

The seal of Charles University in Prague is a circular emblem. It features a central figure, likely a saint or a historical figure, standing and holding a staff or scepter. The figure is surrounded by a decorative border containing Latin text: "SIGILLUM UNIVERSITATIS CAROLINAE PRAGENSIS".

RIGORÓZNÍ PRÁCE

Leden 2016

Daniela MURAD

Univerzita Karlova

Právnická Fakulta

Katedra evropského práva

Mgr. Daniela Murad

**Pobyt občanů třetích zemí v Schengenu
v kontextu společné vízové politiky**

Stay of the third-country nationals in the Schengen
Area in the common visa policy framework

Rigorózní práce

Vedoucí rigorózní práce:

Prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

Diplomant: Mgr. Daniela Murad

Holčovická 2, Praha 4, 142 00

Prohlášení

„Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.“

V Praze 8. ledna 2016

Mgr. Daniela Murad

Ráda bych poděkovala svému konzultantovi, panu profesorovi Michalu Tomáškoví za cenné rady, spolupráci a ochotu při vypracování této rigorózní práce. Nicméně jako autorka jsem plně odpovědná za případné chyby v rigorózní práci.

ABSTRAKT

Rigorózní práce se zamýšlí nad vývojem schengenské spolupráce a povahou schengenského *acquis* v proměnách času s důrazem na vízovou a pobytovou legislativu, a platnou právní úpravou pobytové legislativy, jejímiž subjekty jsou státní příslušníci třetích zemí. Práce zmiňuje slabá i silná místa dotčené úpravy, opřené o názor či návrh řešení autorky práce.

Rigorózní práce je rozdělena do několika větších tematických okruhů. Ten první se zabývá vývojem vízové a migrační politiky v rámci vývoje schengenské spolupráce a jejich postupnou integraci do hlavních politik Unie, jejich charakteristikou, či různým zapojením členských států. Další okruh je stěžejní pro tuto práci a ukazuje současnou platnou úpravu pobytu občanů ze zemí mimo EU (tzv. třetích zemí). Tento okruh se zabývá charakteristikou osob přijíždějících ze třetích zemí, tak jak je jako subjekty práva diferencuje zákon a evropská legislativa a definuje různé typy pobytových oprávnění, na základě kterých na území České republiky a Schengenu krátkodobě či dlouhodobě pobývají. Třetí samostatný tematický okruh je věnován postavení specifické skupiny cizinců ze třetích zemí, kteří jsou rodinní příslušníci občanů EU. Poslední oblast této práce se zabývá budoucími trendy společné evropské vízové a migrační politiky, právní úpravou *de lege ferenda* s přihlédnutím k tendencím v českém pobytovém právu.

Rozbor tématu bude zahrnovat i oblast zdánlivě neschengenskou, kterou je úprava dlouhodobých pobytů na území ČR/Schengenu. Jedná se o oblast, která byt' je primárně v národní gesci, podléhá v posledních deseti letech čím dál větší harmonizaci ze strany Unie. Ta se projevuje zejména přijímáním směrnic na upevnění právního postavení určitých skupin osob ze třetích zemí. Kromě harmonizačních úsilí jsou popsány i platná společná pravidla týkající se např. společných pravidel pro volný pohyb držitelů těchto pobytových oprávnění na území Schengenu, jednotného formátu víz a povolení k pobytu či povinnost prověřování všech žadatelů v SIS.

Téma zahrnuje legální vstup a pobyt na základě platných oprávnění dle pravidel schengenského *acquis*, které se prolíná s národní legislativou. Práce se naopak nezabývá otázkou mezinárodní ochrany, návratové politiky či vyhoštění, kdy tyto nepatří mezi schengenské politiky. Práce se taky nezabývá současnou uprchlickou krizí, která jde nad rámec tématu i kapacity této práce.

ABSTRACT

The thesis deals with the development of the Schengen cooperation and characteristic of the Schengen *acquis* transforming in the course of time, with the stress on the field of visa and residence/migration policy. Main emphasis is on the valid legislation concerning the status and stay of the third country nationals. The thesis looks into problematic parts of the legislation, both theoretical and practical, and provides opinion of the author on those matters.

The thesis is divided into four main spheres. The first one concerns development of a visa and migration policy in the framework of development of the Schengen cooperation and its gradual integration into the main EU policies, its definitions and different participation of the Member States. Following key part of the thesis deals with the current valid provisions of the stay of the third country nationals (citizens of the countries outside of the EU). This part defines subjects of law coming from the third countries, as differentiated by the Union and Czech law and defines various types of authorization to stay which entitle them to short or long-stay at the Schengen or Czech territory. The third segment deals with the family members of the EU nationals who are covered by specific legal framework. Last part of the thesis encompasses future trends of the common European visa and migration policy, proposal of future legal instruments or amendments, with taking into account tendencies in the Czech residence law.

As mentioned above the thesis analysis the topic ostensibly non-schengen which are long-term stays in the territory of Schengen/Czech republic, which are primarily in the competence of the Member States but are gradually harmonized by the EU, mainly via adoption and implementation of the EU directives. This area also comprises of common rules on the free movement of the holders of long-tem (national) residence permits in the Schengen territory, uniform format of visa and residence permit and compulsory check of the visa or residence permit applicants in the Schengen information system.

Generally the thesis deals with conditions on legal entry and stay based on valid Schengen *acquis*, which intermingle with national legislation. On the contrary the thesis doesn't deal with the topic of asylum, return policy or extradition, as these do not represent areas of the Schengen cooperation. Furthermore current refugee crisis is also not analyzed by this thesis as it overlaps the topic and its capacity.

