

Přehled dat o vydávání dlouhodobých víz a pobytů v letech 2007-2011

Lucie Trlifajová

Abstrakt:

Článek zpracovává data Ministerstva vnitra České republiky ohledně vydávání dlouhodobých víz a pobytů mezi lety 2007-2011. Zachycuje, jak se projevil výrazný posun směrem k restriktivní politice, a to zejména v oblasti vydávání víz a pobytů v zemi původu. Popisuje celkový vývoj v počtu vydávaných a prodlužovaných víz a pobytů, změny v podílu zamítnutí a dopady tohoto vývoje na celkové složení pobytů podle jejich účelu

Úvod

Ekonomická krize, která se v českém prostředí začala projevovat zejména na přelomu let 2008 a 2009 vedla k zásadním změnám v oblasti migrace – počínaje poklesem počtu nabízených pracovních míst pro cizince, vytěšňováním cizinců z třetích zemí z trhu práce až po zavádění opatření, jejichž cílem je omezit vstup cizinců ze třetích zemí do České republiky, respektive jejich zaměstnávání v Česku. Cílem následujícího textu není tento vývoj jako takový analyzovat, ale zaměřit se na to, jak se projevil ve statistických údajích: v počtu a složení vydávaných dlouhodobých víz (nad 90 dní) a pobytových povolení na českých zastupitelských úřadech (první část) a na jejich prodlužování v České republice (druhá část). Článek nabízí základní vysvětlení některých jevů, data však mohou být (respektive by měl dále využita a interpretována i pro další účely.

Data, ze kterých tento článek vychází, se vztahují k letům 2007-2011. Výchozí rok 2007 lze považovat za období, kdy vzhledem k dlouhodobému ekonomickému růstu a tehdejší migrační politice vrcholila (převážně ekonomicky motivovaná) migrace do České republiky. Data vycházejí ze statistik Ministerstva vnitra České republiky, které je koordinátorem migrační politiky České republiky. Jako taková neodpovídají vždy statistikám, kterými

disponuje například Ministerstvo zahraničních věcí/jednotlivé konzuláty¹ (a to v některých případech o až o řadu procent²), pro zachycení celkového vývoje však poskytují dostatečný přehled. V části věnované vydávání pobytových povolení v zemi původu se článek zaměřuje na osm zemí mimo EU, ze kterých žilo v České republice roce 2011 nejvíce cizinců, jedná se o Ukrajinu, Vietnam, Rusko, Moldavsko, Mongolsko, Bělorusko, Čínu, Kazachstán, stranou bylo ponecháno USA vzhledem ke specifičnosti migrace z této země. V části zaměřené na vydávání a prodlužování pobytů na území České republiky se pak data vztahují ke všem cizincům ze třetích zemí.

Při analýze statistik ohledně vydávání povolení ke vstupu do České republiky a pobytu v ní je třeba odlišovat tři kategorie – (a) podané žádosti, které (pokud nejsou limitovány, jako to je v případě žádostí v zemích, kde je zaveden systém Visapoint - viz dále) reflektují zájem o daný typ pobyt v České republice (b) víza/pobyty vydané, které zachycují kolik cizinců vstoupilo/prodloužilo pobyt v daném období na území České republiky a v neposlední řadě (c) počet zamítnutých žádostí. Kategorie zamítnutých žádostí je velmi podstatná vzhledem k tomu, že proces vydávání víz/pobytů (a podobně prodlužování) je poměrně dlouhý, pohybuje se často v řádu měsíců. Pokud chceme znát podíl zamítání žádostí v určitém roce, není možné jej získat jen po odečtení vydaných povolení od podaných žádostí, protože v nezanedbatelném počtu doba vyřízení žádostí často přesahuje do roku následujícího - a podobně do daného roku zasahují odpovědi na žádosti podané (v lepším případě) v roce předešlém. Na základě dat o počtu zamítnutých žádostí je ovšem možné získat představu o vývoji podílu zamítnutí na celkovém počtu rozhodnutí vydaných v určitém roce, tedy o tom jak striktní byl přístup státu k vydávání víz/pobytových povolení v určitém období.

Změny ve vydávání dlouhodobých víz a pobytů v jednotlivých zemích původu

Vedle žádostí o krátkodobá schengenská víza (kterým se tento text nevěnuje) a víza dlouhodobá³ je v určitých případech možné na českých konzulátech podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu – za účelem společného soužití rodiny, studia, vědeckého výzkumu, povolení k dlouhodobému pobytu rezidenta jiného členského státu Evropské unie, dále o modré a zelené karty⁴, ve specifických případech i o povolení k pobytu trvalému. Data, se kterými tento text pracuje, se týkají jak žádostí o dlouhodobá víza, tak povolení k pobytu

¹ Podle MV ČR je rozdíl daný odlišným způsobem kategorizace vydaných víz a pobytů, podle vyjádření Ředitelství služby cizinecké policie se „jedná se o informace, které jsou získány podle data zaevidování do cizineckého informačního systému. Nejedná se tedy o počty podaných žádostí na požadovaných zastupitelských úřadech, ale o počty zaevidovaných řízení o udělení pobytových oprávnění, které byly zavedeny do IS CIS, a u kterých existuje údaj o názvu příslušného zastupitelského úřadu. Vzhledem k povaze informací jsou v příloze zaslaná data pouze orientačního charakteru“ (komentář k datům, ze kterých tento článek vycházel).

² Viz. Závěr publikace Trlifajová, Jelínková, Mikušová 2011

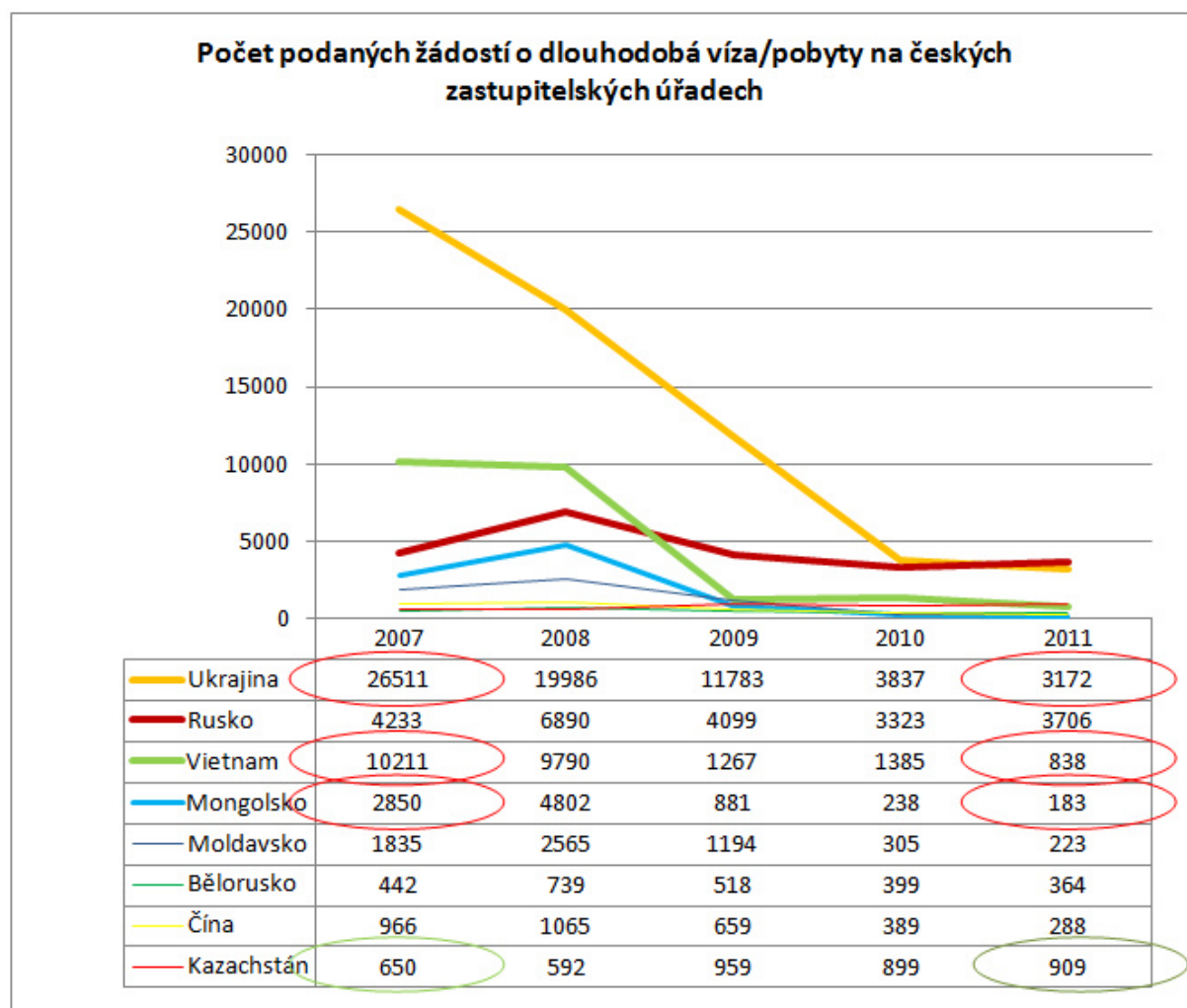
http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/Jake_cesty_vedou_do_Ceska.pdf

