezdní příkaz je v současnosti upraven jak v zákoně o pobytu cizinců, tak v zákoně o azylu, tak v zákoně o dočasné ochraně cizinců, ale je obsažen i v některých readmisních dohodách (*např. s Rakouskem a Arménií – výjezdní příkaz není počítán mezi oprávnění k pobytu*).

Zákon o pobytu cizinců:

Výjezdní příkaz je explicitně zařazen do výčtu dokladů, který cizince opravňují k přechodnému pobytu na území ČR (viz dílke § 17 zákona o pobytu cizinců). Stěžejním ustanovením je § 50 zákona o pobytu cizinců, který upravuje povahu výjezdního příkazu, situace, kdy a jakým orgánem je vydáván, s jakou platností a jaké údaje obsahuje. Další ustanovení zákona o pobytu cizinců dále specifikují situace, ve kterých je výjezdní příkaz vydáván a spojují s tím povinnost cizince vycestovat – jedná se specificky o situace zrušení víza či pobytu.

Zákon o azylu

Udělení výjezdního příkazu je upraveno pouze ve dvou ustanoveních (§78b a § 85b), dále je v § 54 odst. 2 výslovně uvedena povinnost vycestovat ve lhůtě stanovené výjezdním příkazem,

nebyl-li výjezdni příkaz udělen do 30 dnů od pravomocného ukončení řízení ve věci mezinárodní ochrany.

V zákoně o dočasné ochraně cizinců se tento institut objevuje se pouze jednou, a to v § 58a v souvislosti s ukončením soudního řízení o přezkumu rozhodnutí ve věci dočasné ochrany.

1.4 Popis cílového stavu

Výjezdni příkaz jakožto institut zůstane zachován, včetně formy jeho vydávání, ale jeho hlavní atributy budou změněny následujícím způsobem:

- a) vynětí výjezdního příkazu z druhů přechodných pobytů,
- b) označení výjezdního příkazu jakožto oprávnění k setrvání na území po vzoru setrvání na území podle zákona o azylu,
- c) jasná specifikace účelu setrvání na území pouze za účelem vycestování,
- d) zachování formy vydávání výjezdního příkazu, tj. „štítek“ vlepovaný do cestovního dokladu,
- e) převzetí povinnosti cizince dostavit se pro výjezdni příkaz v dané lhůtě ze zákona o azylu.

Změny v koncepci výjezdního příkazu se legislativně neprojeví v zákoně o azylu, kde bylo fungování vyhodnoceno jako dobré, typově se však bude jednat o stejný typ oprávnění jako v zákoně o pobytu cizinců.

V zákoně o dočasné ochraně cizinců dochází v důsledku odstranění kasační stížnosti k odstranění § 58a.

1.5 Identifikace dotčených subjektů

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

Cizinci – zejména se bude jednat o cizince, kteří mají stanovenou povinnost opustit území ČR.

1.6 Zhodnocení rizika

Návrh plně zohledňuje cíl vydání výjezdního příkazu, kterým je toliko příprava cizince na opuštění území a nikoli další snahy o legalizaci pobytu.

2. Návrh variant řešení

2.1. Návrh možných řešení včetně varianty „nulové“:

Nulová varianta

Jednalo by se o variantu „status quo“ a institut výjezdního příkazu by byl plně zachován. Tato varianta byla konzultovanými subjekty vyhodnocena jako nevhodná, protože neumožňuje

reagovat na vzniklé problémy – neřeší obtíže se zařazením výjezdního příkazu do přechodných pobytů a nesnižuje počet situací, ve kterých je vydáván.

Varianta 1 - institut výjezdního příkazu zachovat jako druh přechodného pobytu pouze v určitých situacích

V rámci této varianty bylo posuzováno, zda právní povahu výjezdního příkazu nerozdělit, a pro určité situace jej i nadále považovat za druh přechodného pobytu, kdežto pro jiné jej za tento typ pobytu nepovažovat. Výhodou této varianty by bylo reflektování situace, ve které je výjezdní příkaz cizinci vydáván, a zda je vhodné, aby šlo o formu přechodného pobytu nebo ne. Nevýhodou této varianty je právě dvojitá povaha jednoho institutu – byl by nutný legislativní vznik dalšího paralelního systému, což je jednak legislativně náročné, jednak by bylo obtížné odlišit typ vydávaného štítku a zejména by nebylo možné vyloučit snahy o přechod na „výhodnější“ výjezdní příkaz. Celkově by tak šlo o variantu velmi administrativně náročnou a nebyl by dosažen cíl, kterým je mimo jiné snížení počtu situací, ve kterých je výjezdní příkaz vydáván.