1 OBSAH

1	OBSAH	6
2	SEZNAM ZKRATEK	8
3	SEZNAM RELEVANTNÍCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ	10
4	ÚVOD	13
5	HISTORICKO-PRÁVNÍ EXKURZ K TÉMATU	15
5.1	SCHENGENSKÁ SPOLUPRÁCE	16
5.1.1	<i>VZNIK A VÝVOJ SCHENGENSKÉ SPOLUPRÁCE V RÁMCI EVROPSKÉHO SPOLEČENSTVÍ</i>	17
5.1.2	<i>PRÁVNÍ POVAHA SCHENGENSKÉHO ACQUIS A JEHO ZAKOTVENÍ V KOMUNITÁRNÍM PRÁVU</i>	22
5.1.2.1	Přijímání předpisů rozvíjejících schengenského <i>acquis</i> po přijetí Amsterodamské smlouvy	27
5.1.3	<i>VÝVOJ SCHENGENSKÉHO ACQUIS V OBLASTI SPOLEČNÉ VÍZOVÉ POLITIKY A SOUVISEJÍCÍ PRÁVNÍ PŘEDPISY</i>	30
5.1.3.1	Společná vízová politika	31
5.1.3.2	Společná přistěhovalecká politika.....	42
5.1.3.2.1	Harmonizace přistěhovalecké politiky – přijímání a transpozice směrnic.....	44
5.1.4	<i>„VARIABILNÍ GEOMETRIE“</i>	47
5.1.4.1	Velká Británie a Irsko – státy uplatňující výjimku	48
5.1.4.2	Dánsko – členský stát se specifickým režimem	50
5.1.4.3	Norsko, Island, Švýcarsko a Lichtenštejnsko – přidružené státy	51
5.1.4.4	Bulharsko, Chorvatsko, Rumunsko a Kypr – státy EU aspirující na vstup do Schengenu.....	53
5.1.4.5	Mikrostáty Andorra, Monako, San Marino a Vatikán – členové <i>de facto</i>	54
5.1.5	<i>PŘISTOUPENÍ ČR DO SCHENGENU A PŘEVZETÍ SCHENGENSKÉHO ACQUIS V OBLASTI VÍZ A POBYTŮ</i>	56
5.1.5.1	Přebírání schengenského <i>acquis</i> v oblasti víz a pobytů	59
6	PLATNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA POBYTŮ OBČANŮ TŘETÍCH ZEMÍ NA ÚZEMÍ SCHENGENU/ČR	64
6.1	ÚČASTNÍCI PRÁVNÍCH VZTAHŮ	66
6.2	KRÁTKODOBÉ POBYTY	67
6.2.1	<i>OBECNÉ VÝJIMKY Z VÍZOVÉ POVINNOSTI</i>	68
6.2.2	<i>NAŘÍZENÍ (ES) Č. 539/2001</i>	72
6.2.2.1	Národní výjimky z vízové povinnosti nebo z osvobození od vízové povinnosti	74
6.2.2.2	Případ Soysal	75
6.2.3	<i>SPECIFICKÝ REŽIM NA ZÁKLADĚ BILATERÁLNÍCH DOHOD</i>	76
6.2.4	<i>VÍZOVÝ KODEX</i>	79
6.2.5	<i>NÁRODNÍ LEGISLATIVA V OBLASTI KRÁTKODOBÝCH POBYTŮ</i>	81
6.2.6	<i>PRAKTICKÉ ASPEKTY KRÁTKODOBÝCH POBYTŮ</i>	82
6.2.6.1	Typy krátkodobých víz	83

6.2.6.2	Podpůrné dokumenty a účel krátkodobého pobytu	85
6.2.6.3	Přípustnost žádosti o udělení krátkodobého víza	86
6.2.6.4	Příslušnost členského státu k posouzení žádosti o krátkodobé vízum.....	87
6.2.6.5	Podání žádosti o krátkodobé vízum	87
6.2.6.6	Rozhodnutí o žádosti o krátkodobé vízum.....	88
6.2.6.7	Zamítnutí udělení krátkodobého víza a možnost odvolání.....	89
6.2.6.8	Pravidla pro počítání času pro účely krátkodobého pobytu	91
6.3	DLOUHODOBÉ POBYTY	93
6.3.1	<i>SYSTEMATIKA DLOUHODOBÝCH POBYTŮ</i>	<i>94</i>
6.3.2	<i>LEGISLATIVA UPRAVUJÍCÍ DLOUHODOBÉ POBYTY.....</i>	<i>95</i>
6.3.3	<i>PRAKTICKÉ ASPEKTY DLOUHODOBÝCH POBYTŮ.....</i>	<i>97</i>
6.3.3.1	Dlouhodobé vízum.....	98
6.3.3.2	Povolení k dlouhodobému pobytu	99
6.3.3.3	Pobyt za účelem zaměstnání	102
6.3.3.3.1	Modrá karta	104
6.3.3.3.2	Zaměstnanecká karta	106
6.3.3.4	Pobyt za účelem sloučení s rodinou.....	107
6.3.3.5	Pobyt za účelem studia a vědeckého výzkumu	109
6.3.3.6	Specifické dokumenty potřebné k žádosti o dlouhodobé vízum či povolení k pobytu.....	110
6.3.3.7	Rozhodnutí o žádosti	113
6.3.3.8	Biometrie v průkazech povolení k dlouhodobému pobytu.....	114
6.3.3.9	Volný pohyb s dlouhodobým oprávněním k pobytu.....	115
6.3.3.10	Hlášení místa pobytu na území.....	116
6.3.4	<i>PROCESNÍ OTÁZKY U DLOUHODOBÝCH POBYTŮ.....</i>	<i>117</i>
6.3.4.1	Správní řízení a právo na přezkum	117
6.3.4.2	Správní orgány a jednání cizinců před nimi.....	121
6.3.4.3	Omezení místa podání žádosti o dlouhodobé vízum.....	124
6.3.4.4	Rozhodnutí o podané žádosti.....	124
6.3.5	<i>VÝJEZDNÍ PŘÍKAZ</i>	<i>126</i>
6.4	DLOUHODOBĚ POBÝVAJÍCÍ REZIDENT EU A TRVALÝ POBYT	128
6.5	SPECIFICKÉ PODMÍNKY PRO POBYT RODINNÝCH PŘÍSLUŠNÍKŮ OBČANŮ EU.....	131
6.5.1	<i>POBYT RODINNÝCH PŘÍSLUŠNÍKŮ OBČANŮ EU NA ÚZEMÍ ČR A EVROPSKÉ UNIE</i>	<i>133</i>
6.5.2	<i>TRVALÝ POBYT RODINNÉHO PŘÍSLUŠNÍKA OBČANA EU.....</i>	<i>139</i>
7	BUDOUCNOST SPOLEČNÉ VÍZOVÉ A PŘÍSTĚHOVALECKÉ POLITIKY	141
7.1	DE LEGE FERENDA.....	143
8	ZÁVĚR.....	146
9	PŘÍLOHY	148
9.1	PŘÍLOHA 1 – ČLENSKÉ STÁTY EU VS. ČLENSKÉ STÁTY SCHENGENSKÉ SPOLUPRÁCE	148
9.2	PŘÍLOHA 2 - SEZNAM VÍZOVÝCH A BEZVÍZOVÝCH ZEMÍ	149
9.3	PŘÍLOHA 3 - VZORY POBYTOVÝCH OPRÁVNĚNÍ	152
10	BIBLIOGRAFIE	159