³ Viz http://www.mzv.cz/jnp/cz/informace_pro_cizince/dlouhodob_e_vizum/index.html

⁴ Viz http://www.mzv.cz/jnp/cz/informace_pro_cizince/povoleni_k_dlouhodobemu_pobytu/index.html

podávaných na českých zastupitelských úřadech, eventuelně jsou rozdělena podle účelu pobytu.

Jak ukazuje následující graf, v roce 2009 došlo k prudkému poklesu podaných žádostí o víza/pobyty. Tento pokles začal dřív na Ukrajině a ve Vietnamu. České konzuláty v Hanoji a ve Lvově patřily v období do roku 2008 k nejvytíženějším českým zahraničním zastupitelským úřadům a tehdejší situace byla silně kritizována (viz [Zprávy veřejného ochránce práv pro poslaneckou sněmovnu](#), podrobněji [Trlifajová, Jelínková, Mikušová 2011](#)). Pokles podaných žádostí zde byl nejdříve do značné míry spojen se snahou řešit dlouhodobé problémy s tímto přetížením spojené (tj. až několikadenní dlouhé fronty, prodej míst ve frontě, rostoucí význam zprostředkovatelů a podezření z jejich napojení na konzulát). Ve Lvově fungovalo od června 2008 do ledna 2009 tzv. call centrum, tedy systém telefonického objednání pro podání žádosti o dlouhodobé vízum, jeho zavedení i fungování bylo nicméně problematické a spojováno s podezřením z korupčního jednání (viz např. [Rozhovor s právníkem Janem Kopřivou](#)). Na pokles ve Vietnamu mělo vliv uzavření českého konzulátu v Hanoji na konci roku 2008 (od listopadu 2008 až do února 2009) v kontextu dlouhodobě neúnosné situace a podezřením z korupce (viz např. [Reportáž z českého konzulátu v Hanoji](#)).



V roce 2009 je prudký pokles počtu podávaných žádostí zřejmý ve všech zemích s výjimkou Kazachstánu a do určité míry Běloruska, byl zřejmě daný na jednu stranu ekonomickou situací v České republice (tedy poklesem poptávky po zahraničních zaměstnancích), na stranu druhou nicméně odráží změnu v české migrační politice. Od roku 2009 je v zemích, odkud do Česka přicházelo nejvíce migrantů, zaveden Visapoint, systém internetové registrace pro podání žádosti o vízum/pobyt. Limity pro podání žádostí jsou na jedné straně omezeny kapacitami konzulátu, každý konzulát je nastavuje individuálně po dohodě s MZV. V pěti zemích: Ukrajině, ve Vietnamu, Mongolsku, Moldavsku a Thajsku nicméně předcházelo zavedení systému Visapoint kompletní pozastavení nabírání žádostí o víza za účelem ekonomické činnosti (Usnesení vlády 171/2009 ze dne 9. února 2009) a to do dubna 2009. Vydávání víz bylo v omezené míře obnoveno na podzim 2009 (Usnesení vlády č. 1205/2009 ze dne 16. září 2009), kvótami bylo nicméně omezeno nejen nabírání žádostí za účelem ekonomické činnosti, ale i za účelem studia nebo sloučení rodiny a Thajsko nahradil Uzbekistán (podrobněji [Trlifajová, Jelínková, Mikušová 2011](#)).

Přístup k podání žádosti v zemi původu? Velmi obtížný

I když počet nabíraných žádostí byl vždy limitován kapacitami konzulátu, zavedení systému Visapoint přispělo k výraznému omezení jejich počtu (srov. [Rozhovor s Janem Vyčítalem](#)). Jinak řečeno - od zavedení systému Visapoint neodráží počet podaných žádostí zájem o podání žádosti o vízum/pobyt v zemi původu. Systém Visapoint tak sice přinesl výrazné zlepšení situace před českými zastupitelskými úřady, kde už žadatelé nestojí ve frontách, fyzické fronty před konzulátem nicméně zřejmě přenesl do front virtuálních, kdy žadatelé místo před konzulátem čekají na uvolnění místa k internetové registraci pro podání žádosti, v některých případech řadu nocí po sobě (viz [Trlifajová, Jelínková, Mikušová 2011](#)).

Na řadě českých zastupitelských úřadů je od zavedení systému Visapoint téměř nemožné podat žádost o určité typy víz. Tato situace v některých zemích (jako je Ukrajina, ale například i země střední Asie) vytváří prostor pro činnost zprostředkovatelů, kteří za určitý poplatek nabízejí už reálnou nebo fiktivní možnost registrace pro podání žádosti. Následující tabulka ukazuje možnost podat žádost o vízum přes systém Visapoint pro rok 2011 (data vychází ze sledování Veřejného ochránce práv, na podzim 2011 došlo na základě jeho podnětu ke změně kategorií pro podávání žádostí).

	Zaměstnání	Sloučení rodiny	Podnikání	Studium	Účast v PO	Jiný účel	Žádost o povolení k trvalému pobytu	Žádost o vydání "zelené karty"	Vízum za účelem převzetí povolení k pobytu / přenesení pobytového povolení do nového cestovního dokladu
2.5.2011									
Bělorusko - Minsk	ano	ano	ano	ano	ne	ano	ano	ne	ano
Kazachstán - Astana	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ano
Moldavsko - Kišiněv	ne	ano	ano	ano	ne	ano	ano	ne	ano
Mongolsko - Ulanbátar	ne	ano	ano	ano	ne	ano	ano	ne	ano
Čína - Peking	ano	ano	ano	ano	ne	ano	ano	ne	ano
Čína - Shanghai	ano	ano	ano	ano	ne	ano	ano	ne	ano
Ukrajina - Donetsk	ne	ano	ne	ano	ne	ano	ano	ano	ano
Ukrajina - Kyjev	ne	ano	ne	ano	ne	ano	ano	ano	ano
Ukrajina - Lvov	ne	ne	ne	ano	ne	ne	ne	ano	ne
Vietnam - Hanoi	ano	ne	ano	ano	ne	ano	ano	ne	ano
18.7.2001									
Bělorusko - Minsk	ano	ano	ano	ano	-	ne	ano	ne	ano
Kazachstán - Astana	ne	ne	ne	ne	-	ne	ano	ne	ano
Moldavsko - Kišiněv	ne	ano	ano	ano	-	ano	ano	ne	ano
Mongolsko - Ulanbátar	ne	ano	ano	ano	-	ano	ano	ne	ano
Čína - Peking	ano	ano	ano	ne	-	ne	ano	ne	ano
Čína - Shanghai	ano	ano	ano	ano	-	ano	ano	ne	ano
Ukrajina - Donetsk	ne	ano	ne	ano	-	ano	ano	ano	ano
Ukrajina - Kyjev	ne	ano	ne	ne	-	ne	ano	ano	ano
Ukrajina - Lvov	ne	ne	ne	ano	-	ne	ne	ano	ne
Vietnam - Hanoi	ano	ne	ano	ano	-	ano	ano	ne	ano
26.9.11									
Bělorusko - Minsk	ano	ano	ne	ano	ne	ano	ano	ne	ano
Kazachstán - Astana	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ano	ne	ano
Moldavsko - Kišiněv	ano	ano	ano	ano	ne	ano	ano	ne	ano
Mongolsko - Ulanbátar	ne	ano	ano	ano	ne	ano	ano	ne	ano
Čína - Peking	ano	ano	ano	ano	ne	ano	ano	ne	ano
Čína - Shanghai	ano	ano	ano	ano	ne	ano	ano	ne	ano
Ukrajina - Donetsk	ne	ano	ne	ano	ne	ano	ano	ano	ano
Ukrajina - Kyjev	ne	ano	ne	ano	ne	ano	ano	ano	ano
Ukrajina - Lvov	ne	ne	ne	ano	ne	ne	ano	ano	ano
Vietnam - Hanoi	ano	ne	ano	ano	ne	ano	ano	ne	ano

