



Přístup k podání žádosti o vízum a regulace počtu podaných žádostí¹

Pavel Pořízek

Abstrakt:

Článek stručně popisuje problémy, kterým mohou čelit potenciální žadatelé o dlouhodobé vízum do ČR. Zároveň zmiňuje i kroky státu, kterými se snaží počty žadatelů o dlouhodobé vízum regulovat a otázky s tím spojené.

V posledních letech řeší Česká republika palčivý problém s organizačním zvládnutím a efektivní regulací vysokého náporu potenciálních žadatelů o dlouhodobá víza z některých zemí (jedná se zejména o Ukrajinu, Vietnam, Mongolsko, Moldávii a Rusko).

Ještě v roce 2007 byla situace na nejvytíženějších zastupitelských úřadech (Lvov, Kyjev, Hanoj) pro potenciální žadatele o vízum v řadě ohledů nedůstojná (i několikadenní čekání ve frontě před zastupitelským úřadem na podání žádosti, „organizování“ fronty kriminálními strukturami, nedostatečná informovanost o podmínkách získání víza do ČR apod.).² Jen stěží bylo možné tento stav označit za řízenou migraci, ke které se ČR hlásí, dle jasných, transparentních pravidel a ekonomických potřeb státu. Zároveň lze mít vážné pochybnosti o tom, zda byl v uvedených destinacích zajištěn efektivní přístup k podání žádosti o vízum.

Postupně došlo ke zřetelnému zlepšení situace, nicméně řadu kroků, které byly v mezidobí podniknuty, lze považovat za diskutabilní.

¹ Autor vychází rovněž z poznatků a závěrů svého kolegy z Kanceláře veřejného ochránce práv Mgr. Jaroslava Švomy.

² Viz např. články Marka Pokorného „Česká víza: Stamilionový byznys“, zveřejněný v Deníku dne 13. 12. 2007 (http://www.denik.cz/z_domova/viza20071212.html) či „Ministerstvo konzulát ve Lvově posílí, problémy by měly ustát“ ze dne 14. 12. 2007 (http://www.denik.cz/z_domova/viza_ukrajina20071213.html) a řada článků na Migraceonline.cz

Jedním z příkladů je zastavení nabírání žádosti o víza k pobytu nad 90 dnů na Velvyslanectví ČR v Hanoji.³ Tento stav a neumožnění podat žádost o vízum se stal předmětem několika žalob ze strany cizinců směřovaných vůči Ministerstvu zahraničních věcí a vládě.

Cizinci se domáhají poskytnutí soudní ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu.⁴ Jako občané Vietnamu mohli podat žádost o udělení víza k pobytu nad 90 dnů pouze na zastupitelském úřadě České republiky v Hanoji. Od 21. listopadu 2008, kdy došlo na základě rozhodnutí vlády k ukončení přijímání žádostí o udělení víz na tomto zastupitelském úřadě, tedy nemohli žádost vůbec podat. Tím bylo zasaženo do jejich práva podat žádost o udělení víza a práva na její projednání.

Tyto kauzy se dostali až k Nejvyššímu správnímu soudu, který je vrátil zpět k novému řízení před Městským soudem v Praze. Ten bude muset dle instrukcí Nejvyššího správního soudu „stejně pečlivě vážit ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle něhož se každý může domáhat stanoveným způsobem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Stěžovatel totiž nenapadal neudělení víza, nýbrž to, že mu nebylo umožněno žádost o udělení víza podat. To, že na udělení víza není právní nárok, přitom nikterak nezpochybnil.

Zdůraznil však, že má právo podat žádost o udělení víza a rovněž má právo na to, aby tato žádost byla projednána. Rovněž tak bude muset soud prvního stupně přihlédnout k ustanovení čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, které definuje Českou republiku mimo jiné jako demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Dále bude zvažovat, zda-li povinnost České republiky umožnit podávání žádostí o udělení víza cizincům, a to i jinde než v jejich domovské zemi, nevyplývá z nějaké mnohostranné mezinárodní smlouvy.“⁵ Dle dostupných informací nejsou tato řízení dosud skončena.

Dalším opatřením bylo zastavení a následné omezení vydávání dlouhodobých víz u vybraných států. Od 1. dubna 2009⁶ byl až do odvolání pozastaven příjem žádostí o víza k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání, zaměstnání a účasti v právnické osobě na zastupitelských úřadech České republiky, či generálních konzulátech České republiky v Thajsku, Vietnamu, Moldavsku, Mongolsku a na Ukrajině. Od 21. září 2009⁷ je „u států, kde dlouhodobě trvá vysoká poptávka po pracovním uplatnění v České republice“ (Moldavsko, Mongolsko, Ukrajina, Vietnam Uzbekistán) zavedeno omezené nabírání žádostí.

