

Zpráva z kulatého stolu na téma migrace a mobilita studentů a odborných pracovníků

Marie Jelínková

Abstrakt:

Dne 6. 3. 2012 proběhlo v Praze v Karolíně setkání zástupců akademických institucí, Ministerstva zahraničních věcí, Ministerstva vnitra, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a veřejného ochránce práv¹ nad nejvýznamnějšími problémy v oblasti migrace a mobility studentů a odborných pracovníků. Hlavní body setkání vycházely z výsledků průzkumu [Problémy v migraci a mobilitě studentů a odborných pracovníků](#) provedeného na podzim 2011. Následující zpráva shrnuje nejdůležitější probírané body kulatého stolu a k nim vztahující se závěry.

Komunikace

Prvním z diskutovaných bodů byla nevyhovující **komunikace** orgánů, zejména zastupitelských úřadů (dále ZÚ) a Ministerstva vnitra (dále MV), **se žadateli** (respektive dalšími zainteresovanými subjekty) a podávání nepřesných informací. Podle názoru zástupců MV se situace zlepšuje, a to především díky dvěma schůzkám s představiteli akademických institucí, které proběhly v první půlce roku 2011 a budou probíhat i v budoucnosti². V červnu 2011 byl zprovozněn nový systém webových stránek www.mvcr.cz/cizinci a www.imigracniportal.cz. Portál běží i v angličtině (www.immigrationportal.cz), v budoucnu by měla být dostupná i ruská verze, zatím jsou v ruštině dostupné pouze aktuální informace. Na těchto webových stránkách jsou popsány rovněž informace ze schůzek se zástupci akademické sféry. Veškeré zde uvedené informace by měly být pravdivé a aktuální.

¹ Za Ministerstvo zahraničních věcí se debaty účastnil **Mgr. Jan Vyčítal**, ředitel odboru konzulárních koncepcí a metodiky a **Ing. Hana Flanderová**, vedoucí pracovní skupiny víza odboru konzulárních koncepcí a metodiky, za Ministerstvo vnitra **Mgr. Pavla Novotná**, vedoucí oddělení koncepcí a analýz odboru azylové a migrační politiky, **Kateřina Černá** z oddělení koncepcí a analýz odboru azylové a migrační politiky a **Mgr. Lenka Audyová**, z oddělení azylové a migrační legislativy odboru azylové a migrační politiky. Za Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy se zúčastnili Mgr. Helena Čermáková a Mgr. Monika Slabá, z odboru mezinárodních vztahů a JUDr. Václav Pilík z odboru právního. Z kanceláře Veřejného ochránce práv se zúčastnil **JUDr. Pavel Pořízek**, vedoucí oddělení justice, migrace a financí.

² Nejbližší schůzka byla v době konání kulatého stolu plánovaná na 13. 3. 2011, podle informací zástupců MV by se veškeré probírané informace na nadcházející schůzce měly objevit na webu Ministerstva vnitra.

Další z diskutovaných témat bylo poskytování informací skrze centrální informační linky MV (čísla 974832421 či 974832418), na kterých je možné komunikovat mimo češtiny i v angličtině a v ruštině³. Vytíženost těchto linek byla řadou přítomných označována jako problém. Dle zástupců MV je nicméně již samotná existence informačních linek nad rámec jejich povinností, zároveň není v současnosti z finančních důvodů proveditelné jejich kapacitní posílení. MV tedy doporučuje vytrvale zkoušet volat v různé denní doby. Požadavek, zda by na daném telefonním čísle mohlo zaznívat oznámení „nezavěšujte, jste v pořadí“, byl již ze strany MV podán a čeká se na jeho vyřízení. Jako podněty si pak zástupci MV zapsali, zda by tato linka mohla být bezplatná či zda by nemohla začínat jiným číslem než devítkou, kterou mají některé univerzity k volání blokovanou.

