



„System Visapoint funguje nezávisle na zastupitelském úřadě a nikdo nemá možnost poradit žadatelů ovlivnit.“

Rozhovor s Janem Vyčítalem, ředitelem Odboru konzulárních koncepcí a metodiky Ministerstva zahraničních věcí ČR.

Vendula Švecová, Lucie Trlifajová

Abstrakt:

Rozhovor se věnuje několika posledním změnám ve vízovém procesu. Především se jedná o Visapoint, systém registrace při podávání žádosti o dlouhodobé vízum a pobyt, který funguje od léta 2009. Další novinkou Vízový kodex, nové unijní/schengenské nařízení, které od dubna 2010 upravuje podmínky vydávání krátkodobých víz.

Na začátku roku 2009 byl nejprve ve Vietnamu spuštěn systém internetové registrace žadatelů o dlouhodobá víza Visapoint. Během léta 2009 se začal používat i v dalších zemích. Jak hodnotíte jeho fungování?

Pilotní fáze systému byla nejprve spuštěna ve Vietnamu, kde jsme čelili extrémnímu tlaku, kapacita úřadu nestačila pro tisíce a desítky tisíc potenciálních žadatelů zejména o dlouhodobé vízum za účelem zaměstnání a podnikání. Ve Vietnamu, v nejsložitějším teritoriu, se systém Visapoint osvědčil. Nahradil telefonickou registraci, kterou po několik měsíců v roce 2008 provozovala Mezinárodní organizace pro migraci (IOM).

Když se potvrdilo, že systém Visapoint funguje, odvážili jsme se do další etapy rozšiřování na úřady, kde je relativně vysoký počet žadatelů o dlouhodobá víza. Systém dnes (srpen 2010) funguje v 15 zemích na 19 úřadech.

Domnívám se, že prozatím jde o nejlepší způsob registrace pro přijímání žádostí o víza. Určitě lze vytvářet sofistikované systémy za sta miliony korun, systém Visapoint byl ale relativně levný a je účinný. Jsem přesvědčen, že po roce fungování skutečně stabilizoval situaci před úřady. Negativní jevy či občasná kritika není způsobena systémem samotným, ale

jeho sekundárními dopady, myslím například „zprostředkovatele“ nabízející pomoc s registrací.

V letech 2007 a 2008 se řada českých zastupitelských úřadů musela vyrovnávat s enormním zájmem žadatelů o vízum. Jaká je situace dnes?

Od roku 2000 postupně stoupaly nejen počty přijatých žádostí o dlouhodobá víza a pobyty, ale i počty vydaných víz. Tento trend kulminoval v letech 2007 a 2008, zejména v zemích, jako je Ukrajina, Vietnam, Mongolsko a Moldavsko. Dlouhodobě byl nejvytíženější generální konzulát ve Lvově, kde jsme měli v roce 2007 17 500 podaných žádostí o dlouhodobé vízum, v roce 2008 13 500, dále Kyjev (2007 – přes 5 000 žadatelů), Hanoj (2007, 2008 – 10-13 000), Ulánbátar (2007/2008 cca 5 000 žádostí).

Velkému tlaku čelily také zastupitelské úřady na Slovensku a v Polsku, protože v letech 2007 a 2008 bylo možné podat žádost o dlouhodobé vízum kdekoliv. V té době ještě neplatila vyhláška ministerstva vnitra z prosince 2008 o místní příslušnosti, tedy povinnosti podat žádost v místě pobytu nebo v zemi, která vydala cestovní pas. Cizinci často přijeli do České republiky na krátkodobé vízum a pak odjížděli do okolních zemí žádat o dlouhodobé vízum. Pozice zastupitelských úřadů byla velmi složitá, neboť nemohly dostatečně prověřovat některé uváděné skutečnosti, které je možné ověřit pouze v domovském státě. Po vstupu vyhlášky v platnost se tento nápor přesunul do zdrojových zemí.

V současné době evidujeme prudký pokles podaných žádostí i udělených dlouhodobých víz. Například ve Lvově jich bylo v roce 2009 uděleno jen 5 500. Pokles je možná na jedné straně způsoben tím, že v České republice probíhá při rozhodování o dlouhodobých žádostech striktnější a preciznější kontrola, tedy počet zamítnutých žádostí je vyšší. Na druhé straně jsou zastupitelské úřady vázány usnesením vlády, které u dlouhodobých víz omezuje počty přijímaných žádostí, tedy tu nastal synergický efekt.

Jaký je v současnosti podíl zamítnutých dlouhodobých víz?

