



**migraceonline.cz**  
o migraci ve střední a východní Evropě



**květen 2010**

**„Nařízení umožňuje cestování po Schengenu i s dlouhodobým vízem.“  
Rozhovor s Danielou Kortišovou z Odboru azylové a migrační politiky  
Ministerstva vnitra ČR**

**Tereza Rejšková**

**Abstrakt:**

5. dubna 2010 vešlo v platnost Nařízení Evropského parlamentu a Rady EU č. 810/2010 upravující Schengenskou prováděcí úmluvu. Hlavním smyslem tohoto Nařízení je umožnit cestování po Schengenském prostoru i držitelům dlouhodobých víz (vízum typu D).

\*\*\*

Dříve byli k volnému pohybu po Schengenu oprávněni pouze držitelé povolení k pobytu, které lze v České republice získat až při prodlužování dlouhodobého víza. Před účinností Nařízení směli držitelé dlouhodobých víz pobývat pouze na území státu, který jim vízum vydal. Nesměli volně cestovat po ostatních státech, a to včetně tranzitu přes tyto státy směrem zpět do země původu. To vedlo k mnoha komplikovaným případům, z nichž o některých informoval portál MigraceOnline.cz (viz např.: Tam můžete, zpátky už ne: problémy s tranzitem přes schengenské země, Cena za informaci – Vyhoštění).

Na otázky ohledně nového Nařízení, procesu jeho vyjednávání a dalších změn ve vízové politice odpovídá Daniela Kortišová z Odboru azylové a migrační politiky MV ČR.

**Co bylo impulsem k přijetí tohoto Nařízení? Který bod tohoto nařízení považujete za klíčový?**

Impulsem k předložení návrhu Nařízení byla pro Evropskou komisi dlouhodobě neuspokojivá situace držitelů dlouhodobých víz, kteří měli s tímto typem národního víza velice omezené možnosti cestování. Komise také upozorňovala na propastný rozdíl v oprávnění držitelů dlouhodobých víz, kteří neměli skoro žádné možnosti k cestování, a držitelů povolení k pobytu,

kteří cestovat mohli. Na tento nepoměr a hlavně na jeho praktické dopady navíc opakovaně upozorňovaly některé členské státy, včetně ČR.

Klíčovou částí Nařízení je bod, který umožňuje cestování po Schengenu i s dlouhodobým vízem. K tomu se pak přidružily body týkající se Schengenského informačního systému<sup>1</sup> (SIS), dále byl do nařízení vložen kompromisní návrh, aby dlouhodobé vízum bylo vydáváno s platností maximálně na rok.

Obecným cílem těchto ustanovení je garantovat volný pohyb těm osobám, které neohrožují bezpečnost společného prostoru.

### **Považujete toto nařízení za dobré řešení?**

Je to řešení kompromisní, ale nejlepší, které jsme si mohli v dané situaci přát.

### **Jakým způsobem probíhalo vyjednávání o tomto nařízení?**

Schválení tohoto nařízení bylo významně usnadněno přijetím Lisabonské smlouvy. Díky ní byl změněn způsob hlasování a při hlasování již nebyla nikde nutná jednomyslnost. Evropský parlament, který je velkým zastáncem volného pohybu a práv občanů třetích zemí, s Nařízením v zásadě souhlasil. Výhrady měly během projednávání členské státy, především kvůli bezpečnosti z důvodu různého režimu vydávání dlouhodobých národních víz v jednotlivých státech.

České předsednictví toto téma velice prosazovalo. Kvůli volbám do Evropského parlamentu ale nebylo možné více projednat samotný text návrhu nařízení. Rozhodli jsme se proto provést velkou studii mezi členskými státy ohledně národních úprav vydávání dlouhodobých víz. Ptali jsme se například, jaké bezpečnostní prověrky členské státy před vydáním provádějí, jestli a kdy nahrazují vízum povolením k pobytu apod. Zjistili jsme, že procedury se moc neliší a že většina členských států již provádí systematické vyhledávání v SIS. Co se liší, je doba, na kterou je vízum vydáváno, nebo účel víza. Tato studie se stala jedním ze základních podkladů pro další projednávání.