Na dotazy akademické sféry ohledně postupu v případě, že zaměstnanci MV (převážně telefonicky) poskytnou nepřesné informace nebo informace, které jsou v rozporu s informacemi z jiných zdrojů - například z Ministerstva zahraničních věcí (dále MZV), doporučili zástupci MV zaslat dotaz či stížnost na emailovou adresu pobyty@mvcz.cz, případně opu@mvcz.cz. Na těchto adresách je rovněž možné získat další potřebné informace. Zástupci MV nicméně upozornili, že od ledna 2012 je třetina úředníků na odboru azylové a migrační politiky MV nová a zaučují se, proto může dojít k případným pochybením (!).

Zástupci MZV k problematice komunikace a poskytování informací doporučili pečlivě prostudovat informace poskytnuté na [webových stránkách ministerstva](#). Ty by měli být hlavním zdrojem informací, fungují ovšem pouze v české a anglické mutaci. Na stránkách jednotlivých ZÚ by měly viset především specifické informace vztahující se k situaci a podmínkám v dané zemi. Odbor konzulárních koncepcí a metodiky MZV rovněž poskytuje každodenně informace v češtině, angličtině, ruštině či francouzštině na běžné telefonní lince (224 182 481) či na emailové adrese kkm@mzv.cz. Tyto komunikační kanály zástupci MZV doporučili používat i v případě poskytnutí neadekvátních informací nebo nevyhovující komunikaci ze strany ZÚ či jiných problémových situacích včetně absence (aktuálních) informací na stránkách ZÚ či MZV.

Dále se debata týkala především faktu, že **ZÚ neposkytují akademickým institucím informace, kteří studenti vízum dostali či zda si vízum vyzvedli**. To je pro fakulty zejména problémem při odhadování, kolik přijatých studentů nastoupí. Tyto informace by byly rovněž užitečné i v případech, kdy studenti ke studiu nenastoupí a je obtížné s nimi navázat komunikaci. Podle zástupců MV není v současnosti poskytování těchto informací možné

³ Zástupci MV ještě upozornili na to, že část problémů může vznikat i z toho, že někteří lidé se ptají na informace na tzv. objednacích linkách krajských pracovišť MV, přestože i na těchto linkách mohou být informace poskytnuty, nedoporučují se spoléhat na jejich přesnost, protože tyto linky slouží pro objednání na příslušné pracoviště a jejich obsluha není a ani nemá být proškolená a oblastí poskytování informací týkajících se zákona o pobytu cizinců a témat s ním spjatými.

z důvodů ochrany osobních údajů, protože akademické instituce nejsou zplnomocněným zástupcem daného studenta. V případech, kdy studenti nenastoupí ke studiu, mají školy tuto skutečnost nahlásit cizinecké policii, do nové úpravy zákona o pobytu cizinců (která by měla začít platit v roce 2014 nebo 2015) není žádná změna v tomto ohledu plánovaná. Ze strany zástupce Veřejného ochránce práv proto zazněl návrh, že řešením by mohlo být podepsání standardizované plné moci, ve které by student danou instituci zplnomocnil k získání informací, o tom zda mu bylo uděleno a vydáno vízum. V rámci diskuze o tom, že v plánované nové cizinecké legislativě by měly mít školy (či jiné příslušné instituce) vyšší odpovědnost za studenta, si zástupci MV poznamenali podnět, aby tyto informace mohly být příslušným institucím běžně poskytované.

Typ žádosti a dokumenty

V oblasti **podávání žádostí o vízum** bylo akademickým institucím ze strany MV na jaře roku 2011 doporučeno, aby zájemcům o studium v ČR (zejména těm, kteří přijíždějí na delší dobu) radily si podat **spíše žádost o dlouhodobý pobyt** a nikoli o dlouhodobé vízum, které je třeba po šesti měsících prodlužovat. I takto instruovaní studenti však přijíždějí s dlouhodobými vízy a nikoli dlouhodobými pobyty. Během diskuze se nepodařilo objasnit, kde tento problém vzniká. Někteří zástupci akademické sféry nabyli z komunikace se ZÚ dojmu, že ZÚ účely studentům mění, to ovšem zástupci MZV popřeli. V nastalé diskusi se přítomní shodli, že svou roli může hrát i to, že mnozí studenti si nejsou při podávání žádosti vědomi rozdílu mezi dlouhodobým studiem a pobytem a je možné, že požadují „vízum“.