U každého typu víza jsou stanoveny limity, kolik žádostí může daný zastupitelský úřad přijmout.⁸ Z veřejně dostupných zdrojů nelze získat žádné bližší informace k daným limitům,

³ K němuž došlo na základě usnesení vlády ze dne 12. 11. 2008 č. D 1438/2008 (vydanému v režimu důvěrné).

⁴ Podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů

⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 Aps 7/2009 – 36 (obdobně např. i rozsudek NSS č.j. 8 Aps 5/2009 – 37), dostupné na www.nssoud.cz.

⁶ V souladu s usnesením vlády č. 171 ze dne 9. února 2009.

⁷ Na základě usnesení vlády č. 1205/2009 ze dne 16. září 2009.

⁸ „Mezi navrhovaná opatření patří ukončení úplného zastavení nabírání nových žádostí o udělení víza nad 90 dnů za vybranými účely. Nicméně vzhledem k přetrvávajícím důsledkům hospodářské krize je i nadále nezbytné

popř. kritériím, na jejichž základě jsou stanoveny. Zůstává otázkou, jak se tyto limity shodují s ustanovením § 56 zákona o pobytu cizinců, které vymezuje zákonné důvody pro zamítnutí žádosti o vízum – překročení limitu jako důvod pro zamítnutí žádosti ustanovení § 56 zákona o pobytu cizinců nezná.⁹

V tomto ohledu je problematické ohánět se tvrzením, že na udělení víza není právní nárok. Pokud žadatel splní všechny náležitosti a není naplněn žádný ze zákonných důvodů pro zamítnutí žádosti, nelze k zamítnutí žádosti využít nějaký další, mimoprávní důvod. Zároveň se lze ptát, zda může usnesení vlády o zastavení nebo omezení vydávání víz “přebít” ustanovení § 56 zákona o pobytu cizinců a přidat další faktický důvod neudělení víza – překročení limitu.

Existuje zde také riziko rozporu se zárukami garantovanými některými unijními směnicemi (např. směrnicí Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny¹⁰) v případě, kdy dotyčný

pokračovat v omezení příjezdu nových zahraničních pracovníků na území České republiky. K omezení by mělo dojít zejména u států, kde dlouhodobě trvá vysoká poptávka po pracovním uplatnění v České republice. Naopak u států, kde se je dlouhodobě nízký zájem o pracovní imigraci do České republiky, není důvod v opatření pokračovat.“, viz usnesení vlády č. 1205/2009 ze dne 16. září 2009.

⁹ Srov. zejména § 56 (Důvody neudělení víza) odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců: „(1) Vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, policie nebo zastupitelský úřad cizinci neudělí, jestliže

- a) se cizinec na požádání policie nebo zastupitelského úřadu nedostaví k pohovoru nebo nepředloží ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti o vízum nebo jestliže se i přes provedení pohovoru nebo vyhodnocení předložených dokladů nepodaří tyto údaje ověřit,
- b) cizinec vyplní žádost o udělení víza nečitelně nebo neúplně či nepravdivě,
- c) je cizinec evidován v evidenci nežádoucích osob,
- d) má poznatky o tom, že by náklady spojené s pobytem cizince na území nesla Česká republika,
- e) nepředloží náležitosti k žádosti o udělení víza nebo předloží-li padělané nebo pozměněné náležitosti,
- f) cizinec v žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání uvede pouze číslo jednacích žádosti o vydání povolení k zaměstnání a u kterého úřadu práce o takové povolení požádal a úřad práce toto povolení nevydává,
- g) cizinec v žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání podle zvláštního právního předpisu uvede pouze číslo jednacích ohlášení živnosti nebo žádosti o udělení koncese a u kterého živnostenského úřadu živnost ohlásil nebo o koncesi požádal, a živnostenský úřad potvrzení o tom, že tento cizinec splňuje všeobecné a zvláštní podmínky provozování živnosti, nevydává,
- h) jsou zjištěny skutečnosti uvedené v § 9 odst. 1 písm. a), b), g), h), i) nebo j),
- i) jsou zjištěny skutečnosti nasvědčující tomu, že cizinec po skončení pobytu stanoveného vízem neopustí území nebo že vízum hodlá zneužít k jinému účelu, než je uveden v žádosti o udělení víza,
- j) před vyznačením víza nepředloží doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu pobytu na území, nejde-li o případy uvedené v § 180i odst. 2,
- k) pobyt cizince na území není v zahraničněpolitickém zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území,
- l) cizinec odmítne poskytnout otisky prstů nebo pořízení obrazového záznamu, nebo
- m) cizinec neuhradil pokutu nebo náklady řízení vzniklé v souvislosti s řízením vedeným podle tohoto zákona.