Toto nelze paušalizovat, klademe velký důraz na individuální posuzování žadatelů, dlouhodobě ovšem dochází ke zpříšňování. Bohužel je v některých zemích vysoká míra padělaných dokumentů přikládaných k žádostem, čemuž odpovídá i míra negativních výsledků. Nutno připomenout, že podle cizineckého zákona toto rozhodují inspektoráty cizinecké policie, nikoliv zastupitelské úřady. V letech 2005 až 2007 mohl být podíl zamítnutých žádostí kolem 10 %, v současné době je to v některých zemích o desítky procent vyšší.

U schengenských víz se poměr zamítnutých víz pohybuje mezi 2-15%, dle teritoria, nejvyšší podíl je samozřejmě v migračně rizikových zemích.

Hlavní prostředek pro regulaci počtu dlouhodobých víz je ovšem systém Visapoint. V něm je počet žádostí na každý den omezen, přičemž je možné se zaregistrovat na termín vzdálený maximálně čtyři týdny – když je limit naplněn, není registrace možná. Kdo určuje tyto limity?

V roce 2008/2009 dorazila hospodářská krize i do ČR, čili reálná poptávka po zahraničních pracovnících nejen v České republice, ale i v celé Evropě rapidně klesala. Na to musela reagovat, a na podzim roku 2008 reagovala, vláda, ministerstvo vnitra a vlastně i my (MZV) a to prostřednictvím usnesení, které se týkalo regulace migrace z Vietnamu. Následovalo usnesení vlády č. 171 z 9. února 2009, které určilo, že v pěti zemích (Ukrajina, Moldavsko, Mongolsko, Vietnam a Thajsko) nebudou přijímány žádosti o dlouhodobá víza za komerčním účelem, tedy zaměstnání, podnikání a účast v právnické osobě.

Nemyslím si, že by daňový poplatník, a obecněji racionálně uvažující člověk, toleroval, aby nebyly regulovány počty nově příchozích cizinců v momentě, kdy ministerstvo vnitra realizuje takové aktivity, jako jsou projekty dobrovolných návratů s nemalým finančním příspěvkem České republiky.

Ukrajina, Vietnam, Mongolsko i Moldavsko v době zastavení vydávání víz patřily mezi významné zdrojové země pro migraci do ČR – proč ale Thajsko?

Po vyhodnocení trendů migrace z Thajska jsme došli k závěru, že počty výrazně převyšovaly reálnou poptávku v ČR. Analýzy probíhají průběžně a po dalším vyhodnocení bylo v září 2009 Thajsko z této skupiny vyčleněno a nahrazeno Uzbekistánem. Ministerstvo vnitra ve spolupráci s dalšími ministerstvy, tedy i MZV, sleduje migrační trendy a snaží se efektivně migraci regulovat.

Jak jsou nastaveny limity přijímaných žádostí a na základě čeho?

Současné počty jsou součástí usnesení vlády ze září 2009 jako tzv. vyhrazená část čili informace podléhající utajení. Tímto usnesením vláda pokračuje v regulaci ekonomické migrace z vybraných zemí.

Počty jsou určeny na základě analýzy počtu cizinců žijících na území ČR a jejich dalšího potencionálního zájmu o pobyt v ČR. Limity jsou nastavovány podle skutečného počtu žadatelů o dlouhodobá víza za konkrétním účelem v dané zemi. Možnosti závisí rovněž na počtu pracovníků na daném zastupitelském úřadě a obtížnosti vyhodnocování přijímaných žádostí. Domnívám se, že „pracovní/ekonomickou“ migraci proudící do České republiky je třeba regulovat v návaznosti na potřeby českého pracovního trhu.

Vraťme se k systému Visapoint. Ten momentálně funguje v 15 zemích. Jaká je vize do budoucna?

Systém Visapoint by měl fungovat ve všech zemích pro podání žádosti o dlouhodobé vízum. V zemích, kde je větší poptávka po krátkodobých vízech (řekněme tisíc a více za rok) – opět mluvíme zejména o zemích východní Evropy – předpokládáme využití systému i pro krátkodobá, schengenská víza. Máme k dispozici nově právní základ pro tento krok, Vízový kodex, který potvrzuje možnost využívat systém objednávání.

Z pohledu zastupitelských úřadů je jednodušší, když se lidé takto objednávají, protože vědí, kdo kdy přijde, kolik lidí. Já se domnívám, že i pro žadatele to znamená vyšší komfort, transparentnost a garanci nezávislosti systému. Mají jistotu, kdy budou odbaveni. Odpadá riziko nelegálních pokusů regulovat frontu žadatelů před úřadem samozvanými „organizátory“.