K dotazu, zda by v případech, kdy je pro studenta výhodnější podat si žádost o dlouhodobý pobyt, nebylo možné studenty ze strany zaměstnanců ZÚ instruovat, se zástupci MZV stavěli spíše negativně. Pracovníci ZÚ do samotných žádostí nemají zasahovat a to i z kapacitních důvodů. Vysvětlovat dotazy sice mohou a mají, nicméně ze strany žadatelů očekávají určité znalosti. Padl proto návrh, zda by na webových stránkách MZV či ZÚ a na vývěskách před ZÚ nemohla být odpověď na otázku, v jakých případech žádat o studentské vízum či pobyt. Tento návrh vzali zástupci MZV v potaz.

Další z probíraných problémů se týkal **potvrzení o ubytování** – jako problém byla označena příliš striktní pravidla na prokázání zajištění ubytování. Dle MV se jedná již o v minulosti hojně zmiňovaný a diskutovaný problém, ve kterém došlo pouze k dílčím zlepšením (např. umožnění zasílání některých dokladů o ubytování skrze datové schránky). Výraznější změny se chystají v rámci zmiňované nové cizinecké legislativy. Věcný návrh nové úpravy vstupu a pobytu cizinců přichází s pojmem tzv. registrovaného ubytovatele, kterým může být například vysokoškolská kolej a který bude potřebné doklady dokládat pouze jednou.

Dalším diskutovaným bodem, který se týkal předkládaných dokumentů, byla **nutnost předložit potvrzení o znalosti jazyka**, ve kterém bude daný student studovat. Tato povinnost

by měla být podle **návrhu věcného záměru nové úpravy vstupu a pobytu cizinců pro většinu VŠ** studentů. V návrhu nastupující student nepředkládá k žádosti o vízum doklad o zkoušce, ale potvrzení ze strany školy, kam hodlá přijet studovat, že daný jazyk ovládá. Škola tak bude garantovat, že cizinec umí jazyk, ve kterém bude studovat. Způsob ověření bude zřejmě na dané škole, MV nicméně bude mít možnost znalost jazyka prověřit. Tato změna je podle MV zavedena proto, že do ČR se hlásí k studiu VŠ cizinci, kteří neumí jazyk, ve kterém by měli studovat (češtinu/angličtinu). V budoucnosti bude tedy škola kromě potvrzení o ubytování většinou vydávat i potvrzení o jazykové způsobilosti ke studiu.

Doba vyřizování žádosti

Diskutovaný bod se týkal **zdlouhavosti vízového procesu**, což je obzvlášť problémové v některých zemích (např. Turecko, Vietnam, Írán, Ukrajina a Ruská federace). Studenti z těchto zemí nemohli nastoupit ke studiu, protože jejich žádosti nebyly vyřízeny ve správních lhůtách.

Podle zástupců MV tento problém kulminoval v první polovině roku 2011, tedy poté, co MV přebralo tuto část agendy od cizinecké policie. Od listopadu 2011 by se u dlouhodobých víz mělo jednat pouze o jednotky případů. V současnosti je podle MV průměrná doba vyřizování všech dlouhodobých víz 44 dnů, minimální doby se pohybují kolem 15 dnů, v případě trvání nad 50 dní se většinou jedná o žádosti, ve kterých je třeba něco doplnit atp.

Problém nedodržování správního řádu zejména v oblasti doby průtahů řízení a opakované stížnosti na tento fakt v roce 2011 potvrdil i zástupce Veřejného ochránce práv. Podle něj se situace, zdá se, vyřešila u lhůt u dlouhodobých víz za účelem studia, ale nevyřešila se u dlouhodobých *pobytů* za účelem studia. Průtahy u dlouhodobých *pobytů* za účelem studia je přitom třeba vnímat velice problematicky, protože tento pobyt je vázaný na evropskou směrnici⁴ a závazek ČR je tak vyšší, v případě splnění směrnici stanovených podmínek je na něj právní nárok⁵. Kanceláři Veřejného ochránce práva docházejí stížnosti na to, že tato řízení trvají šest, osm měsíců. Po půl roce bývá žadatel často vyzván, aby dodal nové náležitosti, ale většinou se jedná o aktualizování již dodaných potvrzení (např. o přijetí ke studiu), protože platnost původních již není aktuální.