### **Říkala jste, že zájem členských států byl, aby vízum bylo platné maximálně jeden rok.**

Většina členských států vydávala dlouhodobá víza s platností mezi šesti měsíci a jedním rokem, v extrémním případě s platností až pět let. V České republice bylo dlouhodobé vízum vydávané s platností na jeden rok již dříve, ale i tato doba se zdála být příliš dlouhá, protože držitel nemohl cestovat po dalších zemích Schengenu.

---

<sup>1</sup> Bezpečnostní databázový systém pro Schengenský prostor. Zaznamenávají se do něj mimo jiné přestupky proti pobytovému režimu v rámci Schengenu.

To omezení na jeden rok stanovené v Nařízení vyplynulo z diskusí: Ano - my budeme souhlasit s tím, že ti lidé mohou cestovat, přestože dlouhodobá víza nemají stejné zabezpečení jako povolení k pobytu, na druhou stranu se domluvíme, že toto dlouhodobé vízum nebude vydáváno na dobu delší než jeden rok. To je rozumný kompromis.

### **Zájmem členských států bylo tedy udržet pravidla přísnější?**

Členským státům se jako bezpečnější titul jeví až povolení k pobytu, protože má sjednocený formát, povinné zavedení biometrie atd. A když už dáme držitelům D víz možnost cestovat, musíme co nejvíce sjednotit formát a způsob vydávání a omezit dobu platnosti, aby poté muselo být vydáno „zabezpečenější“ povolení k pobytu.

### **Jaká byla motivace České republiky v prosazování přijetí Nařízení?**

My jsme toto téma nadnesli během francouzského předsednictví několikrát na Radě na jednání pracovní skupiny Víza. Současně jsme opakovaně upozorňovali na praktické dopady rozšíření Schengenu, kdy se problém s omezeným cestováním projevil ještě výrazněji. Za průjezdy přes území jiných členských států byly tyto osoby sankcionované, častokrát velice neadekvátně.

Například pro občana Ukrajiny pobývajícího v ČR nebylo možné se dostat domů na svátky autobusem a navíc ani letecké spojení nemuselo být přímé. Přitom někdo, kdo cestuje v autobuse Děčín - Užhorod, očividně tranzituje, nemá v úmyslu porušovat režim a hlavně se do Užhorodu nemá jak jinak dostat. Za neadekvátní to považovalo i Německo, které ale muselo sankcionovat z formálních důvodů. Naopak, navzdory apelům, velice přísně postihovalo tyto průjezdy Polsko.

### **Bylo během těch dvou let od vstupu ČR do Schengenu do přijetí Nařízení hodně problémových případů?**

Nevím, kolik těch případů bylo celkově, k nám se dostaly jenom ty nejpalčivější. Lze předpokládat, že někteří lidé s dlouhodobým vízem jeli přes jiný členský stát úmyslně, ale těch bylo méně, než těch, kteří byli touto „dírou“ v legislativě postiženi. Já jsem se setkala asi se šesti bolestnými případy, které se musely řešit v rámci meziresortní pracovní skupiny. Další případy se vyřešily tak, že si ti lidé buď zažádali o výmaz ze SIS (do kterého byly z důvodu neoprávněného tranzitu zařazeni) nebo jejich situaci řešila místní cizinecká policie, která ošetřila jejich pobyt na území, například strpěním.

## **Čím byly některé případy komplikovanější než ty ostatní?**

Jednalo se o situace, v nichž se tyto osoby ocitly zcela nečekaně, protože nedostaly správné informace. Neměly v úmyslu porušit jakýkoliv předpis. Navíc šlo často o osoby, o jejichž pobyt měla Česká republika zájem, které přišly například kvůli výzkumu. Často došlo k pochybení i na straně správních orgánů, kdy nebylo už na začátku vydáno povolení k pobytu či vízum D+C<sup>2</sup>. Situace byly nešťastné i tím, že měly dopad na osobní život těchto lidí, kteří zde pobývali s rodinami. Na naší straně byl zájem tuto situaci vyřešit, ale často tomu bránily formální překážky či nemožnost zasahovat do rozhodnutí jiných členských států.