(2) Vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, policie nebo zastupitelský úřad cizinci neudělí, jestliže

- a) nespĺňuje podmínku trestní záchovalosti (§ 174),
- b) doba platnosti jeho cestovního dokladu nepřekračuje dobu pobytu na území podle požadovaného víza nejméně o 90 dnů, nebo
- c) v uplynulých 5 letech porušil povinnost stanovenou tímto zákonem, za podmínky, že důsledky neudělení víza budou přiměřené důvodu pro neudělení víza. Při posuzování přiměřenosti policie přihlíží zejména k dopadům tohoto neudělení do soukromého a rodinného života cizince.“

¹⁰ V tomto případě lze ve výjimečných situacích zvažovat i možný zásah do práva na ochranu rodinného života dle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (viz rozsudek ESLP ze dne 21. prosince 2001 ve věci Sen v. Nizozemsko).

cizinec z důvodu neznalosti, resp. neposkytnutí dostatečných informací na zastupitelském úřadu nežádá přímo o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny,¹¹ ale o dlouhodobé vízum. Neumožnění podání žádosti z důvodu naplnění kvóty by pak mohlo vést k porušení závazků vyplývajících z příslušné směrnice, které tento důvod zamítnutí žádosti neznačí, popř. za splnění stanovených podmínek garantují nárokové umožnění pobytu v ČR.¹²

Zmíněná regulace („omezené nabírání“) znamená v konečném důsledku znatelné odlehčení nejexponovanějších zastupitelských úřadů, pokud jde o agendu dlouhodobých víz.¹³ Svědčí o tom jednoznačně i statistická data, v roce 2009 došlo oproti roku 2008 k dramatickému poklesu žádostí o udělení víza k pobytu nad 90 dnů ze 71.156 na 26.408 žádostí.¹⁴

Dále je pak zapotřebí se zamyslet nad fungováním elektronického objednávkového systému Visapoint.

¹¹ V těchto případech se jedná o klasické formální správní řízení dle části druhé a třetí správního řádu s plnoprávním soudním přezkumem, žádost lze navíc zaslat na zastupitelský úřad, popř. ve stanovených případech na inspektorát cizinecké policie, i poštou, bez limitů daných zmíněnými usneseními vlády, resp. systémem Visapoint.

¹² Např. čl. 6 odst. 1 směrnice 2003/86/ES umožňuje při splnění stanovených podmínek žádost o vstup a pobyt rodinných příslušníků zamítnout pouze z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví.

¹³ Viz např. i Analýza aktuálního vývoje a problémů v oblasti migrace a postup České republiky v oblasti prevence a potírání nelegální migrace a negativních jevů spojených s migrací, zpracovaná Ministerstvem vnitra (č. j.: MV-27772-19/OAM-2010 ze dne 8. dubna 2010): „...Výrazně se snížily zejména počty zahraničních pracovníků, a to v souvislosti s omezováním výroby následkem hospodářské krize. Nejvýraznější pokles byl zaznamenán v případě státních příslušníků Ukrajiny, Vietnamu a Mongolska. ... S ohledem na možná rizika spojená s dopady hospodářské krize na situaci cizinců se řada opatření imigrační politiky v průběhu roku 2009 zaměřovala na předcházení, resp. minimalizaci těchto dopadů. ... Jednalo se zejména o omezení příchodu nových zahraničních pracovníků. Od 1. dubna 2009 došlo na vízově nejexponovanějších zastupitelských úřadech České republiky v zahraničí k pozastavení nabírání žádostí o dlouhodobá víza spojená s výkonem ekonomických aktivit. S účinností od 21. září 2009 bylo plošně pozastavení nabírání žádostí zrušeno, nicméně početní omezení nabíraných žádostí o dlouhodobá víza nadále pokračují. Omezené přijímání žádostí o dlouhodobá víza se vztahuje na státní příslušníky Mongolska, Moldavska, Ukrajiny, Uzbekistánu a Vietnamu.“

¹⁴ Zpráva o situaci v oblasti migrace na území České republiky v roce 2009:

Počet žádostí o udělení víza k pobytu nad 90 dnů podaných na ZÚ ČR, porovnání roku 2008/2009