Na dotaz, jaké možnosti mají akademické instituce se v případě průtahů bránit, uvedl zástupce Veřejného ochránce práv možnost využít tzv. institut žádosti opatření proti nečinnosti, který se podá na nadřízený orgán ministerstva, což je v tomto případě Komise pro rozhodování ve věcech cizinců. V případě, že tato komise shledá pochybení, nařídí ve lhůtě 30 dnů nebo

⁴ Jedná se o směrnici Rady 2004/114/ES ze dne 13. prosince 2004 o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby.

⁵ Na udělení dlouhodobého víza za účelem studia právní nárok sice není, nicméně odmítnutí musí být odůvodněno a musí vycházet z § 56 zákona o pobytu cizinců (zákon č. 326/1999).

případně neprodleně MV, aby v té věci rozhodlo. V těchto situacích je možné se bránit i soudně (tedy bránit se například využitím § 80 správního řádu⁶ - ochrana před nečinností). V případě neudělení dlouhodobého víza i pobytu je rovněž možné se obrátit na Komisi pro rozhodování ve věcech cizinců. V řadě případů tato komise zrušila prvoinstanční rozhodnutí a vízum udělila.

Co se týče **doby předání/doručení podaných žádostí o víza či pobytu a jejich náležitostí ze ZÚ do ČR a zpět**, není na toto doručení stanovena žádná zákonná lhůta. V období vyřizování studentských žádostí se pošta ze ZÚ odesílá zhruba 2-3 krát týdně, minimálně však bývá odesílána jednou za týden. Pokud by někde ležela déle (např. měsíc) jedná se o hrubé porušení povinností a selhání konkrétního člověka. MZV hledá v současnosti systém, jak celý systém elektronizovat, to však vyžaduje zatím nepřidělené investice v řádu stovek milionů korun.

V oblasti **prodlužování studentských víz** studentům, kteří již v ČR studují, se v roce 2011 zástupci akademických institucí setkávali s vydáváním tzv. překlenovacích štítků, příliš krátkého prodloužení či s prodlevami ve vyřízení žádosti. Zástupci MV informovali, že jsou si tohoto problému vědomi, nicméně v roce 2011 prioritně řešili, aby studenti mohli do ČR přijet, v současnosti se zaměřují na tuto problematiku. K březnu 2012 by všechny žádosti z roku 2011 měly být již vyřízeny nebo těsně před vyřízením, případně byli žadatelé požádáni o doplnění dalších náležitostí, aby jejich víza mohla být prodloužena na potřebnou dobu.

Systém Visapoint

Bodem, kterému byla věnována značná pozornost, byla **existence a fungování Visapointu**. Tento systém byl zejména v některých zemích (např. Ukrajina, Ruská federace, Turecko, Gruzie) označen jako vysoce problémový, a to zejména s ohledem na to, že nebyly po řadu měsíců volné termíny na objednání se k podání žádosti o studentská víza. To v praxi vede k tomu, že mnozí studenti ke studiu nastoupit nemohli či nastoupili pozdě⁷. Ve vztahu k fungování Visapointu byly diskutovány i **počty míst k podání žádostí o vízum či dlouhodobý pobyt v systému Visapointu na jednotlivých ZÚ**.

Podle zástupců MZV se tento problém netýká Visapointu jako takového, ale systému organizace žadatelů (o víza či pobytu) na ZÚ. Ve zmiňovaných zemích, ale také například ve Vietnamu, Kazachstánu nebo Uzbekistánu neodpovídá kapacita personálního obsazení ZÚ poptávce po některých typech víz a pobytů. V současnosti jsou prioritně hledány způsoby, jak uspokojit poptávku po možnosti podání žádosti pro nárokové pobytové tituly (tj. pro dlouhodobý pobyt za účelem studia či za účelem sloučení rodiny). ZÚ jsou instruovány, aby

⁶ Zákon č. 500/2004 Sb. správní řád.