Samozřejmě musíme ponechat prostor pro mimořádné případy, například pro rodinné příslušníky občanů EU tak, aby nemuseli čekat ve virtuální řadě a měli okamžitý přístup k podání žádosti.

Jak je registrace do systému Visapoint ošetřena v zemích, kde není běžný přístup k internetu, žadatelé nemají například emailovou adresu, která je k registraci na termín potřebná?

Ta situace může být ztížena, ale řešení má. Pokud je deklarovaný účel žádosti o dlouhodobé vízum skutečný, ve všech případech to s sebou nese kontakt s některými českými úřady či fyzickou osobou v ČR před podáním žádosti (na zastupitelském úřadě v zemi původu). Podnikatelé potřebují získat živnostenské oprávnění v ČR, zaměstnanci pracovní povolení, studenti složit přijímací zkoušky.

Pokud žadatel nemá možnost registrovat se osobně, může za něj registraci provést kdokoliv se znalostí jeho osobních dat a čísla pasu. Není podmínkou, že registrace musí být provedena ze země, kde ten člověk žádá, ani že by ji musel provádět ten, kdo žádá o vízum. Za celý rok provozování systému Visapoint si nevzpomínám na stížnost na nedostupnost internetu. Pokud chcete cestovat do USA, nikdo s Vámi neřeší, zda máte znalost/možnost přístupu k internetu.

Neotevívá se tím ovšem prostor pro prostředníky?

Ano, teoreticky tuto situaci mohou využít lidé, kteří parazitují na neznalosti svých spoluobčanů. To se velmi těžko reguluje, zejména pokud neexistuje spolupráce se zemí původu. Stejný problém je u telefonování, zasílání faxů nebo čekání ve frontě před úřadem. Pokud mi někdo nabídne: „Příteli, já tě tam zaregistruji a chci od tebe tisíc euro.“, tak je to otázka vztahu těch dvou lidí a jejich volby. Kde je nabídka, je i poptávka.

Politická a ekonomická situace v některých zemích zvyšuje tlak na místní obyvatele, aby odcestovali do zahraničí za prací. Pod tímto tlakem někteří lidé přestávají věřit právu a pravidlům a věří více slibům a „prodávané“ naději. Tyto excesy mají ovšem řešit místní orgány a policie.

Na internetu se ovšem také objevují informace o možnostech předbíhání při podání žádosti o dlouhodobé vízum...

Můžu za ministerstvo a správce toho systému prohlásit, že permanentně sledujeme, co se děje ve virtuálním elektronickém světě v okolí systému. Systém nedovoluje přepisování nebo předbíhání, které se nedá vyloučit v případě „lidových“ seznamů vznikajících před úřadem nebo pokud je pořadí vytvářeno na základě telefonických registrací, kdy „kdoš“ na zastupitelském úřadě sepisuje jména.

Systém Visapoint funguje nezávisle na zastupitelském úřadě a nikdo nemá možnost pořadí žadatelů ovlivnit. Pokud bychom na každém z více než sta zastupitelských úřadů měli individuální systém registrace, nemůžeme garantovat, že nedojde k nějakým posunům. Každý krok, každá změna je v systému zapsaná a tedy dohledatelná, což je garancí integrity a transparentnosti. Systém umožňuje mít přehled o počtech registrovaných cizinců, o vytíženosti na jednotlivých úřadech.

Dostaly se k nám stížnosti žadatelů, že někdo přišel na úřad dříve či „jinak“, je ale těžké toto komentovat bez znalosti konkrétní situace. Je zvláštní, že tyto informace se objevují zejména v případě Ukrajiny. K tomu, aby tato podezření mohla být prošetřena, potřebujeme získat konkrétní informace. Pokud je máte, dejte nám je, naším zájmem je vše prošetřit a případně zřídit pořádek.

V současné době je systém Visapoint odstaven. Podle stránek MZV měla být původně odstávka do 14. srpna, dnes (20. srpna) je na stránkách MZV informace, že potrvá do konce měsíce. Z jakého důvodu to je a jak dlouho bude systém mimo provoz?

Systém pro nás spravovala organizace IOM, za což jí patří poděkování. V současnosti ho přebíráme pod vlastní správu, s tím souvisí nezbytné technické úpravy a změny, dochází k jeho vylepšení, aby byl uživatelsky snadnější. Například v případě obsazenosti termínu by se mělo žadatelům ukázat, že není možné se zaregistrovat. Věřím, že se podaří dodržet termín konec srpna, kdy bude upravená verze spuštěna.