Tabulky nazahrnují kategorie, u kterých (téměř) nebyl problém žádost podat (max. 1x) - Žádost o udělení "modré karty", Vízum/povolení k dlouhodobému pobytu výzkumný pracovník/vědecký výzkum, Dlouhodobé vízum - zdraví/kultura/sport

	Zaměstnání	Podnikání	Jiný účel	Žádost o povolení k trvalému pobytu	Žádost o vydání "zelené karty"	Žádost o vydání "modré karty"	Dlouhodobý pobyt za účelem sloučení	Dlouhodobý pobyt za účelem studia	Dlouhodobý pobyt za účelem věd. výzkumu	Dlouhodobé vízum za účelem sloučení	Dlouhodobý pobyt za účelem studia	Přenesení pobytového povolení do nového cestovního
24. listopadu 2011												
Bělorusko - Minsk	ano	ne	ano	ano	ne	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano
Kazachstán - Astana	ano	ne	ne	ne	ne	ano	ano	ne	ano	ne	ne	ne
Moldavsko - Kišiněv	ne	ano	ano	ano	ne	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano
Mongolsko - Ulanbátar	ano	ano	ano	ano	ne	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano
Čína - Peking	ano	ano	ano	ano	ne	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano
Čína - Shanghai	ano	ano	ano	ano	ne	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano
Rusko - Jekatěrinburg	ne	ano*	ano	ano	ne	ne	ne	ne	ano	ano	ne	ano
Rusko - Moskva	ano	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ano	ano	ne
Rusko - Petrohrad	ao	ano	ano	ano	ne	ne	ano	ano	ano	ano	ano	ne
Ukrajina - Donetsk	ne	ne	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano
Ukrajina - Kyjev	ne	ne	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano
Ukrajina - Lvov	ne	ne	ano	ano	ano	ano	ne	ano	ano	ano	ano	ano
Vietnam - Hanoi	ano	ano	ano	ano	ne	ano	ne	ano	ano	ne	ano	ano
14. prosince 2011												
Bělorusko - Minsk	ano	ne	ano	ano	ne	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano
Kazachstán - Astana	ano	ne	ne	ne	ne	ano	ano	ne	ano	ne	ne	ne
Moldavsko - Kišiněv	ne	ano	ano	ano	ne	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano
Mongolsko - Ulanbátar	ne	ano	ano	ano	ne	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano
Čína - Peking	ano	ano	ano	ano	ne	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano
Čína - Shanghai	ano	ano	ano	ano	ne	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano
Rusko - Jekatěrinburg	ano	ne	ne	ano	ne	ne	ano	ne	ano	ne	ne	ano
Rusko - Moskva	ano	ne	ano	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ano	ano	ne
Rusko - Petrohrad	ano	ne	ano	ano	ne	ne	ano	ano	ano	ano	ano	ne
Ukrajina - Donetsk	ne	ne	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano
Ukrajina - Kyjev	ne	ne	ano	ano	ne	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano
Ukrajina - Lvov	ne	ne	ano	ano	ano	ano	ne	ano	ano	ano	ano	ano
Vietnam - Hanoi	ano	ano	ano	ano	ne	ano	ne	ano	ano	ne	ano	ano

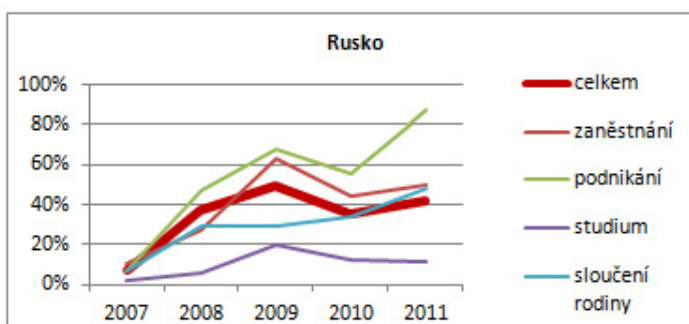
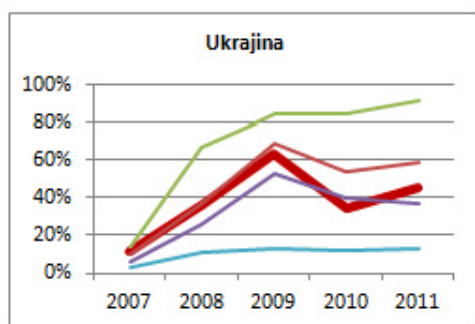
Tabulky nazahrnují kategorie, u kterých (téměř) nebyl problém žádost podat (max. 1x) - Dlouhodobé vízum za účelem vědeckého výzkumu, Dlouhodobé vízum - zdraví/kultura/sport

Obecně je k této problematice třeba poznamenat, že požadavek, aby žadatelé o dlouhodobé vízum/pobyt podávali žádosti výlučně přes Visapoint, je přinejmenším diskutabilní a nemá jasnou oporu v zákoně. Vedle kritiky legality opatření je otázkou v případě kvót pro podání žádosti o zaměstnání efektivita takovéto dvojí regulace pracovní migrace do Česka. Jestliže je současný systém regulace vstupu migrantů na pracovní trh (existence pracovního povolení) nevhodný nebo neefektivní, je vhodné jej doplnit systémem jiným (kvótním), kterým si s předchozím zároveň v řadě případů protirečí? (srov. [komentáře P. Pořízka z roku 2011](#) a [2012, Trlifajová, Jelínková, Mikušová 2011](#))

Nemožnost podat žádost je zvláště kritická v případě pobytů, u který na podání existuje nárok na základě evropských směrnic - Směrnici 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny, která přímo vylučuje, aby se do vnitrostátních právních předpisů zaváděla jako podmínka přijímací kapacita, Směrnici 2003/86/ES o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby a Směrnici 2003/109/ES o právním postavení příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, která se vztahuje i na podání žádosti o trvalý pobyt. (více viz komentář [P. Pořízka](#), či [M. Rozumka](#))

Nárůst zamítnutých žádostí o pobyt/víza

Vedle celkového omezení počtu nabíraných žádostí o dlouhodobá víza a pobytová povolení od roku 2007 výrazně stoupl **podíl zamítnutí**. Zamítnutí výrazně stoupala do roku 2009, kdy u některých účelů pobytu dosáhl jejich podíl až 100%. V roce 2010 poněkud poklesl, v loňském roce (2011) opět stoupal. Následující tabulky ukazují tento vývoj na příkladu čtyř zemí, ve kterých byl v roce 2007 nejvyšší počet podaných žádostí – Ukrajina, Rusko, Vietnam, Mongolsko. Vedle celkového podílu zamítnutí na vydaných rozhodnutích jsou vybrány čtyři nejvýznamnější účely pobytu (zahrnuje jak žádosti o dlouhodobá víza tak i pobyt podané na českých zastupitelských úřadech – tj. např. účel zaměstnání zahrnuje i žádosti o zelené karty, studium zahrnuje jak žádosti o dlouhodobá víza, tak žádosti o pobyt za účelem studia).