⁷ Tomuto bodu se v současnosti (březen 2012) věnuje i Konference rektorů, 28. 2. 2012 se k fungování Visapointu rovněž konala speciální schůzka zástupců různých ministerstev u Veřejného ochránce práv.

se v období nárůstu počtu podaných studentských víz zaměřily na vyřizování této agendy (na úkor žádostí např. za účelem zaměstnání).

MZV uvedlo, že ve většině zemí počty nabíraných žádostí navrhuje ZÚ a MZV jejich návrhy pak schvaluje či případně reviduje, výjimku tvoří pět zemí (Ukrajina, Mongolsko, Kazachstán, Moldavsko, Vietnam), kde tyto počty určuje tajné nařízení české vlády. S výjimkou těchto pěti zemí je možné požádat o informace, kolik volných míst pro jednotlivé typy žádosti ZÚ v daných zemích zveřejnil. Během března 2012 by navíc měly být zveřejněny statistiky MZV o počtu žádostí o krátkodobá a dlouhodobá víza, ze kterých je rovněž očividné, kolik žádostí bylo podáno, respektive bylo umožněno v některých zemích podat. Na ZÚ, kde je Visapoint zaveden, tento systém musí být využíván, pracovníci ZÚ však mohou udělat výjimku. V některých zemích pak není systém Visapoint používán, jedná se zejména o případy, kdy ZÚ vyhodnotil, že v dané zemi by tento systém nebyl vzhledem např. k obtížné dostupnosti internetu vhodným.

V nastalé diskuzi o tom, zda by nebylo řešením jednoduše kapacitu některých ZÚ posílit s ohledem i na to, že výše správních poplatků by bez problémů jistě pokryla výdaje na další pracovní místa, zástupci MZV souhlasili, ale tento vývoj nepokládají za pravděpodobný, naopak očekávají vývoj opačný. Počet zaměstnanců ZÚ byl již v nedávné minulosti výrazně snížen a personální zeštíhlení budou pravděpodobně v budoucnosti ještě dále probíhat. Děje se tomu pak paradoxně v situaci, kdy podle zástupců MZV od roku 2008 počet žádostí o krátkodobá i dlouhodobá víza stále narůstá a nároky na zpracování žádostí se zvyšují.

Rovněž stížnosti na fungování Visapointu, které přicházejí do kanceláře Veřejného ochránce práv, reflektují neuspokojivou situaci. Z tohoto důvodu již téměř rok pracovníci Veřejného ochránce práv pravidelně ověřují volná místa pro podání žádosti za různými účely pobytu v systému Visapoint. Zejména v několika zemích je vysoce obtížné či téměř nemožné se do systému na některé účely pobytu registrovat (například v Kazachstánu se z dvaceti pokusů během necelého roku nepodařilo ani jednou najít volné místo k podání žádosti). Na nedávném jednání zástupců ministerstev u Veřejného ochránce práv proto bylo dohodnuto, že MZV předloží do konce června 2012 návrhy řešení. Tyto návrhy by především měly reflektovat odlišnost dlouhodobých víz a pobytů. V případě víz a pobytů, které jsou vázány pouze národní legislativou (sem spadají víza za účelem studia), je stávající regulace jistě problematická, nicméně ČR nemá vůči žadatelům právní závazky. Jiná situace je v případě dlouhodobých pobytů za účelem studia (a sloučení rodiny), které vycházejí z již zmiňované směrnice EU. Možnost podání těchto žádostí tam musí ČR garantovat a je na ní, jak

si to zajistí. V případě, že by se situace do června nepodařila vyřešit, je Veřejný ochránce práv připraven upozornit Evropskou komisi na to, že ČR porušuje závazky z evropského práva⁸.