2 SEZNAM ZKRATEK

angl.	anglický pojem/ekvivalent
Čl. 141 (ex 119) SES	Článek 141 (původní článek 119 před přechíslováním Smlouvy o ES Amsterodamskou smlouvou) Smlouvy o ES
ČR	Česká republika
EHS	Evropské hospodářské společenství
EK/Komise	Evropská komise
EP	Evropský parlament
ES/Společenství	Evropské společenství
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EU/Unie	Evropská unie
Komunitární právo, <i>acquis communautaire</i>	Komunitární právo, právo Evropských společenství či Evropského společenství ¹
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR
MV	Ministerstvo vnitra ČR
MZV	Ministerstvo zahraničních věcí ČR
NSS	Nejvyšší správní soud
Rada/Rada EU	Rada Evropské unie
Schengen	Ustálený zkrácený termín pro schengenskou spolupráci
Schengenské <i>acquis</i>	Soubor rozhodnutí a opatření tvořících schengenskou spolupráci
SIS	Schengenský informační systém

¹ Prof. Pikna definuje *acquis communautaire* jako vše co bylo dosaženo v rámci Společenství obzvláště na poli právním, nicméně neomezuje se jen na legislativu ES, ale i další aktivity ES. Více: PIKNA, B. Evropské právo se zaměřením na justici a vnitřní věci, s. 79

Úř. věst.	Úřední věstník
VIS	Vízový informační systém
Zakládající smlouvy	Smlouva o založení ES, Smlouva o založení EHS, Smlouva o založení ESUO, Smlouva o EURATOM

3 SEZNAM RELEVANTNÍCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

Amsterodamská smlouva	Smlouva o změně Smlouvy EU, smluv o založení Evropských společenství a souvisejících právních aktů (platná od 1.5.1999); Úřední věstník 97/C 340/01 – 97/C 340/05, s. 1- 308
Cizinecký zákon/zákon o pobytu cizinců	Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky
Facilitační dohody	Dohody mezi EU/ES a třetí zemí o usnadnění udělování víz
Haagský program	Haagský program: Posílení svobody, bezpečnosti a práva v evropské unii; Úřední věstník 2005/C 53/01, s. 1
JEA	Jednotný evropský akt; Úřední věstník L 169/ z 29.6.1987
Lisabonská smlouva	Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (tu přejmenovala na Smlouvu o fungování Evropské unie), podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007; Úřední věstník 2007/C 306/01, s. 1
Listina základních práv a svobod/LZPS	Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
Maastrichtská dohoda	Smlouva o založení Evropské unie (platná od 1.1.1993), Úřední věstník 92/C 191/01, s. 1; (konsolidované znění po přijetí Lisabonské smlouvy; Úřední věstník 2010/C 83/01, s. 1)
Nařízení č. 539/2001	Nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni; Úřední věstník L 81, 21.3.2001, s. 1
Niceská smlouva	Smlouva z Nice (platná od 1.2.2003); Úřední věstník 2001/C 80/01, s. 1
Příručka k Vízovému kodexu I.	Rozhodnutí Komise ze dne 19.3.2010, kterým se stanoví Příručka pro zpracování žádostí o víza a provádění změn v udělených vízech
Rozhodnutí Rady č. 435/1999	Rozhodnutí Rady 435/1999 ze dne 20. května 1999 o definici schengenského <i>acquis</i> za účelem určení právního základu všech ustanovení nebo rozhodnutí, jež tvoří <i>acquis</i> , v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy o založení Evropského společenství a Smlouvy o Evropské unii, Úř. věst. L 176, 10.7.1999, s. 1—16
Rozhodnutí Rady č. 436/1999	Rozhodnutí Rady ze dne 20. května 1999, které určuje právní základ všech ustanovení nebo rozhodnutí, jež tvoří schengenské <i>acquis</i> , v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy o založení Evropského společenství a Smlouvy o Evropské unii, Úř. věst. L 176, 10.7.1999, s. 17—30
Rozhodnutí Rady č. 2007/801/ES	2007/801/ES: Rozhodnutí Rady ze dne 6. prosince 2007 o plném uplatňování ustanovení schengenského <i>acquis</i> v České republice, Estonské republice, Lotyšské republice, Litevské republice, Maďarské republice, Republice Malta, Polské republice, Republice Slovinsko a Slovenské republice, Úř. věst. L 323, 8.12.2007, s. 34—39
Římská smlouva	Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství
Sankční směrnice	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES ze dne 18. června 2009 o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí; Úř. věst. L 168, 30.6.2009, s. 24—32
Schengenský hraniční kodex	Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex); Úřední věstník L 105, 13.4.2006, s. 1
Schengenská dohoda	Dohoda podepsaná dne 14. června 1985 v Schengenu mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích
Schengenská prováděcí úmluva/ SPŮ	Úmluva podepsaná dne 19. června 1990 v Schengenu mezi Belgickým královstvím, Spolkovou republikou Německo, Francouzskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím a Nizozemským královstvím k provedení