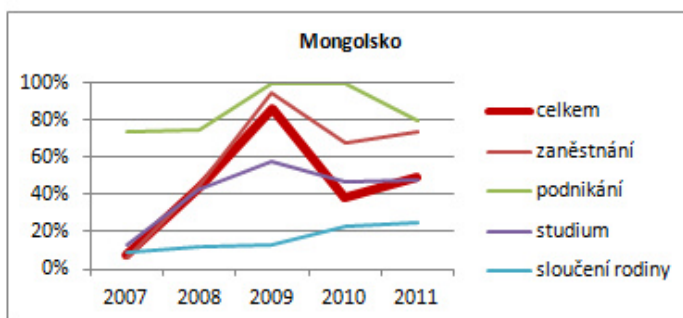
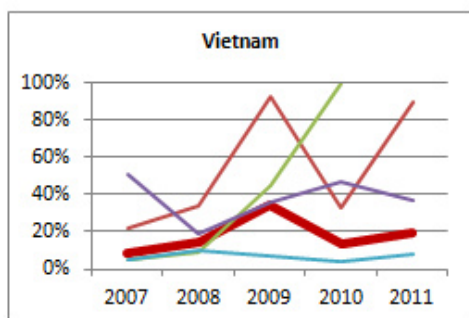


Podíl zamítnutí na celkovém počtu rozhodnutí o žádostech o dlouhodobé vízum/povolení k pobytu podle účelu pobytu

Ukrajina						
		Celkem	Zaměstnání	Podnikání	Studium	Sloučení rodiny
2007	Vydaná rozhodnutí	27017	14471	1980	323	1287
	Podíl zamítnutí	12%	10%	14%	6%	3%
2008	Vydaná rozhodnutí	19173	16482	435	302	1049
	Podíl zamítnutí	37%	37%	67%	26%	11%
2009	Vydaná rozhodnutí	13074	10488	162	417	1457
	Podíl zamítnutí	63%	69%	85%	53%	13%
2010	Vydaná rozhodnutí	3264	548	212	484	1642
	Podíl zamítnutí	34%	54%	84%	40%	12%
2011	Vydaná rozhodnutí	2134	568	243	329	641
	Podíl zamítnutí	46%	58%	92%	37%	13%

Rusko						
		Celkem	Zaměstnání	Podnikání	Studium	Sloučení rodiny
2007	Vydaná rozhodnutí	4403	526	60	528	788
	Podíl zamítnutí	7%	10%	7%	2%	6%
2008	Vydaná rozhodnutí	6676	416	108	637	1359
	Podíl zamítnutí	37%	27%	47%	6%	29%
2009	Vydaná rozhodnutí	4309	514	47	774	852
	Podíl zamítnutí	49%	63%	68%	20%	30%
2010	Vydaná rozhodnutí	3143	120	45	887	627
	Podíl zamítnutí	35%	44%	56%	12%	34%
2011	Vydaná rozhodnutí	3305	123	623	892	550
	Podíl zamítnutí	42%	50%	87%	11%	48%

Červeně jsou vyznačeny nejvyšší podíly zamítnutí u daného typu pobytu, žlutě druhé nejvyšší



Podíl zamítnutí na celkovém počtu rozhodnutí o žádostech odlohoudobé vízum/povolení k pobytu podle účelu pobytu

		Vietnam				
		Celkem	Zaměstnání	Podnikání	Studium	Sloučení rodiny
2007	Vydaná rozhodnutí	8857	1296	7140	128	252
	Podíl zamítnutí	9%	22%	5%	51%	5%
2008	Vydaná rozhodnutí	10830	2290	7862	243	369
	Podíl zamítnutí	15%	34%	9%	19%	10%
2009	Vydaná rozhodnutí	1417	41	782	185	406
	Podíl zamítnutí	34%	93%	45%	36%	7%
2010	Vydaná rozhodnutí	1155	3	23	181	942
	Podíl zamítnutí	13%	33%	100%	46%	4%
2011	Vydaná rozhodnutí	373	30	0	57	282
	Podíl zamítnutí	20%	90%	-	37%	8%

		Mongolsko				
		Celkem	Zaměstnání	Podnikání	Studium	Sloučení rodiny
2007	Vydaná rozhodnutí	2409	2187	42	46	126
	Podíl zamítnutí	8%	6%	74%	13%	10%
2008	Vydaná rozhodnutí	4858	4527	4	127	184
	Podíl zamítnutí	44%	45%	75%	43%	13%
2009	Vydaná rozhodnutí	1208	1015	1	59	104
	Podíl zamítnutí	86%	95%	100%	58%	13%
2010	Vydaná rozhodnutí	218	40	5	34	127
	Podíl zamítnutí	39%	68%	100%	47%	23%
2011	Vydaná rozhodnutí	150	57	5	21	60
	Podíl zamítnutí	49%	74%	80%	48%	25%

Vysoký podíl zamítnutí lze hodnotit celkově velmi negativně. Z perspektivy migranta je podání žádosti o vízum/pobyt časově a zejména pak finančně poměrně náročný proces, jen poplatek za vyřízení žádosti o vízum je ve většině zemí 2 500 Kč⁵, vedle toho musí žadatel předkládat řadu dalších dokumentů, z často s notářsky ověřeným překladem, zaplatit pojištění, atd. Zamítnutí s sebou nicméně nese i značnou zátěž pro samotné konzuláty, které žádosti zpracovávají.

⁵ Viz. http://www.mzv.cz/jnp/cz/informace_pro_cizince/sazebnik_vizovych_poplatku/index.html

Vysoký podíl zamítnutí také snižuje důvěru migrantů ve svou schopnost připravit žádost samostatně a v objektivitu rozhodování konzulátu - podle statistik MV je naprostá většina víza zamítána z bezpečnostních důvodů, eventuálně podezření ze zneužití víza, jen minimální podíl z důvodu nesplnění podmínek (například v roce 2009 bylo jen na Ukrajině více než sedmi tisícům Ukrajinců zamítnuto vízum z důvodu bezpečnosti státu/veřejnosti). Toto v důsledku posiluje roli zprostředkovatelů, případně podporuje migranty, po jejichž práci je v ČR stále značná poptávka (viz dále), v tom, aby využili jiných cest pro vstup do České republiky (v případě Ukrajiny jde například o vstup do země na polská schengenská nebo národní víza).