Na dotaz, co by zástupci MZV doporučili studentovi, který se již pět týdnů marně snaží přihlásit do Visapointu na podání žádosti o vízum či dlouhodobý pobyt (například v Gruzii), bylo doporučeno se zhruba po lhůtě dvou měsíců zkoušení (!) obrátit na odbor Konzulárních koncepcí a metodiky MZV. Nicméně ani poté nemusí být vzhledem k pravděpodobnému přetížení daného konzulátu situace uspokojivě vyřešena. MZV není za stávajících podmínek schopné přijít s lepším systémem, jak žadatele o vízum organizovat v případech, kdy kapacity konzulátu nestačí. Jako pozitivní přitom vidí, že systém Visapoint přispěl k odbourání toho, aby dřívější fronty před ZÚ ovládali místní zprostředkovatelé. Předností Visapointu je podle MZV i flexibilita v tom, že registraci může udělat i někdo jiný než samotný žadatel (např. fakulta). Tento aspekt může být ale i případně zneužit (respektive případné zneužití hrozí u všech elektronických systémů), zástupci MZV proto vyzvali zúčastněné, aby je neprodleně informovali, pokud se dozvědí o konkrétních případech, kdy nějaká firma/osoba nabízí místo ve Visapointu za úplatu. Stejně tak zástupci MZV a MV apelovali na to, že v případě plánování příjezdu vyššího počtu studentů je tento plán třeba s nimi probrat, aby bylo na vzniklou situaci možno adekvátně zareagovat (např. přeskupením potřebných úředníků vyřizujících danou agendu atp.).

Na návrh, zda by (podobně jako v případě žádostí o podání víza do USA) mohlo být v systému vidět, na jak dlouho jsou termíny pro podání žádosti obsazeny, a tudíž je zbytečné je stále znovu ověřovat a možnost vidět, kdy se uvolní místa nová a v jakém počtu, odpověděli zástupci MZV negativně. Systém je v současnosti nastaven tak, že plánuje volné termíny na následujících 0 - 30 dní, volná místa se objevují náhodně, tedy ne nikoli například o půlnoci, ale jejich objevení se v systému je náhodné během třech dní od jejich uvolnění. Žadatelé tedy musí stále znovu ověřovat možnost registrace, aniž by věděli, zda se další místo objeví za den či dva měsíce.

Další problémy

Ke konci diskuze se řešila i problematika **vydávání víz a pobytů studentům v Turecku**, kde jsou studentům, v případě, že se jim vůbec podaří (vzhledem k obsazenosti registrací v systému Visapoint) žádost podat, vydávány dle zkušeností některých akademických institucí tzv. zelené pasy, které umožňují pobyt v ČR pouze do 90 dnů. Nicméně nikdo ze zástupců MZV ani MV se dosud s existencí zelených pasů neseťkal. Pravděpodobně se jedná o situaci, kdy dlouhodobé vízum není vyřízeno do doby odjezdu studenta, takže student přijede na

⁸ K tomu viz například článek Problémy s funkčností Visapointu, dostupná na: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2323348>.



krátkodobé vízum a pro dlouhodobé studentské se musí vrátit do Turecka, aby mu bylo vyznačeno na ZÚ. Zástupci MZV slíbili celou problematiku přezkoumat, ale dodali, že personální kapacita ZÚ v Turecku posílena nebude, a na mnoho zájemců o podání žádosti o vízum za účelem studia se nedostane ani v budoucnu.

Následující debata se stočila k **případnému zneužívání studentských víz**, protože přísné posuzování žádostí zejména v některých zemích vede k tomu, že nedostanou vízum i ti zájemci o studium, kteří dle názorů akademiků skutečně mají zájem v ČR studovat. Toto by měl řešit návrh nového cizineckého zákona, kde se mluví o tom, že se přenesou větší zodpovědnost na vysoké školy.

Závěrem debaty ještě zástupce MV k dotazům ohledně **ohlašovacích povinností** uvedl, že tato povinnost (ohlášení se do 3 dnů od příjezdu) pro občany třetích zemí vychází ze schengenských pravidel, nová zákonná úprava proto nic v této oblasti měnit nemůže. U dlouhodobých pobytů je plánováno, že si cizinci budou muset po příjezdu vyzvednout elektronické povolení k pobytu (tzv. biometriku), čímž zároveň splní ohlašovací povinnost. V nové právní úpravě je plánované zmírnit ohlašovací povinnost pro občany EU, bude povinné podat registraci k přechodnému pobytu po 3 měsících pobytu namísto současných 30 dní, náročnost tohoto úkonu přitom bude zjednodušena na jednu návštěvu na úřadě.