	dohody podepsané dne 14. června 1985 o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích s příslušným závěrečným aktem a společnými prohlášeními
Schengenský protokol	Protokol o začlenění schengenského acquis do rámce Evropské unie - připojený ke smlouvě o Evropské unii a ke smlouvě o založení Evropského společenství Amsterodamskou smlouvou
Směrnice č. 2003/109/ES o dlouhodobě pobývajících rezidentech	Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty , Úř. věst. L 16, 23.1.2004, s. 44—53
Směrnice č. 2003/86/ES o právu na sloučení s rodinou	Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny, Úř. věst. L 251, 3.10.2003, s. 12—18
Směrnice č. 2004/38/ES	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EH; Úřední věstník L 158, 30.4.2004, s. 77—123
Směrnice č. 2005/71/ES o vědeckých pracovnících	Směrnice Rady 2005/71/ES ze dne 12. října 2005 o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu, Úř. věst. L 289, s. 15-22
Směrnice č. 2009/50/ES o modrých kartách	Směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci; Úřední věstník L 155, 18.6.2009, s. 17—29
Směrnice č. 2004/114/ES	Směrnice 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, Úř. věst. L 375, 23.12.2004, s. 12—18
Směrnice č. 2011/98/EU o jednotném povolení	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě, Úř. věst. L 343, 23.12.2011, s. 1—9
Směrnice č. 2014/36/EU	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/36/EU ze dne 26. února 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání jako sezónní pracovníci , Úř. věst. L 94, 28.3.2014, s. 375—390
Směrnice č. 2014/66/EU	Směrnice EP a Rady 2014/66/EU ze dne 15. května 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí na základě převedení v rámci společnosti, Úř. věst. L 157, 27.5.2014, s. 1—22
SEU/Smlouva o EU	Viz Maastrichtská dohoda
SES/Smlouva o ES	Smlouva o založení Evropského společenství
SFEU/Smlouva o fungování EU	Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění, Úřední věstník Evropské unie, 2010/ C 83/47, s. 1 Jedná se o Smlouvu o založení Evropského společenství po Lisabonské smlouvě
SKI/Společná konzulární instrukce	Rozhodnutí schengenského výkonného výboru ze dne 28. dubna 1999 o konečném znění Společného manuálu a Společné konzulární instrukce, včetně příloh (SCH/Com-ex (99) 13) (Společná konzulární instrukce včetně příloh)
Správní řád	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
Stockholmský program	Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je; Úřední věstník C 115, 04/05/2010, s. 0001 - 0038
Tranzitní rozhodnutí	Rozhodnutí EP a Rady č. 565/2014/EU ze dne 15. května 2014, kterým se zavádí zjednodušený režim kontrol osob na vnějších hranicích vycházející z jednostranného uznávání některých dokladů Bulharskem, Chorvatskem, Kypru a Rumunskem za rovnocenné jejich národním vízům za účelem průjezdu přes jejich území nebo zamýšlených pobytů na jejich území, jejichž doba trvání během jakéhokoli období 180 dnů nepřekročí 90 dnů, a kterým se zrušují rozhodnutí č. 895/2006/ES a č. 582/2008/ES <i>Rozhodnutí EP a Rady č. 895/2006/ES ze dne 14. června 2006 , kterým se zavádí zjednodušený režim kontrol osob na vnějších hranicích vycházející z jednostranného uznávání některých dokladů Českou republikou, Estonskem, Kypru, Lotyšskem, Litvou, Maďarskem, Maltou, Polskem, Slovinskem a</i>

	<p><i>Slovenskem za rovnocenné jejich národním vízům za účelem průjezdu přes jejich území, Úř. věst. L 167, 20.6.2006, s. 1—7 (Obsoletní)</i></p> <p><i>Rozhodnutí EP a Rady č. 896/2006/ES, kterým se zavádí zjednodušený režim kontrol osob na vnějších hranicích vycházející z jednostranného uznávání některých povolení k pobytu vydaných Švýcarskem a Lichtenštejnskem členskými státy za účelem průjezdu přes jejich území, L 162 ze dne 21.6.2008 (pozměněno rozhodnutím č. 582/2008/ES) (Obsoletní)</i></p>
Nářízení ES č. 767/2008 o VIS	Nařízení EP a Rady (ES) č. 767/2008 ze dne 9. Července 2008 o VIS a o výměně údajů o krátkodobých vízech mezi členskými státy (nařízení o VIS), jehož článek 48 stanoví postupné zavádění VIS do provozu
Vízový kodex	Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. Července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex); Úřední věstník L 243, 15.9.2009, s. 1
Zákon o pobytu cizinců	Viz Cizinecký zákon
Zákon o zaměstnanosti	Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění

4 ÚVOD

V roce 2013 pobývalo v Unii, 20,4 milionů občanů třetích zemí, což jsou 4 procenta celkové evropské populace². Podobné procentuální statistiky vykazuje také Česká republika³, která byla dlouhá desetiletí relativně homogenní společností, přičemž za posledních 25 přešla v tomto směru překotným vývojem, to nejen právním. Bezesporu nejvíce určující byl v tomto směru vstup ČR do Evropské Unie a následně připojení se k schengenské spolupráci.

Právě připojení k schengenské spolupráci dne 21. prosince 2007, kdy odešli z pozemních hranic poslední příslušníci pohraniční policie, bylo symbolickým ukončením několikaletých příprav na plné zapojení České republiky a dalších 8 států (většinou z bývalého východního bloku) do schengenské spolupráce. Oficiálně toto připojení potvrdilo rozhodnutí Rady EU č. 2007/801/ES⁴⁵.

Společná vízová politika je jednou ze čtyř oblastí, které tvoří schengenskou spolupráci. Tyto čtyři oblasti jsou tzv. kompenzačními opatřeními, která mají minimalizovat rizika spojená volným pohybem osob po společném území po zrušení kontrol na vzájemných hranicích, tzv. vnitřních hranicích. Společný prostor bez hraničních kontrol neboli dle Smlouvy o fungování EU „*oblast svobody, bezpečnosti a práva, kde je volný pohyb osob zaručen absencí hraničních kontrol*“, by ztrácel na svém významu a zejména bezpečnosti, kdyby členské státy uplatňovaly různá pravidla pro vstup cizinců na své území.