Stav roku	k 31. 12. 2008		k 31. 12. 2009		Změna oproti předchozímu období	
	absolutní číslo	tj. %	absolutní číslo	tj. %	v %	absolutní číslo
Celkem podáno žádostí	71 156	100,00	26 408	100,00	-62,9	-44 748
z toho TOP 10*						
Ukrajina	26 034	36,6	8 155	30,9	-68,7	-17 879
Rusko	8 279	11,6	5 257	19,9	-36,5	-3 022
Spojené státy americké	2 925	4,1	2 593	9,8	-11,4	-332
Moldavsko	4 624	6,5	918	3,5	-80,1	-3 706
Kazachstán	881	1,2	908	3,4	3,1	27
Uzbekistán	2 607	3,7	908	3,4	-65,2	-1 699
Mongolsko	5 453	7,7	586	2,2	-89,3	-4 867
Čína	1 298	1,8	555	2,1	-57,2	-743
Turecko	496	0,7	535	2,0	7,9	39
Bělorusko	802	1,1	509	1,9	-36,5	-293

Vysvětlivka: *řazeno podle nejvyšší hodnoty počtu podaných žádostí o vízum v hodnoceném roce

Poznámka: Údaje zpracovány ŘSCP PČR - zdroj EVIC 2

Jedním z návrhů, který ochránce v roce 2008 předložil ministerstvu zahraničí a ministerstvu vnitra v souvislosti se stížnostmi na situaci před některými zastupitelskými úřady ČR v zahraničí, byla možnost sjednávání termínu pohovoru, resp. podání žádosti o vízum prostřednictvím internetového nebo telefonického spojení. Některé zastupitelské úřady i pod vlivem mediální kritiky zavedly callcentra, jejichž prostřednictvím se žadatel musel předem objednat. Tento krok ochránce uvítal, ale následné informace o fungování callcenter naznačily, že tato opatření nebyla dostatečná a neodstranila problémy provázející předchozí praxi.¹⁵ Lze zmínit i soudní spory s ministerstvem zahraničních věcí, které byly ohledně vybírání poplatků callcentru vedeny.¹⁶

Ochránce tak uvítal spuštění pilotního projektu elektronického objednávkového systému pro podání žádosti o vízum do ČR Visapoint¹⁷ od 1. 6. 2009, který by měl zvýšit efektivitu a komfort vízového procesu (viz ovšem dále). Zdá se však, že ani jeho fungování nebude bezproblémové a nezaručuje, že k podání žádosti o dlouhodobé vízum se dostane každý potenciální zájemce o vízum.

Z tiskové zprávy zveřejněné na webových stránkách MZV je zřejmé, že systém není nastaven tak, aby se k podání žádosti dostali zájemci chronologicky dle okamžiku projevení úmyslu se prostřednictvím systému zaregistrovat k podání žádosti. Pokud je totiž počet žádostí vyčerpán, systém zájemci o podání žádosti volný termín nenabídne. Takový žadatel pak místo toho, aby

¹⁵ Srov. tiskovou zprávu ochránce Činnost callcenter při českých konzulátech ze dne 3. září 2008 (dostupná na www.ochrance.cz): „Některé konzuláty provádějí „objednávání“ žadatelů samy, jiné k tomu využívají soukromé agentury. Využívání externích služeb je odůvodňováno administrativní náročností v případě vysokého počtu podávaných žádostí. Jak ochránce zjistil, činnost soukromých agentur provozujících tuto službu pro české konzulární úřady není vždy transparentní. O společnostech nejsou veřejně přístupné jakékoliv bližší informace. Neexistuje zřejmě ani metodika pro výběr externího provozovatele, realizace této služby se u jednotlivých konzulátů liší, významně se liší i výše poplatků za službu (např. u konzulárního úřadu Lvov jde o 310,- Kč, v případě konzulárního úřadu Hanoj je poplatek stanoven ve výši cca 43,- Kč). Při této netransparentnosti nelze vyloučit, že pořadníky, které bude taková společnost sestavovat a nad nimiž bude mít kontrolu, bude manipulovat ve prospěch určitých žadatelů. Problematická je i skutečnost, že telefonická registrace, která je podmínkou pro podání žádosti o vízum, je zpoplatněna. Přestože provoz callcentra vyžaduje určité náklady, v tomto případě je poplatek fakticky vybírán za přístup ke správnímu úřadu, což nemá oporu v žádném zákoně. Proces přijímání žádostí a udělování víz by měl primárně zajišťovat stát a pouze v mimořádných situacích, kdy je to z objektivních důvodů nemožné, mělo by být zvoleno výše uvedené řešení (externí subdodavatele) ovšem za předpokladu naprosté transparentnosti celého procesu. Jen tak se dá předcházet korupci. Jedním z možných řešení je například automatizované objednávání prostřednictvím internetu, k němuž přistoupili v některých jiných zemích, a s nímž existují zkušenosti i v českém prostředí (např. při vyřizování občanských či řidičských průkazů apod.).“