V současnosti systém nefunguje už na Ukrajině, tam už určité práce probíhají. Ve velmi krátké době nebude systém dočasně fungovat i pro zbytek zemí, po nějaký čas nebude možné se zaregistrovat a vůbec se dostat na stránky. Na našich stránkách tuto informaci pravidelně aktualizujeme. Vzhledem k tomu, že jsme gestorem toho systému, tak primárním zdrojem informací by měla být domovská stránka MZV.

Považujete tedy za dostatečné, že informace jsou pouze v češtině a angličtině a to jen na stránkách MZV, nejsou na stránkách jednotlivých konzulátů¹ v zemích původu (ani na samotných stránkách Visapointu)?

Ano, s odkazem na výše řečené, kdy registrace velmi často probíhá ve spolupráci se subjektem v ČR, se domníváme, že informace v češtině a angličtině je dostatečná. MZV odpovídá na množství individuálních dotazů, což činí i jednotlivé ambasády. Ty také informace průběžně publikují na svých webových stránkách, i v jazyce hostitelské země.

Znamená to tedy, že v zemích, kde je systém spuštěn, není vůbec možné podávat žádosti o dlouhodobá víza?

Ne, tak to není. Žadatelé jsou v systému registrovaní 4 týdny dopředu, tedy 14-ti denní výpadek znamená, že došlo k výluce v objednávání, která bude po spuštění velmi rychle zaplněna. Objednaní žadatelé jsou úřady normálně přijímáni a žádosti o dlouhodobá víza se standardně zpracovávají.

Obraťme se nyní od dlouhodobých (národních) víz ke krátkodobým, tzv. schengenským vízům, která jsou regulována celoschengenskými pravidly. Zde je asi největší aktualitou tzv. Vízový kodex, který vstoupil v platnost v dubnu 2010. Jaké jsou jeho dopady?

Z pohledu našich pracovníků kodex nepřináší dramatické změny. Přináší ale změny v oblasti větší právní jistoty na straně žadatelů, kteří získávají právo být lépe informováni. Nové jsou například některé formuláře – formulář žádosti o vízum, formulář pro případ zamítnutí žádosti, ve kterém je kladen větší důraz na preciznost zdůvodnění zamítnutí. Z pohledu českého právního řádu je nový institut odvolání, který vstoupí v účinnost nejpozději 5. dubna 2011. V současné době je tedy platný, ale ještě není účinný.

Do současnosti jsme neidentifikovali zásadní problémy při implementaci kodexu, přechod byl relativně hladký. Tato legislativa nám byla dlouhodobě známa a její znalost nám umožnila kvalitní přípravu našich lidí v zahraničí na jeho implementaci. Jde o nařízení, které je přímo aplikovatelné a není tedy třeba čekat na novelizace např. cizineckého zákona, byť se ho dotýká.

Kodex také klade důraz na harmonizaci místní konzulární spolupráce, která není v některých teritoriích ještě dostatečně rozvinuta. To je ale kompetence Evropské komise, nikoliv členských států. Cílem je zajistit vyšší komfort pro žadatele, stejné standardy na zastupitelských úřadech všech zemí EU, harmonizovány by měly být například požadavky na další podpůrné doklady k žádostem.

¹ Například na ukrajinských zastupitelských úřadech 17. srpna 2010 tyto informace chyběli nebo byli neúplné. (Pozn. autorky)

Jak probíhalo jednání o kodexu, jaký byl postoj České republiky?

Vízový kodex nás (a hlavně konzulární odbor) zaměstnává již od začátku jeho projednávání v Radě EU, kde byl návrh Komise předložen na jaře 2008. Dokončen pak byl v době českého předsednictví (leden – červen 2009), kdy se podařilo najít potřebný kompromis mezi Radou EU a Evropským parlamentem.

Dlouhá diskuze se vedla např. o institutu odvolání, o tom, do jaké míry bude jeho provádění v kompetenci členských států. Aby to na jedné straně neznamenalo zborcení právní kontinuity v jednotlivých zemích, ale na druhé straně, aby bylo posíleno postavení cizince. Finální řešení je, že procedura bude definována národní legislativou. Jak toto bude upraveno v České republice, je na Parlamentu během projednávání novely cizineckého zákona.

Pokud by byl nařízením definován i proces odvolání, hrozilo by, že tento mechanismus nebudeme moci přizpůsobit české právní tradici – mám na mysli například architekturu cizineckého zákona, některé části správního řádu, speciální procesní pravidla, která jsou mimo správní řád. Velká diskuse se vedla kolem možnosti využívání externích poskytovatelů služeb, tzv. outsourcing, který však Česká republika využívá v malé míře.