V praxi to znamená, že jsou plně sjednocena pravidla pro vstup a krátkodobý pobyt cizince na území členských stát, a to zejména sjednocením seznamu států, kterých občané mají pro vstup vízovou povinnost, pravidla pro udělování víz členskými státy a jednotný vzor víz. V posledních letech je čím dál větší harmonizační úsilí vyvíjeno i v oblasti dlouhodobých pobytů, tedy v oblasti přistěhovalecké politiky nebo-li migrace, nicméně tato oblast zůstává i nadále převážně v kompetenci členských států.

²Memorandum Komise z března 2013. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4544_en.htm

³ Statistika Českého statistického úřadu: <https://www.czso.cz/csu/cizinci/cizinci-pocet-cizincu> (stránka navštívená dne 8.11.2015)

⁴ Rozhodnutí Rady ze dne 6. prosince 2007 o plném uplatňování ustanovení schengenského *acquis* v České republice, Estonské republice, Lotyšské republice, Litevské republice, Maďarské republice, Republice Malta, Polské republice, Republice Slovinsko a Slovenské republice

⁵ Odstranění kontrol na vnitřních hranicích mezinárodních letišť dne 30. března 2008 bylo formálním zakončením přístupu.

Česká republika připravující se na vstup do EU, a tedy také na připojení se k schengenské spolupráci, musela harmonizovat své pobytové právo s velkým množstvím unijních a schengenských předpisů, které tvoří oblast společné vízové politiky.

Schengenská spolupráce se původně vyvíjela jako užší mezivládní spolupráce několika členských států EU. Převzetí schengenského *acquis* z mezivládní platformy do unijního rámce v celé své šíři a zařazení mezi hlavní politiky Unie je v právu EU svým rozsahem a složitostí zcela bezprecedentní. Současně se tento proces doposud potýká s různorodými formami členství, kdy se některé členské státy této spolupráce neúčastní a naopak určité nečlenské státy ano. I ten fakt, že společná vízová politika upravuje pouze jedno spektrum pobytů, a to pobytů krátkodobých, prolamuje efekt společné vízové politiky.

Tento netradiční „životopis“ a velká variabilita vzájemných vztahů u společné vízové politiky je zdrojem mnoha sporných teoretických výkladových otázek o povaze schengenského i komunitárního *acquis*. Cizinci, jakožto subjekty této překotně se vyvíjející právní oblasti, zakouší její dopady ve svém každodenním životě.

Toto téma považuji za zcela výjimečné v tom, jak zrcadlí vývoj čím dál více se integrující Evropy a v jejím kontextu také České republiky – jedná se nejen o silné právní téma, ale rovněž o téma politické a lidské.

Téma jsem zvolila i z toho důvodu, že jsem se společnou vízovou politikou zabývala čtyři roky v rámci oddělení koordinace schengenské spolupráce na odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR. Na této pozici jsem se podílela na přípravě národní i evropské legislativy či metodiky v oblasti víz a pobytů. Zastupovala jsem také Ministerstvo na pracovní skupině Rady EU pro vízové otázky v Bruselu. V současné době naopak jako konzultant v otázkách imigrace v soukromé společnosti vidím tuto oblast v její praktické aplikaci. Každodenní realita cizinců se jeví mnohem „barevnější“ než umí legislativa předvídat. Osobní motivací byla možnost hlouběji přezkoumat příčiny nesouladu mezi záměry legislativy a každodenní praxí.

5 HISTORICKO-PRÁVNÍ EXKURZ K TÉMATU

Tématem této práce je zejména úprava pobytu cizinců na území schengenských států, s důrazem na společnou vízovou politiku tedy krátkodobé pobyty, ale také čím dále více se rozvíjející oblast společné přistěhovalecké politiky. Součástí práce je také účast České republiky na těchto politikách a vnitrostátní úprava pobytové legislativy v kontextu závazků schengenské spolupráce.

Společná pravidla zejména v oblasti společné vízové politiky, se po pomalých krůčcích vyvíjela od skromných cílů Evropských společenství až po jednu z hlavních politik Evropské unie. Paralelně vznikala po celou tu dobu užší spolupráce mezi členskými státy, které mezi sebou podepsaly schengenskou dohodu a které v praxi naplňovaly cíle Společenství, které v této oblasti notně zaostávalo. Tento fenomén ko-existence dvou právních systémů naplňujících různým způsobem stejné cíle a sdílejících většinu členských států, který byl nakonec sloučen do jednoho, je z pohledu práva fascinující.

Obecně se první zmínky o zrušení kontrol na vnitřních hranicích začaly objevovat již v 60tych letech, kdy Evropská společenství vytvářely mezi sebou zónu volného obchodu, nicméně příčiny byly původně veskrze hospodářské a ekonomické „*Volnému obchodu mezi členskými státy však nadále bránily tzv. netarifní překážky (technické předpisy, daňové rozdíly, fyzické překážky – hranice)*“.⁶

Samotná myšlenka svobodného pohybu osob bez překážek ve formě hraničních kontrol musí být viděna v kontextu Evropy, která začala objevovat také problematické aspekty spojené s migrací a přistěhovalectvím. Do té doby nebylo přistěhovalectví viděno jako problém. Naopak, povojnová Evropa potřebovala migranty pro svou rekonstrukci a současně v roce 1951 poskytla Ženevská konvence uprchlíkům právo žádat o azyl. Na druhé straně byla cítit potřeba posílení přistěhovalecké politiky a sjednocení pravidel týkajících se vnějších hranic.

Migrace byla v 70tych letech jako téma týkala migrace uvnitř Evropy a byla silně provázaná s volným pohybem zboží. Na základě těchto úvah vznikla i schengenská spolupráce⁷. V době kolem roku 1985 nemělo mnoho členských států v tomto kontextu na mysli prostor bez vnitřních hranic. Nicméně s rozvojem myšlenku společného vnitřního trhu, kde by měly osoby, zboží a kapitál cirkulovat bez omezení, získávala myšlenka společného prostoru se

⁶ SCHELLE, K., *Myšlenka evropské integrace a její vyústění v realitě EU*, s. 64

⁷ SCHEU, H. Ch., *Aktuální otázky migrační politiky Evropské unie*, s. 46

silnou vnější hranicí na oblibě (důvodem bylo mj. podávání žádostí o azyl ve více členských státech (angl. *asylum shopping*) či ekonomická migrace). Současně ale nebyl jednotný názor na to, zda by měl platit volný pohyb po společném území pro všechny osoby, nebo pouze pro občany EU.