¹⁶ Viz např. tiskové zprávy zveřejněné na webových stránkách ministerstva zahraničních věcí, Prohlášení MZV ČR k zamítnutí žalob vietnamských žadatelů o dlouhodobá víza (http://www.mzv.cz/jnp/cz/udalosti_a_media/prohlaseni_a_stanoviska/x2010_07_22_prohlaseni_mzv_k_zamituti_vietnamskych_zalob.html) či Prohlášení MZV k rozsudku proti call centru na GK Lvov (http://www.mzv.cz/jnp/cz/udalosti_a_media/prohlaseni_a_stanoviska/x2010_06_21_prohlaseni_mzv_k_rozsudku_proti_call centru_na_gk_lvov.html). V tomto druhém případě byli stěžovatelé s vrácením poplatku úspěšní, cit. z tiskové zprávy: „Příkázáním povinnosti vrátit žalobcům poplatek za registraci termínu, který nebyl správním poplatkem, nýbrž platbou žadatele provozovateli call centra, bylo de facto rozhodnuto o tom, že za objednání nemá platit zájemce o vízum, nýbrž stát z rozpočtových prostředků, tedy daňový poplatník.“

¹⁷ <https://www.visapoint.eu>

byl zařazen do pořadníku, musí dále zkoušet štěstí, zda se nějaký termín neuvolní. Rozhoduje tak v lepším případě zřejmě náhoda či vytrvalost.¹⁸

Zároveň to znamená, že k regulaci počtu žádostí o vízum dochází i faktickými možnostmi, nastavením systému Visapoint, i v těch případech a zemích, u nichž nejsou usnesením vlády stanoveny kvóty pro počty podaných žádostí o dlouhodobá víza.

Považuji za značně problematické, že omezování počtu podaných žádostí o dlouhodobá víza systémem Visapoint nemá explicitní zmocnění v zákoně. Rovněž tak i u zemí, u nichž je počet žádostí regulován usnesením vlády by bylo vhodnější, aby se tak dělo na základě bezprostředního zmocnění v zákoně.

Samotný systém Visapoint by pak měl být nastaven spíše tak, aby se k faktickému podání žádosti o vízum dostali potenciální žadatelé chronologicky dle své snahy o zaregistrování se k podání žádosti. Systém průběžného uvolňování termínů, aniž by byly veřejně dostupné bližší informace k mechanismu jejich uvolňování, zavdává určité pochybnosti o transparentnosti celého systému. Opět se mohou objevit spekulace o tom, že někdo bude mít tuto informaci předem a ta se poté může stát předmětem výnosného obchodu.

Zmíněné okruhy představují jen část problémů spojených s vízovou politikou České republiky a s její realizací. Zároveň jsem přesvědčen, že pokud český stát k podobným krokům přistupuje, měla by regulace a dramatický pokles počtu žádostí o dlouhodobá víza vést k dalšímu prohloubení zásady zákonnosti a k celkové kultivaci procesní stránky vízového řízení.



Trust for Civil Society
in Central and Eastern Europe

Článek vznikl v rámci projektu "Visawatch" Multikulturního centra Praha za podpory CEE Trust.

O autorovi:

JUDr. Pavel Pořízek se azylovému a cizineckému právu věnuje více než 11 let, v současnosti je zástupcem vedoucího odboru právního Kanceláře veřejného ochránce práv, kde má mimo jiné na starosti i podněty směřující do oblasti cizineckého práva

¹⁸ Srov. tiskovou zprávu MZV Volné termíny v systému VISAPOINT ze dne 15.2.2010, dostupnou na http://www.mzv.cz/jnp/cz/informace_pro_cizince/aktuality/volne_terminy_v_systemu_visapoint.html:

„V případě, že systém sám nenabídne termín podání žádosti o vízum k pobytu nad 90 dnů na zastupitelském úřadě České republiky, jsou již všechny volné termíny na měsíc dopředu obsazeny. Počet zájemců o podání žádosti o dlouhodobé vízum v některých státech mnohonásobně převyšuje kapacity konzulárních úřadů. Tuto vysokou poptávku po dlouhodobých vízech, není možné zcela uspokojit. Termíny na jeden měsíc jsou převážně obsazené a lze se objednat pouze vždy na další den, který se v systému uvolní. V každý daný moment je tedy k dispozici pouze nízké množství termínů, které lze vybavit za jeden den.“