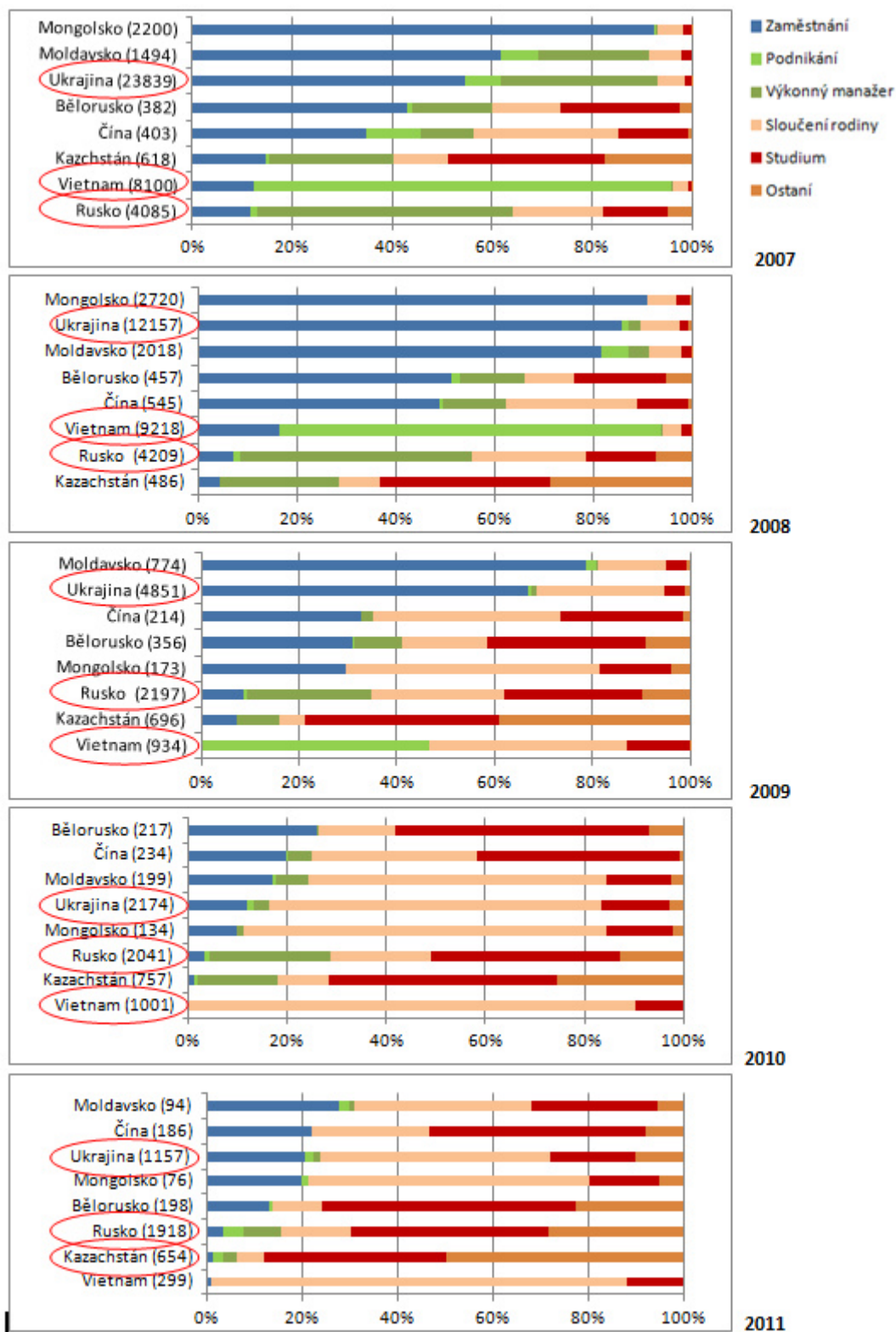
Vysoký podíl zamítnutí může být také jedním z vysvětlení (kromě např. mále obeznámenosti s tímto typem pobytového povolení) proč v současnosti žádá tak málo žadatelů o zelené karty, přestože například ve Lvově jde o jediný typ pobytového povolení za účelem zaměstnání, o který bylo možné požádat (viz předchozí tabulky ukazující přístup k podání žádosti v roce 2011). Následující tabulka proto ukazuje podíl zamítnutí u jednotlivých typů zelených karet - typ A: pro kvalifikované pracovníky s vysokoškolským vzděláním a klíčový personál, typ B: pro pracovníky na pracovních pozicích minimálně s požadavkem vyučen, typ C: pro ostatní pracovníky (rok 2010 je přitom směrodatný pro zkušenost migrantů, tj. zřejmě ovlivňuje počet podaných žádostí)

Podíl zamítnutí na celkovém počtu vydaných rozhodnutí u jednotlivých typů zelených karet							
		Kyjev		Doněck		Lvov	
		Počet rozhodnutí	Podíl zamítnutí	Počet rozhodnutí	Podíl zamítnutí	Počet rozhodnutí	Podíl zamítnutí
2009	typ A	4	75%	4	50%	0	-
	typ B	16	69%	1	100%	4	25%
	typ C	33	94%	6	67%	1	0%
2010	typ A	9	56%	7	29%	6	33%
	typ B	14	100%	5	80%	19	95%
	typ C	7	86%	11	91%	34	94%
2011	typ A	25	44%	14	21%	10	40%
	typ B	36	69%	11	36%	34	71%
	typ C	20	50%	10	30%	22	55%

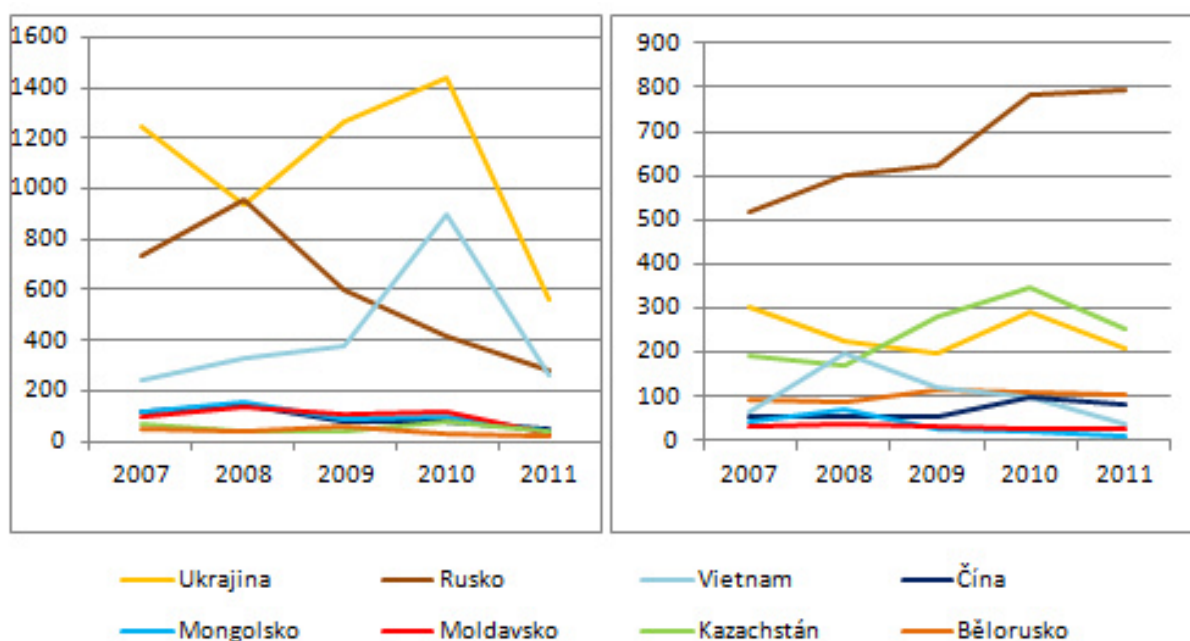
Červeně jsou vyznačeny nejvyšší podíly zamítnutí na daném konzulátu, žlutě druhé nejvyšší

Regulace počtu a složení podávaných žádostí spolu s vysokým podílem zamítnutí má pak zásadní dopad na celkovou proměnu **složení vydávaných víz/pobytů**. Můžeme zřetelně sledovat posun od převládajících pobytů za účelem zaměstnání (event. podnikání) k pobytům za účelem studia/sloučení rodiny. Jak se měnilo složení vydávaných víz a pobytových povolení v jednotlivých zemích v posledních pěti letech ukazují následující grafy (v

závorkách za názvem země je vždy uveden celkový počet víz/pobytu vydaných na českých konzulátech v zemi v daném roce).