V tomto smyslu předběhla schengenská spolupráce několika členských států zbylé státy EU, které uvažovaly o vnitřním trhu bez hranic pro všechny osoby nacházející se na společném území a kdy v rámci užší spolupráce začala řešit na mezivládní úrovni další související otázky, víz, hranic či přistěhovalectví.

Neformálnější způsob přijímání schengenských předpisů než tomu bylo u ES a také silnější politická vůle, vedly k obrovskému legislativnímu úsilí na straně schengenských států. Po začlenění celého balíku předpisů a opatření, tzv. schengenského *acquis*, do rámce Unie se proces zformalizoval a zprofesionalizoval.

Vývoji a prolínání těchto dvou platform, zejména z pohledu práva se podrobně věnuje tato kapitola.

5.1 SCHENGENSKÁ SPOLUPRÁCE

Schengenská spolupráce (zkráceně nazývána také Schengen) označuje území většiny evropských států, tzv. smluvních států, mezi kterými mohou osoby překračovat hranice bez toho, aby byli podrobeni hraniční kontrole. Schengenská spolupráce je oblast evropsko-unijní agendy uvádějící do praxe významnou část politiky volného pohybu osob uvnitř společného prostoru EU. Kromě absence kontrol na vzájemných „vnitřních“ společných hranicích sdílejí členské státy další oblasti, a to vízovou politiku (tzv. společná vízová politika), oblast vnějších hranic, ochranu osobních údajů, policejní spolupráci a Schengenský informační systém – tzv. kompenzační opatření pro zachování bezpečnosti společného prostoru.

Všechny zaručené svobody, zejména volný pohyb osob, služeb, kapitálu by neměly takový efekt, kdyby nadále existovaly mezi jednotlivými státy překážky ve formě hraničních kontrol. Současná Unie se vymezuje jako „*prostor svobody, bezpečnosti a práva*“, čili *oblast, kde je zaručen volný pohyb osob založený na občanském prvku při respektování ochrany základních práv a svobod.*⁸

⁸ TOMÁŠEK, M., *Právo Evropské unie*, s. 341

Někomu se může zrušení hraničních kontrol jevit pouze jako symbolické gesto, nicméně pro mnohé je toto společné území právě tou sjednocenou Evropou občanů, *People's Europe*, která je geograficky a fyzicky hmatatelná⁹. Odstranění vnitřních hraničních kontrol ale předchází u každého kandidátského státu dlouhý náročný proces zavádění příslušné legislativy a její následné provádění v praxi, zakončené hodnotícím procesem připravenosti¹⁰.

Bez nadsázky lze říct, že Schengen je jeden z nejvýznamnějších integračních úspěchů Evropského společenství, a to nejen svou symbolickou hodnotou, ale i jako měřítko plnohodnotného členství v EU^{11 12}. Nicméně začátky této spolupráce nebyly v rámci EU tak jednoznačné, jak zmíní tato práce v následujících kapitolách.

Od roku 1985, kdy vznikla schengenská spolupráce mimo rámec Evropských společenství, se tento společný prostor postupně rozšiřoval a dnes zahrnuje 26 evropských států. Toto území dnes zahrnuje státy EU (s výjimkou Chorvatska, Spojeného království, Irsko, Bulharsko, Rumunsko a Kypru), a dále tzv. přidružené státy Norsko, Island, Lichtenštejnsko a Švýcarsko (viz přehled v příloze č. 1).

5.1.1 VZNIK A VÝVOJ SCHENGENSKÉ SPOLUPRÁCE V RÁMCI EVROPSKÉHO SPOLEČENSTVÍ

Historické okolnosti, které se často nezmiňují, které nicméně dláždily cestu k schengenské spolupráci, tak jak jí známe dnes, byly zejména formy užší spolupráci či vytváření zón volného pohybu mezi některými členskými státy Evropského společenství. Ty pravděpodobně cítily určitou frustraci z pomalého vývoje v institucionalizaci volného pohybu osob v rámci vnitřního trhu a z nedostatku politické vůle na straně Komise a Rady¹³, který byl nicméně proklamován jako cíl Společenství již od roku 1984¹⁴. „*Integrační proces se začal*

⁹ PIKNA, B., *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva: (prizmatem Lisabonské smlouvy)*, s. 170

¹⁰ Hodnotící výbor byl zřízen na základě rozhodnutí výkonného výboru ze dne 16. září 1998, kterým se zřizuje Stálý výbor pro hodnocení a provádění Schengenu (SCH/Com-ex (98) 26 def.)

¹¹ SCHEU, H. Ch., *Aktuální otázky migrační politiky Evropské unie*, s. 57

¹² Tuto myšlenku dle mého nejlépe v poslední době vystihuje příklad Bulharska a Rumunska, které sice splňují technické podmínky pro plné zapojení k schengenské spolupráci, nicméně chybí politická vůle na straně zbylých členských států k přijetí kladného rozhodnutí.

¹³ Angl.: Resolution on the Schengen Agreement and political asylum, Official Journal C 109 , 01/05/1995 P. 0169: “*whereas this agreement, which was signed ten years ago, has primarily been used to hide the total lack of political will on the part of the Council and the Commission to institute full freedom of movement for persons...*”

¹⁴ Deklarace Evropské Rady ve Fontainebleau ve dnech 25-26 června 1984 ohledně zrušení policejních a celních formalit na vnitřních hranicích pro osoby a zboží
Schválení White Paper Evropskou Radou v Miláně v červnu 1985 a založení Koordinační skupiny na setkání Evropské Rady v Rhodes v prosinci 1988 a dokument z Palma de Mallorca
Články 8, 100 Smlouvy o EHS – týkající se společného trhu

prohlubovat zejména od druhé poloviny osmdesátých let, kdy byla vytvořena tzv. Bílá kniha¹⁵ o opatřeních k dokončení vnitřního trhu do roku 1992, na jejímž základě měly být odstraněny veškeré překážky bránící volnému pohybu zboží, služeb, osob a kapitálu¹⁶. V praxi ale nebyl tento cíl patřičnými institucemi realizován¹⁷.