**Také se nabízelo řešení, že místo dlouhodobých víz se budou vydávat přímo povolení k pobytu...**

Členské státy chtěly zachovat dlouhodobá víza. Například pro případ sezónních pracovníků – nechtějí vydávat povolení k pobytu někomu, kdo přijede na čtyři měsíce trhat jablka. Navíc vystavení povolení k pobytu trvá déle.

I nás určitě čeká v budoucnu debata o možném přímém vydávání povolení k pobytu, nicméně teď jsme potřebovali urgentně řešit situaci. Na půdě Ministerstva vnitra se toto téma projednává, například v souvislosti s přípravou nového cizineckého zákona. V současné době je toto řešení ale velice předčasné a potřebuje hloubkovou technickou diskusi o provedení a finančních otázkách s tím spojených. Navíc prioritou je v současné době novela, která musí transponovat několik evropských předpisů.

Zatím zkrátíme platnost dlouhodobého víza na maximálně šest měsíců – tento návrh je v rámci novely cizineckého zákona v současné době na vládě, už prošel meziresortním řízením. Dlouhodobé vízum ale zůstává v české úpravě podmínkou pro udělení povolení k pobytu (vyjma některých kategorií osob, kterým se povolení k pobytu uděluje přímo). My směřujeme k zjednodušení, ale na druhé straně musíme chránit bezpečnostní zájmy státu a dlouhodobé vízum nám umožňuje si lidí určitým způsobem prověřit.

**Mluvíme-li o bezpečnostních aspektech, členské státy nyní mají povinnost při vydávání dlouhodobých víz konzultovat SIS.**

Dříve nebyly konzultace SIS u vydávání dlouhodobých víz povinné. Povinné byly jen u povolení k pobytu.

Nařízení také vyřešilo problémy kolizí, kdy byl o jedné osobě vložen záznam do SIS a současně měla povolení k pobytu. K těm by už teď nemělo docházet, protože před vydáním dlouhodobého

---

<sup>2</sup> Dlouhodobé vízum kombinované s krátkodobým schengenským vízem.

víza či povolení k pobytu je povinnost konzultovat jak vlastní databáze, tak i SIS. Stát ale může vydat vízum i osobě se záznamem v SIS, pokud má např. z humanitárních důvodů na této osobě zájem. V takovém případě musí stát, který záznam do SIS vložil, přesunout tento záznam do své národní databáze.

Platí to i opačně, když chce stát dát někoho do SIS a zároveň zjistí, že ten člověk má D vízum z jiného státu, proběhne konzultační procedura se státem, který toto povolení či vízum vydal. V případě, že členský stát takové povolení neodejme, může být záznam vložen pouze do národní databáze a ne do SIS. Nesmí se stát, že by člověk měl zároveň záznam v SIS a dlouhodobé vízum či povolení k pobytu.

### **Můžou tím vzniknout spory mezi členskými státy?**

Většina států akceptuje a nezpochybňuje záznamy jiného členského státu v SIS. Muselo by se jednat o výjimečnou záležitost.

### **Může povinnost konzultovat SIS při vydávání dlouhodobých víz zpomalit proces vydávání?**

To si nemyslím, systém je plně automatizovaný. Navíc Česká republika prováděla konzultace SIS při vydávání dlouhodobých víz i před tímto nařízením.

### **Jak se dnes určuje, zda se žadateli vydá vízum D+C nebo jen D?**

Vízum typu D+C bylo zrušeno od 5. 4. 2010 Vízovým kodexem. Toto vízum bylo pouze přechodné řešení, navíc nedokonalé. Naštěstí Nařízení přišlo ve stejný čas jako Vízový kodex, protože jinak bychom se ocitli v patové situaci. Nyní se vydává jedině D vízum se všemi novými oprávněními.

Je nutné pamatovat na to, že volný pohyb po jiných členských státech je možný pouze pro období tří měsíců během půlroku. K vízům typu D vydaným před 5. 4. uvedla Evropská komise, že se půlrok počítá od 5. 4. 2010. Není to standardní postup, ale cílem je zjednodušit situaci v přechodném období.