Varianta 2 - institut výjezdního příkazu zachovat pouze v určitých situacích, ale ne jako druh přechodného pobytu

Konzultované subjekty diskutovaly, zda je možné zrušit zařazení výjezdního příkazu jako druhu přechodného pobytu, tj. zda tento krok nevyvolá nezamýšlené dopady v jiných postupech podle zákona o pobytu cizinců nebo podle zákona o azylu. Proto konzultované subjekty mimo jiné identifikovaly všechna ustanovení v dotčených předpisech a kroky související a analyzovaly dopad zrušení výjezdního příkazu jako druhu přechodného pobytu. Rovněž byla všechna sledovaná ustanovení, kde se počítá s vydáním výjezdního příkazu, podrobena analýze, zda je nutné výjezdní příkaz v této situaci vydat nebo ne. Rovněž bylo vyhodnoceno fungování institutu strpění na území v zákoně o azylu, které nahradilo v roce 2015 dlouhodobé vízum za účelem strpění pobytu na území. Konzultované subjekty došly ke shodě, že nahrazení víza strpěním na území, což je forma setrvání na území *sui generis*, se v praxi osvědčila a může být přejata do zákona o pobytu cizinců. Výjezdní příkaz by tak již nemusel cizince opravňovat k přechodnému pobytu na území, ale právě pouze k tzv. setrvání na území. Terminologicky je vhodné oddělit oba používané instituty. Na základě provedených analýz bylo dále vyhodnoceno, že v řadě situací, kdy je stanovena lhůta k vycestování rozhodnutím, je vydávání výjezdního příkazu nadbytečné a může tedy dojít k zúžení situací.

Konečně se konzultované subjekty věnovaly rovněž formě vydávaného výjezdního příkazu. Jedná se o formu dokladu, který je standardně používán již více než 15 let (je vlepován do cestovního dokladu, technicky zabezpečen proti zneužití, obsahuje evidenční číslo a jeho vydání je evidováno a zaznamenáno do cizineckého informačního systému). Případná náhrada výjezdního příkazu jako celku jinou fyzickou formou by znamenala podstatný legislativní zásah a rovněž riziko falzifikátů.

Varianta 3 - institut výjezdního příkazu zrušit a zcela nahradit pouze formou potvrzení (osvědčení)

V rámci této varianty bylo posuzováno, zda je možné a vhodné institut výjezdního příkazu zcela zrušit a místo toho k osvědčení lhůty k vycestování použít pouze formu potvrzení o stanovení této lhůty např. ve formě osvědčení podle části čtvrté správního řádu. Pro takto radikální zásah se nakonec konzultované subjekty nevyslovily, a to z důvodu nepotřebnosti takto zásadní změny. Co se týče formy vydávaného dokladu, výsledek posuzování byl činěn již ve variantě 2 s negativním výsledkem – výjezdní příkaz je dlouhodobě používaná forma dokladu a je technicky zabezpečen proti zneužití. Případná náhrada výjezdního příkazu jako celku jinou fyzickou formou by znamenala podstatný legislativní zásah a rovněž riziko falzifikátů.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1 Identifikace nákladů a přínosů

3.1.1 Návrh řešení

Navrhuje se změna zákona o pobytu cizinců ve variantě 2 - institut výjezdního příkazu zachovat pouze v určitých situacích, ale ne jako druh přechodného pobytu.

3.2 Náklady

Zvolená varianta nepřináší nové náklady, protože není měněna forma vydávaného dokladu.

3.3 Přínosy

Hlavním přínosem řešení nového nastavení výjezdního příkazu je možnost vypořádat se s negativními praktickými fenomény spojenými se zneužíváním institutu výjezdního příkazu k další legalizaci pobytu a k činnostem nesouvisejícím s vycestováním cizince z území.

3.4 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Řešení problémů nabízejí všechny varianty kromě varianty nulové, kterou tedy nelze označit za variantu přínosnou. Ostatní varianty jsou přínosné, protože vesměs řeší vzniklé problémy avšak v různé míře. S novými náklady by byly spojeny varianty 1 a 3, které by rovněž znamenaly největší legislativní zásah. Varianta 1 zároveň nenabízí dostatečně přesvědčivé argumenty pro řešení problémů, naopak by mohla spíše zvýšit administrativní zátěž. Varianta 3 kromě zvýšených nákladů je variantou typu „buldozer“, pro kterou nebyly nalezeny vhodné argumenty či shledána potřeba tak masivního zásahu. Varianta 2 plní hlavní nastavené cíle nejjednodušeji bez dalších nákladů.

4. Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

S ohledem na vyhodnocení provedení pod bodem 3. 4. byla zvolena varianta 2, tedy institut výjezdního příkazu zachovat pouze v určitých situacích, ale ne jako druh přechodného pobytu.

5. Implementace doporučené varianty a vynuocování

Implementace a vynuocování navrhované varianty řešení bude realizováno v rámci existujících organizačních struktur, a to zejména ústředních správních úřadů a dalších orgánů veřejné moci. Implementace a vynuocování navržených změn sebou nepřinese nové náklady.

6. Přezkum účinnosti regulace

K přezkumu účinnosti regulace budou využívány zejména tyto nástroje:

- Analýza kvantitativních údajů na základě statistického sběru dat v rámci jednotlivých dotčených orgánů.
- Pravidelná vzájemná výměna informací mezi státními orgány na půdě stálých mezíresortních 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).
- Pravidelné měsíční zpracování analytických interních mezíresortních 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. Současně je možné reagovat na aktuální potřeby praxe i případné nedostatky v regulaci nebo její neefektivnost.

7. Konzultace a zdroje dat

K projednání možných variant řešení vzniklých problémů s institutem výjezdního příkazu byl ze strany příslušného oddělení odboru azylové a migrační politiky MV ČR zpracován souhrnný materiál, který byl připomínkován dalšími dotčenými odděleními v rámci OAMP MV ČR, ŘSCP a krajskými ředitelstvími Policie ČR. Následně byl materiál a jednotlivé varianty diskutovány i na speciálním interním semináři (01/2019), kde byli účastni všichni relevantní zástupci dotčených orgánů.