V teoretické rovině byl významným příspěvkem k zakotvení svobody pohybu osob také Jednotný evropský akt z roku 1987, který v čl. 7a tehdejší SES zaručil pro osoby volný pohyb „v prostoru bez vnitřních hranic“. Základem tohoto byla snaha zejména o odstranění fyzických bariér mezi členskými státy¹⁸, které mělo nést nejsilnější poselství a dát vzniknout jednotné již zmíněné *People's Europe*. V té době šlo nicméně o spor mezi dvěma přístupy – kdy Komise považovala za neslučitelné se „skutečným Evropským společenstvím“ existenci nahodilých kontrol¹⁹, a některé členské státy zůstávaly v této otázce konzervativní (volný pohyb ano, ale pouze pro obyvatele členských států).²⁰ Důvodem byla chybějící definice osob v čl. 7a SES²¹. Evropský parlament zahájil dokonce vůči Komisi řízení z důvodu nepředložení legislativních návrhů vycházejících z čl. 7a.²²

Odborná literatura vidí původ tohoto opatrnického přístupu členských států, které se nepřipojily k původní schengenské dohodě, mj. v politické nejistotě zakrývané argumenty technických potíží, v přeceňování nezkušenosti policie s nalézáním společných řešení a v nepřipravenosti státního aparátu myslet a pracovat „evropsky“. Určitou úlohu ve zpoždění komunitarizace Schengenu mohla hrát také otázka právního dořešení připojení bývalé NDR, opakovaně zmiňované vyloučení EP z mechanismu Schengenu či snahy Nizozemska o zařazení matérie Schengenu pod jurisdikci SDEU.²³

¹⁵ Text k nahlédnutí: http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_en.pdf

¹⁶ SCHELLE, K., *Myšlenka evropské integrace a její vyústění v realitě EU: (nástin problematiky)*, s. 65

¹⁷ Odborná literatura zmiňuje volný pohyb jako klíčový moment původní smlouvy o založení ES, který byl nicméně až do zakotvení ustanovení o zrušení kontrol na vnitřních hranicích v Jednotném evropském aktu v roce 1987 v ústraní. PIKNA, B.: *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva: (prizmatem Lisabonské smlouvy)*, s. 170

¹⁸ „Společenství musí progresivně vybudovat vnitřní trh (s optimistickou vizi dokončení v roce 1992).“ CRAIG, P. *EU law: text, cases, and materials.*, s.750

¹⁹ Id., s. 751

²⁰ TICHÝ, L., *Evropské právo.*, s. 344

²¹ BECZALA, J., *Uklad z Schengen: współpraca policji i organów sprawiedliwości po Maastricht*, s. 17

²² Případ C-445/93, Parlament vs. Rada /1994/ OJ C1/24. Případ byl stažen – důvodem bylo předložení návrhů směrnic ze strany Komise – jedna s cílem eliminovat hraniční kontroly (COM(95)347) a druhá týkající se práva cizinců na volný pohyb v rámci Společenství (COM(95)346). CRAIG, P., *EU law: text, cases, and materials*, s. 751; BECZALA, J., *Uklad z Schengen : współpraca policji i organów sprawiedliwości po Maastricht*, s. 16

²³ PIKNA, B., *Evropské právo se zaměřením na justici a vnitřní věci*, s.97

Zcela jasný závazek byl dán v tomto směru i v oblasti víz, ve které měly být do konce roku 1990 vytvořeny návrhy předpisů ustanovující vízovou politiku Společenství, tak aby nemuseli být cizinci ze třetích zemí podrobováni hraniční kontrole při projíždění členských států.

Právě nečinnost evropských institucí v naplňování těchto cílů, byla jedním z důvodů vzniku různých typů užších spoluprací mezi členskými státy navzájem²⁴.

První takovou užší spoluprací bylo zejména propojení Belgie, Holandska a Lucemburska jako států Beneluxu, které začaly spolupracovat záhy po válce v roce 1946 jako sjednocené státy a byly určitým modelem pro budoucí užší spolupráci dalších evropských států²⁵. Užší spolupráce vznikla také mezi skandinávskými zeměmi – v roce 1957 podepsaly Dánsko, Finsko, Norsko, Švédsko a Island společnou Dohodu o pasové kontrole, která může být zpětně viděno jakousi formou území pro volný pohyb bez prokazování se pasem²⁶.

Pro větší uchopitelnost bouřlivého vývoje Evropských společenství v oblasti volného pohybu osob, jsou uváděna tato období – přípravné (do roku 1990), konkurenční (do roku 1999) a období sjednocování (po Amsterodamské smlouvě)²⁷.

Pro tzv. přípravné období je typické zejména přijetí dvou schengenských dohod. Nicméně za formálního předchůdce schengenské spolupráce lze považovat Saarbrückenskou dohodu z roku 1984, kterou uzavřely Německo a Francie, a která směřovala ke zrušení kontrol na jejich společných hranicích²⁸. Dohoda předpokládala postupné zrušení kontrol na společných hranicích obou států a uplatnění principu volného pohybu zboží a osob²⁹.

²⁴ Odborná literatura zmiňuje koexistenci komunitárního (supranacionálního) právního a ekonomického režimu pro mobilitu na jedné straně a tradičního národního režimu pro kontrolu osob na hranicích. Ke krizi, která vedla k uzavření Schengenské dohody, došlo v momentě, kdy narostl počet soukromých subjektů využívajících odstranění ekonomických a právních bariér, ale stále naráželi na bariéru fyzické kontroly na hranicích. Místo posílení hraničních přechodů, které bylo finančně nákladné, zvolili (quasi)komunitární řešení a radikálně omezily fyzické kontroly osob na svých hranicích. SCHEU, H. Ch., *Aktuální otázky migrační politiky Evropské unie*, s.57

²⁵ Tento krok byl následován v roce 1948 vytvořením společné celní unie, v roce 1962 Smlouvou států Beneluxu ohledně vyhoštění a vzájemní právní pomoci v trestních věcech, v roce 1968 Smlouvou mezi státy Beneluxu ohledně výkonu soudních rozhodnutí v trestních věcech a nakonec v roce 1969 Dohodou mezi státy Beneluxu o správní a trestní spolupráci ve věcech hospodářské unie Beneluxu.