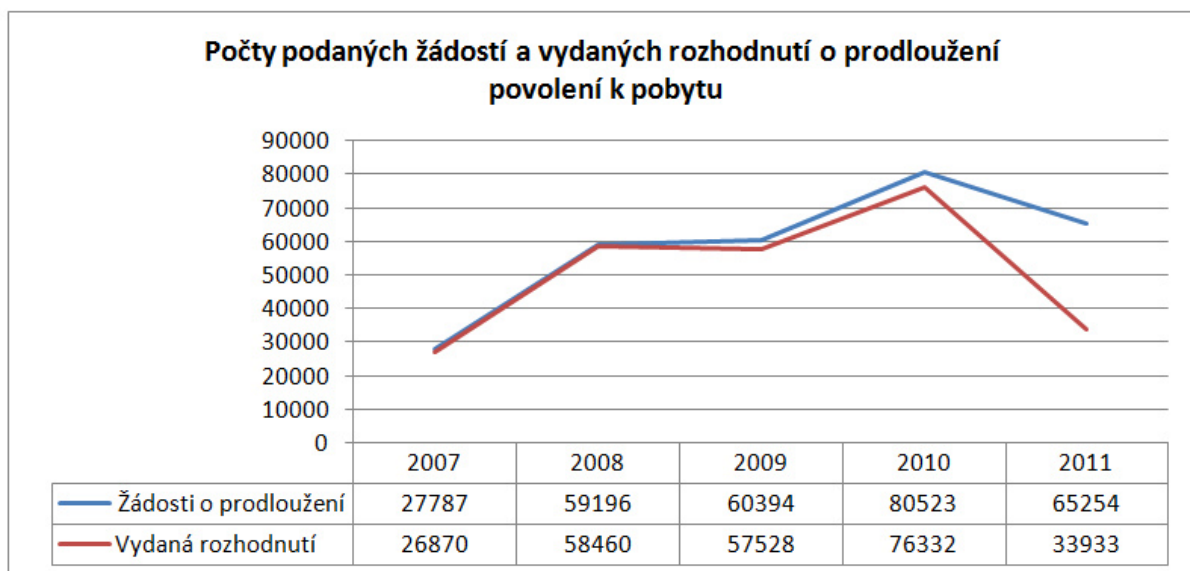
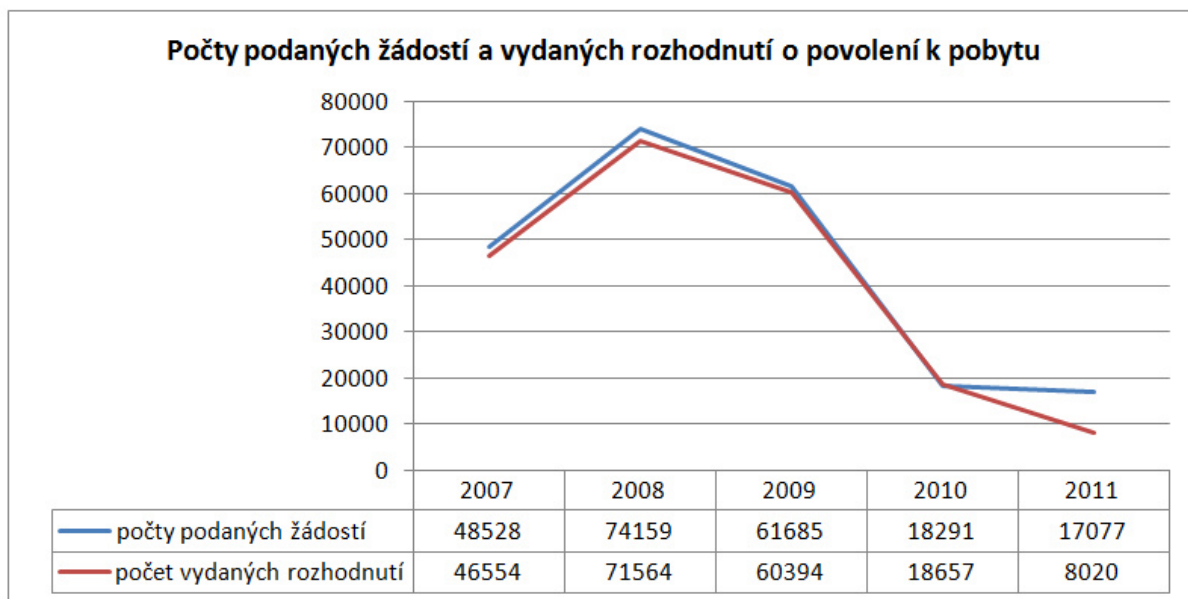


V tomto kontextu je pak důležité zmínit, že v úvodu popsaný celkový výrazný pokles podávaných žádostí (a tedy i vydávaných víz/pobytů), se tak výrazně neprojevil u víz a povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny a u studentských víz a povolení k pobytu, kde nebyl tak výrazně omezen počet nabíraných žádostí a podíl zamítnutí není na většině konzulátů tak vysoký. Roli může hrát i fakt, že nárok na podání žádostí a udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia a sloučení rodiny i jejich kladné vyřízení při splnění stanovených podmínek vyplývá i z evropských směrnic (viz výše). Popsaný vývoj ukazují následující dva grafy (graf vlevo ukazuje vývoj počtu vydaných pobytových povolení za účelem sloučení rodiny, graf vpravo pak za účelem studia). Je otázkou, jestli pokles u víz/pobytů za účelem sloučení rodiny je dán omezenými možnostmi podání žádosti nebo zde hrají roli i další faktory



Pobytová povolení vydávána na území ČR

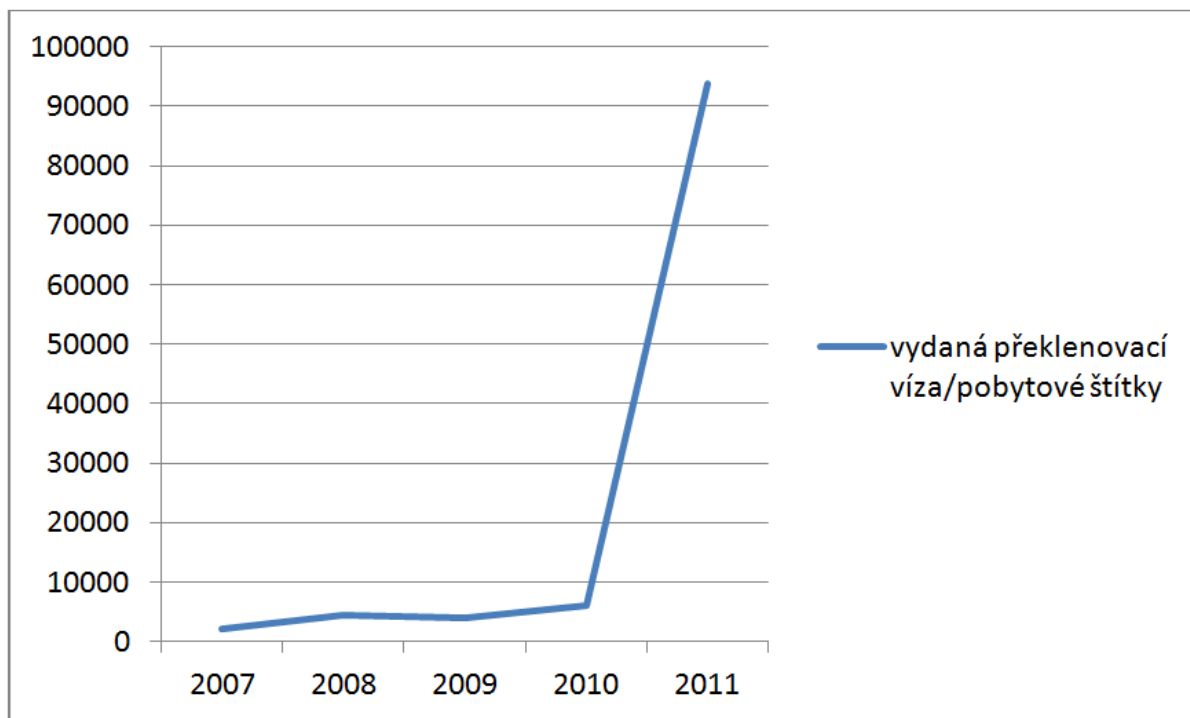
Na rozdíl od dlouhodobých víz a pobytových povolení vydávaných v zemi původu občanům třetích zemí není v součtu u pobytových povolení vydávaných a prodlužovaných na území České republiky patrný tak výrazný zlom. Pokles je patrný u vydávání nových povolení, naopak počet prodlužovaných povolení k pobytu stoupal až do roku 2010, to ukazují následující dva grafy.