Co vše s sebou nese zmiňovaný institut odvolání – nového posouzení důvodů neudělení víza?

Institut odvolání přináší posílení právního postavení žadatele v procesu rozhodování o vízu. Neznamená to však, že když se žadatel odvolá proti verdiktu zastupitelského úřadu, vízum mu bude automaticky uděleno.

O krátkodobých vízech bude, alespoň na českých konzulátech, vždy rozhodovat zastupitelský úřad, tento systém se nemění. Zde pracují kvalifikovaní diplomaté s bezpečnostní prověrkou na nejvyšších úrovních, státní zaměstnanci, kteří jsou řádně proškolení a nemají žádný zájem na tom, aby někoho poškodili. Já našim konzulům důvěřuji a jejich velmi náročné a stresující práce si velmi vážím.

Samotný institut odvolání není zatím závazně upraven, je součástí novely cizineckého zákona, která bude v nejbližší době předložena k projednání Parlamentu. Novela předpokládá mimosoudní přezkum – opětovné posouzení žádosti ze strany ministerstva zahraničních věcí.

Máte představu, kolik osob se bude chtít odvolat?

Institut odvolání funguje v některých zemích EU již nyní. Dle našich informací není případů odvolání extrémně mnoho. Bavíme se o krátkodobých vízech, tedy o cestách, které trvají relativně krátkou dobu, a žádosti o vízum jsou podávány krátce před odjezdem.

Odvolání má tedy smysl, když má žadatel důvodné podezření, že jeho žádost nebyla náležitě posouzena či nastaly nové skutečnosti rozhodné pro posouzení žádosti. Mohou nastat případy, kdy cizinec nepřiložil k žádosti všechny nezbytné formalilty nebo informace, které mají na posuzování žádosti zásadní vliv.

U dlouhodobých víz tato možnost není, uvažuje se o ní?

V případě dlouhodobých víz se o institutu odvolání uvažuje obdobně jako u krátkodobých víz.

Jaké další úkoly stojí před Ministerstvem zahraničních věcí v oblasti vízové politiky a praxe?

Začnu krátkodobými vízy, kde koncepci už nedefinuje sama ČR, ale definujeme ji společně v EU. V současnosti jde především o zmiňovaný Vízový kodex, který bude plně účinný od 5. dubna 2011. Pak je tu evropský vízový informační systém (VIS), jeho technické řešení včetně zavádění biometrie do vízového procesu. Kombinací VIS a biometrie by měl vzniknout robustní systém, který bude doplňovat schengenský informační systém (SIS).

Co se týče dlouhodobých víz, vládní návrh cizineckého zákona přináší určité změny, které nechci specifikovat, neboť jsou stále v podobě vládního návrhu. Připravit naše úřady a konzuly na tyto změny je další úkol, který nás čeká.

Dalším momentem - a ten nelze kvantifikovat na krátká a dlouhá víza - je kvalita českých konzulů a konzulárních zaměstnanců MZV, kteří se podílejí na vízovém procesu. Průběžná rotace pracovníků znamená vysoké nároky na jejich proškolení. Bez dobře připravených konzulů a administrativně technického personálu nelze tuto práci kvalitně provádět. Zde patří zásadní roli ústředí MZV, které přijalo nový koncept konzulárního vzdělávání, zčásti financovaného z evropského fondu pro ochranu vnějších hranic.

Letos nově realizujeme základní kurz, kterým prochází budoucí konzulové (i konzulové, kteří už mají předchozí praxi) před odjezdem na úřad. Konzulové jsou dále v několikaměsíčních intervalech pravidelně seznamováni s novými trendy i metodikou. Tento model školení doplňuje koncept pravidelných regionálních školení, která se konají jednou ročně v regionech (např. Asie, Amerika, atd.) a kde společně řešíme aktuální trendy a problémy, s kterými se konzulové při své práci setkávají.

Pevně věřím, že se nám bude dařit držet a případně zvyšovat kvalitu konzulární služby, i s přispěním konstruktivní kritiky veřejnosti.



Trust for Civil Society
in Central and Eastern Europe

Článek vznikl v rámci projektu "Migrační politika v krizi" Multikulturního centra Praha za podpory nadace Open Society Fund Praha a projektu „Visawatch“ za podpory CEE Trust.

O autorce

Lucie Trlifajová vystudovala etnologii na Filosofické fakultě Univerzity Karlovy v Praze, ve své diplomové práci se věnovala ukrajinské migraci v ČR. Během studií strávila rok ve Francii na Université de Toulouse. V současnosti koordinuje v Multikulturním centru Praha projekt Visawatch.