### **Nicméně uvnitř Schengenu, kde nejsou hraniční kontroly, se toto pravidlo stejně nedá moc zkontrolovat...**

V praxi je to velice obtížné. I když nadále mají všichni občané třetích zemí ohlašovací povinnost v každém státě Schengenu, a tudíž by mohlo být teoreticky dohádátné, zda lhůtu tří měsíců během půlroku nepřekročili. Nicméně vycházíme z předpokladu, že když někdo žádá o

dlouhodobé vízum např. do České republiky, tak tam také hodlá primárně pobývat. Pro turistické nebo služební cesty do dalších států by lhůta tří měsíců měla postačovat.

### **Zmiňovaný Vízový kodex, který vstoupil v platnost v dubnu, je zaměřen na krátkodobá víza. Přenesou se některé jeho body i do praxe dlouhodobých víz?**

Vízový kodex přináší pro žadatele určité výhody a úlevy – např. možnost odvolání nebo povinnost zdůvodnit zamítnutí žádosti. My jsme něco podobného navrhli do právě projednávané novely cizineckého zákona i pro dlouhodobá víza. Přišlo nám neekvivalentní, aby to měla krátkodobá víza a dlouhodobá ne. Není ale jisté, jaký výsledek legislativní proces přinese, ne všechny úřady s těmito změnami souhlasí. Obávají se, že by musely prozradit určité bezpečnostní aspekty vízového procesu.

Dále jsme po vzoru Vízového kodexu do novely navrhli institut přípustnosti<sup>3</sup>. Přípustnost znamená, že žádost, kterou žadatel včas na správném konzulátu předloží se všemi základními náležitostmi (tzn. pasem, fotkou, apod.), je nutně přípustná a musí být vyřízena. V opačném případě je žádost vrácena. Konzulát tak není zavalen množstvím žádostí, které neobsahují základní náležitosti, ale je zde garance, že žádost bude nabrána, i když třeba neobsahuje všechny podpůrné doklady, které mohou být doneseny později. My chceme něco obdobného i pro dlouhodobá víza. Jedná se ale o rozhodnutí Ministerstva zahraničních věcí, které žádosti nabírá a umí posoudit praktičnost takového institutu.

### **Ministerstvo zahraničních věcí žádosti o dlouhodobá víza nabírá, ale ty se potom posílají do ČR na Cizineckou policii, která o udělení víza rozhoduje...**

Zjednodušeně řečeno ano, na druhé straně je role konzula nezastupitelná. Konzul je ten, který má možnost s žadatelem mluvit. Cizinecká policie, která s žadatelem nepřijde do přímého kontaktu, vychází z vyhodnocení toho pohovoru. Těžko říct, zda je to tak správně, ale těžko se to dá udělat jinak.

V roce 2013 mají přejít i povolení k dlouhodobému pobytu pod Ministerstvo vnitra. Teď už máme pod sebou trvalé pobyty, pak by k nám měly přejít všechny. Je to cesta k zcivilnění státní správy. Otázkou zůstává, zda se v budoucnu podaří vydávat povolení k pobytu přímo na konzulátech – nicméně tím směrem se asi vývoj ubírá.

### **Na začátku rozhovoru jste označila Nařízení za kompromisní. Proč?**

Nařízení neřeší některé dílčí otázky, např. možnost vydat dlouhodobé vízum s omezenou územní platností. Komise nechtěla dělat žádné výjimky – plošné umožnění volného pohybu považovala

---

<sup>3</sup> Článek 19 Vízového kodexu.

za *conditio sine qua non*. Na druhé straně mohou nastat situace, kdy není jiná možnost než vydat vízum s omezenou územní platností. Třeba když jeden členský stát neuznává doklady některého třetího státu (může to být z čistě formálních důvodů – např. nebyla zaslaná notifikace takového cestovního dokladu), a my bychom přesto byli ochotni dlouhodobé vízum vydat, tedy pouze pro území České republiky. Za stávající právní úpravy však nemůžeme této osobě vízum vydat vůbec.

Členské státy dále hodně uvažovaly nad tím, jak vložit do nové úpravy povinnost biometrie. Jenže kdyby členské státy trvaly na biometrii, tak by se Nařízení nyní neschválilo.

Nicméně pozitiva tohoto nařízení, které vyřešilo obrovské problémy při cestování velkého množství držitelů dlouhodobých víz v Schengenu, mnohokrát převažují nad absencí řešení těchto otázek.

*O autorce:*

*Tereza Rejšková je šéfredaktorkou portálu MigraceOnline.cz.*