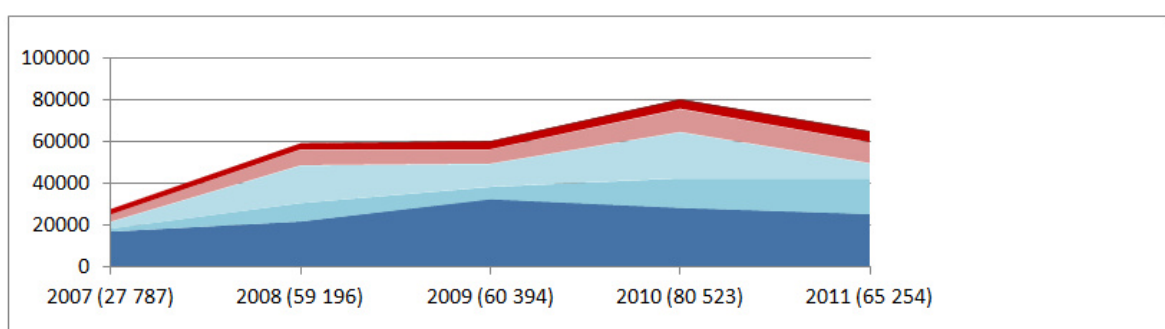
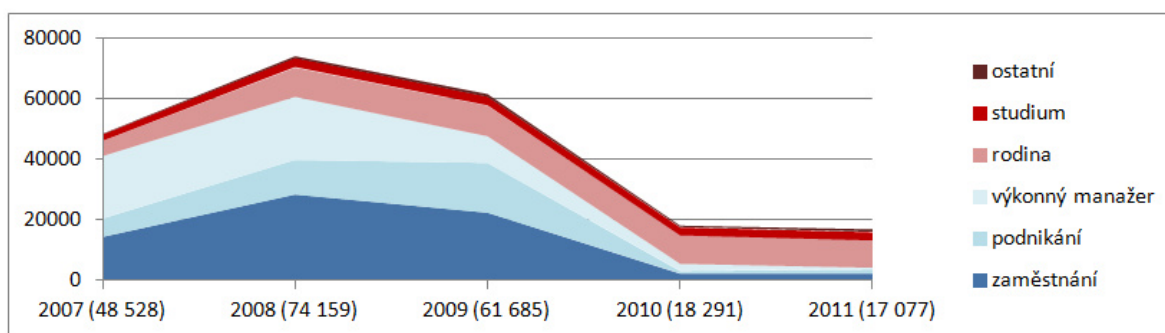
Změna mezi lety 2010 a 2011 je zřejmým dopadem převodu agendy vyřizování dlouhodobých pobytů z cizinecké policie na Ministerstvo vnitra v rámci novely cizineckého zákona, který vstoupil v platnost 1. ledna 2011. Pracoviště Ministerstva vnitra jsou v tomto kontextu kritizována za nedodržování lhůt pro vyřízení žádostí o vydání/prodlužování pobytů – to se v grafech výrazně projevuje ve značném rozdílu mezi počtem podaných žádostí a vydaných rozhodnutí v roce 2011. Dalším aspektem je i prudký nárůst počtu vydaných tzv. překlenovacích štítků⁶, vydávaných migrantům, jejichž žádost se nepodařilo vyřídit

⁶ Překlenovací štítek slouží jako osvědčení o podání žádosti a je jím deklarována legálnost pobytu na území ČR do doby, než bude pravomocně rozhodnuto o podané žádosti. V tomto období překlenovací štítek umožňuje jeho držiteli cestovat z/do schengenského prostoru. Toto vízum/pobytové oprávnění se neliší od ostatních dlouhodobých víz/povolení k dlouhodobému pobytu, pouze je vydáváno na kratší dobu, standardně však na dobu do předpokládaného rozhodnutí o žádosti. (viz stránky MV ČR – <http://www.mvcr.cz/clanek/obcane-tretich-zemi-dlouhodoby-pobyt.aspx?q=Y2hudW09MTM%3D>)

v požadované lhůtě (viz graf níže). Tento nárůst do značné míry vyrovnává pokles počtu prodloužených pobytů mezi lety 2010 a 2011.



Podobně jako víz a pobytů vydávaných na konzulátech se i u vydávaných pobytů výrazně změnilo jejich složení (zejména jde o nárůst podílu žádostí za účelem studia a sloučení rodiny), u prodlužování pobytů není tento vývoj tak zřejmý, byť i zde můžeme vidět pokles prodloužených pobytů za účelem zaměstnání. Kromě poklesu počtu vydaných povolení k pobytu za účelem zaměstnání jsou patrné změny v oblasti vydávání pobytů za účelem podnikání. Výrazný nárůst počtu povolení k pobytu za účelem podnikání mezi lety 2008 a 2009 je spojen s tehdejšími začínajícími omezeními pro cizince pro vstup na český trh práce, na který řada cizinců reagovala změnou účelu pobytu na podnikání. Následné zpřísnění podmínek a kontroly ze strany státu vedlo k opětovnému poklesu vydaných povolení za účelem podnikání. Tento vývoj ilustrují následující dva grafy (čísla v závorce označují celkový počet pobytů vydaných, respektive prodloužených v daném roce).



Pozn.: Čísla v závorce označují celkový počet pobytů vydaných, respektive prodloužených v daném roce

Ve srovnání s výrazně striktnějším přístupem při vydávání víz/pobytů na českých konzulátech nedošlo u povolení k pobytu k tak výraznému růstu zamítání – s výjimkou vydávání pobytů za účelem zaměstnání a podnikání, kde podíl zamítnutí stoupl osmi, respektive sedminásobně (jejich absolutní hodnota nicméně nepřesáhla 7 - 8 %) – viz tabulka níže. V tomto kontextu je nicméně důležité zmínit, že povolení k pobytu za účelem zaměstnání je podmíněno platným pracovním povolením. Podíl zamítnutí vydání/prodloužení pracovního povolení ovšem níže uvedená data nereflektují.

Podíl zamítnutí na celkovém počtu rozhodnutí o udělení povolení k pobytu podle účelu pobytu							
	Zaměstnání	Podnikání	Rodina	Studium	Výkonný manažer	Ostatní	Celkem
2007	13901	5781	4685	2071	19887	229	46554
	1%	1%	2%	2%	0%	2%	1%
2008	27682	11087	8232	2827	21112	624	71564
	1%	1%	5%	6%	0%	1%	1%
2009	22240	16079	9804	2738	8611	922	60394
	2%	1%	5%	5%	2%	3%	2%
2010	2797	1339	8632	2510	2893	486	18657
	8%	7%	6%	4%	4%	2%	6%
2011	1366	325	4261	1576	190	302	8020
	8%	6%	4%	1%	2%	3%	4%

Podíl zamítnutí na celkovém počtu rozhodnutí o prodloužení povolení k pobytu podle účelu pobytu							
	Zaměstnání	Podnikání	Rodina	Studium	Výkonný manažer	Ostatní	Celkem
2007	16476	1473	3410	2572	2880	59	26870
	1%	2%	1%	1%	0%	0%	1%
2008	21176	8962	7341	2844	18006	131	58460
	1%	1%	1%	1%	0%	4%	1%
2009	31186	5706	6425	3757	10109	345	57528
	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
2010	27267	13444	10086	4233	20855	447	76332
	1%	2%	1%	1%	1%	3%	1%
2011	18156	8101	3576	2731	1085	284	33933
	0%	3%	0%	1%	2%	0%	1%

Červeně jsou vyznačeny nejvyšší podíly zamítnutí (a min. více než 5%), modře druhé nejvyšší (a min 3% a více) u daného účelu pobytu

Závěrem

Vývoj v oblasti vydávání víz a pobytů na českých zastupitelských úřadech – tedy zejména nízké limity pro počet podaných žádostí a velmi vysoký podíl zamítnutí – jasně poukazuje na příklon České republiky k velmi restriktivní politice. Migrační politika vůči zahraničním pracovníkům před nástupem ekonomické krize se vyznačovala řadou nedostatků, které se s větší intenzitou projevy až po té, co ekonomická krize propukla. Je zřejmé, že s rostoucí nezaměstnaností roste tlak na omezení vstupu cizinců na český pracovní trh⁷, paušální restriktivní opatření, kterými se migrační politika projevuje v oblasti vydávání víz/pobytů, a

⁷ Nejedná se ovšem pouze o vyšší nezaměstnanost v ČR, ale o kombinaci řady faktorů, na počátku tisíciletí byla v ČR mírně vyšší nezaměstnanost než je tomu v současnosti (2012) a ekonomická migrace a pobyty cizinců z důvodů vyšší míry nezaměstnanosti omezovaly nebyly (pozn. redakce).

kteřá oficiálně téměř neumožňuje legální pracovní migraci ze zemí, které mají od 90. let vytvořenou tradici do pracovní migrace do Česka a často se v nich krize projevuje výrazněji než v české prostředí (eventuelně je spojena s negativním politickým vývojem), nelze nicméně označit za dlouhodobě efektivní (viz dále).

Podle řady náznaků omezená možnost nabírání cizinců legální cestou v kombinaci s přetrvávající poptávkou po zahraničních zaměstnancích a omezení schopností státu kontrolovat zaměstnávání cizinců (srov. [Jelínková 2011](#)) tlačí migranty do pololegálních a tedy velmi zranitelných pozic (v případě Ukrajiny jde například o zmiňovaný vstup do Česka přes polská víza a následné zaměstnání bez pracovního povolení). Rovněž vede k tomu, že na místa migrantů přicházejí cizinci zejména ze zemí EU, kteří se tak dostávají do pozic podobných postavení migrantům na nekvalifikovaných pozicích ze třetích zemí. Současná restriktivní migrační politika tedy není podstatným ani efektivním nástrojem pro to, aby migranti v určitých sektorech nepředstavovali konkurenci pro místní zaměstnance, paušální omezení také nereflexuje specifika některých odvětví nebo regionů. (srov. [Jelínková, Hánová 2010](#), [Hurrell 2011](#), [Čaněk 2012](#) apod.).

Vysoký podíl zamítnutí žádostí (až přes 90 %) pak jasně poukazuje na nedostatečně jasně stanovené podmínky pro podání žádosti a ve svém důsledku kromě zbytečného zatížení systému i žadatelů vede k nedůvěře v legální způsoby vstupu do České republiky a legitimitu rozhodování českého státu.

V oblasti prodlužování pobytů poukazuje neziskový sektor už dlouhodobě na problém s nedodržováním lhůt pro vyřízení pobytů v posledním roce od převodu agendy na Ministerstvo vnitra, což se velmi výrazně projevilo i v analyzovaných statistikách. K trendům v oblasti zaměstnávání cizinců je třeba dodat, že popisované statistiky jednak nezachycují vývoj v oblasti vydávání pracovních povolení, dále ještě neobsahují velmi diskutabilní politikou Ministerstva práce a sociálních věcí, která chce od 1. 7. 2012 zásadně omezit vydávání pracovních povolení pro cizince na nízkokvalifikovaných pozicích (srov. [Stanovisko k nové strategii MPSV](#)). Tedy i zde zřejmě dochází k výraznému a opět paušalizovanému zpřísnění, které se pohybuje na hranici české legislativy nebo ji překračuje.

Změny ve složení účelů pobytů, kdy roste podíl žádostí za účelem sloučení rodiny, podobně trvalý vývoj v počtu prodloužených pobytů (oproti poklesu ve vstupu) by měl být spojen s vyšším zájmem a důrazem na integraci těchto migrantů. Zavádění výše zmíněných opatření a způsob, jak je stát zdůvodňuje, staví migranty do zjednodušené pozice konkurence místní pracovní síly. V důsledku tak podporuje růst xenofobních nálad ve společnosti a působí jako výrazně protintegrační faktor, který má negativní dopady i na ty migranty, na které politiky „ochrany českého pracovního trhu“ cílené nejsou.

Celkově výše popsaný vývoj vyvolává otázku, jestli Česká republika nesměřuje k systému, kdy je imigrace (a zejména migrace na nízkokvalifikované pozice) oficiálně nulová, prakticky

(vzhledem přetrvávající poptávce mezi českými zaměstnavateli) je ale tolerována a migranti se tak dostávají do závislých a tedy velmi zranitelných pozic. Jde o přístup, před kterým varovala řada odborníků právě v kontextu ekonomické krize, a který může mít dlouhodobě negativní dopady jak pro samotné migranty, tak pro českou společnost jako celek (srov. Ghosh 2010, Castels 2010, Koehler, Laczko, Aghazarm, Schad 2010, OECD 2011 aj.)

Článek byl vytvořen v rámci projektu Nový cizinecký zákon, podpořeného Nadací Open Society Fund Praha v rámci projektu Emergency fund.

Zdroje:

CASTLES, Stephen, MILLER, Mark J. 2010. Migration and the Global Economic Crisis: One Year On;
http://www.age-of-migration.com/uk/financialcrisis/updates/migration_crisis_april2010.pdf
(10. 6. 2011). (10. 5. 2012).

ČANĚK, Marek (2012) Když chybí politický zájem o rovnoprávné postavení pracovních migrantů a migrantek. Přístupy odborů a inspekce práce v České republice.
<http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2324750>, (10. 5. 2012).

GHOSH, Bimal (2010). The Global Economic Crisis and Migration: Where do we go from here? http://publications.iom.int/bookstore/free/where_do_we_go.pdf (10. 6. 2011).

HURRLE, Jakob (2011) Pracovní migrace a systémy sociální ochrany: doporučení pro politiky <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2312749> (10. 5. 2012).

JELÍNKOVÁ, Marie (2011) <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2320805>),

JELÍNKOVÁ, Marie (2011) Zpráva z veřejné debaty Kontrola práce migrantů v ČR: zaostřeno na pracovníky v českých lesích. <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2320805> (10. 5. 2012).

JELÍNKOVÁ, Marie, HÁNOVÁ, Martina (2010), Současná situace migrantů na Plzeňsku.
<http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2269140> (10. 5. 2012).

KOEHLER, Jobst, LACZKO, Frank, AGHAZARM, Christine, SCHAD Julia (ed) (2010) Migration and the Economic Crisis in the European Union: Implications for Policy
http://publications.iom.int/bookstore/free/Migration_and_the_Economic_Crisis.pdf (10. 5. 2012).

KUŠNIRÁKOVÁ, Teraza, JIRKOVÁ, Barbora, Druhé dějství českého konzulátu v Hanoji – ticho a klid <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2280635> (10. 5. 2012).

OECD (2011) International Migration Outlook 2011. OECD Publishing.

POŘÍZEK, Pavel (2011) Přístup k podání žádosti o vízum a regulace počtu podaných žádostí <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2240480> (10. 5. 2012).

POŘÍZEK, Pavel (2012) Problémy s funkčností Visapointu (poznatky z šetření veřejného ochránce práv) <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2323348> (10. 5. 2012).

ROZUMEK, Martin (2012), Proč Ministerstvo zahraničí toleruje kšeftování v rámci systému Visapoint? <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2322996> (10. 5. 2012).

Stanovisko k nové strategii MPSV zásadně zpřísnit vydávání pracovních povolení cizincům na pozicích s nízkou kvalifikací <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2343628> (10. 5. 2012).

Stát může změnit zákony, ale nemůže je pak nedodržovat. Rozhovor s právníkem Janem Kopřivou o žalobě ukrajinských občanů na český stát. <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2215059> (10. 5. 2012).

Systém Visapoint funguje nezávisle na zastupitelském úřadě a nikdo nemá možnost pořadí žadatelů ovlivnit. Rozhovor s Janem Vyčítalem, ředitelem Odboru konzulárních koncepcí a metodiky Ministerstva zahraničních věcí ČR. <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2257473> (10. 5. 2012).

TRLIFAJOVÁ, Lucie, JELÍNKOVÁ, Marie, MIKUŠOVÁ, Petra (2011) http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/Jake_cesty_vedou_do_Ceska.pdf (10. 5. 2012).

Zprávy pro Poslaneckou sněmovnu 2007 - 2012 <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/> (10. 5. 2012).