²⁶ Viz např. http://en.wikipedia.org/wiki/Nordic_Passport_Union (stránka shlédnuta dne 18.8.2013)

²⁷ Amsterodamská smlouva pozměňující smlouvu o Evropské unii, Smlouvy o založení Evropských společenství a související akty (97/C 340/01)

PIKNA, B., *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva: (prizmatem Lisabonské smlouvy)*, s. 173

²⁸ Týkala se řešení nekonečných front na hraničních přechodech mezi oběma státy v důsledku stávkové pohotovosti evropských dopravců.

²⁹ Tato dohoda nebyla nicméně právně závazná a vyjadřovala pouze politickou vůli řešit jeden konkrétní problém. PIKNA, B., *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva: (prizmatem Lisabonské smlouvy)*, s. 170

Záhy poté, dne 14. června 1985 vyústila jednání Francie a Německa o obdobných opatřeních se zeměmi Beneluxu v podpis zakládající Schengenské dohody neboli dohody o postupném rušení kontrol na společných hranicích³⁰. Schengenská dohoda byla standardní mezistátní dohoda zcela mimo rámec tehdejšího Společenství³¹ a její cíle byly původně velice skromné (omezení, ne zrušení, fyzických kontrol na vzájemných hranicích)³². Až v dlouhodobějším horizontu předpokládala zrušení hraničních kontrol, provázené důkladnější kontrolou na vnějších schengenských hranicích či sblížením vízové a imigrační politiky.

Zakládající dohoda je dnes součástí práva EU, jež umožňuje společný hraniční režim a společnou imigrační politiku. Byla základem pro všeobecné zrušení celních a pasových kontrol na hranicích vnitřních EU, čímž se vytvořil tzv. schengenský prostor.

O pět let později všechny státy své úmysly znovu potvrdily podpisem Schengenské prováděcí úmluvy, která ve 142 člancích detailně stanovila veškerá opatření související se zrušením kontrol a s potřebnými kompenzačními opatřeními, přičemž společná vízová politika byla jedním z nich. Obě schengenské dohody také významně přispěly k posílení občanského prvku v unijním právu, který se začal vyvíjet zejména přes judikaturu SDEU od 70.let³³.

Bílá kniha (*White paper*) z roku 1985 stanovila vytvoření vnitřního trhu do roku 1993³⁴. Ve světle tohoto harmonogramu považoval v té době Evropský parlament zcela oprávněně za jediný *raison d'être* schengenské spolupráce funkci jakéhosi předchůdce volného pohybu osob, ale pouze do tohoto data. V té souvislosti vyzýval k přenesení otázek vstupu, pohybu a pobytu cizinců z mezivládní úrovně výlučně na úroveň Společenství, která jako jediná mohla zaručit soudní a parlamentní kontrolu. Na druhé straně tento demokratický deficit standardních formalizovaných postupů umožnil tak rychlý rozvoj schengenského *acquis*.

³⁰ Pozn. Schengenská dohoda byla podepsána těsně před tím, než Jednotný evropský akt přinesl myšlenku dokončení jednotného trhu nejpozději v roce 1992

³¹ Jedinou návazností bylo několik zmínek v preambuli a závazek vynasazít se, aby její cíle podpořily i zbylé státy Společenství. SCHEU, H. Ch., *Aktuální otázky migrační politiky Evropské unie.*, s.58

³² Tato smlouva nevyžadovala ratifikaci a prováděla se na prozatímním základě. Následující prováděcí smlouva již ratifikaci parlamenty členských států vyžadovala. Autor dále definuje obě smlouvy jako mezinárodní smlouvy veřejně uzavřeného typu. PIKNA, B., *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva: (prizmatem Lisabonské smlouvy)*, s. 170-171

³³ TOMÁŠEK, M., *Právo Evropské unie*, s. 48

³⁴ Obsahoval asi 300 návrhů harmonizačních opatření, z nichž asi dvě třetiny se týkaly svobody pohybu zboží. TICHÝ, L., *Evropské právo*, s. 187

Bezpečnostní deficit byl v tomto období kompenzován v rámci tzv. evropské politické spolupráce³⁵ a spolupráce v rámci tzv. Skupiny TREVI (pro tuto práci je podstatná pracovní skupina TREVI (IV) – zrušení vnitřních hranic), která byla zařazena do třetího pilíře³⁶. Práce této skupiny byla s ohledem na nepublikování výsledků z jejich jednání cílem kritiky³⁷

V tzv. konkurenčním období, od roku 1990 do přijetí Amsterodamské smlouvy byl tedy volný pohyb osob realizován spíše mezivládními než unijními prostředky (duální vývoj). V této souvislosti se mluví o dvourychlostní Evropě – Schengen zavádí nové struktury, které sice mají stejný cíl s těmi dosavadními, nicméně realizační metoda je jiná (tzv. schengenská (mezivládní) vs. komunitární (nadnárodní) metoda)³⁸.

Ke komunitarizaci schengenského *acquis* došlo až v květnu 1999, kdy nabyla účinnost Amsterodamská smlouva, která přesunula schengenskou spolupráci z mezivládní úrovně pod hlavičku ES a vytvořila tzv. prostor svobody, bezpečnosti a práva³⁹, a tím potvrdila úspěšnost schengenské metody. Tím bylo zahájeno tzv. období sjednocování.

Ještě v tom samém roce přijala Rada zasedající ve finském Tampere první závěry k „Jednotnému prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti“, které stanovily politický a strategický rámec v této oblasti na dalších pět let.

Byť byla koexistence schengenské spolupráce z mnoha uhlů problematická, tehdejší Evropská společenství mohla v praxi sledovat fungování tohoto typu integrace před její plnou komunitarizací. Více zdrojů mluví o „laboratoři integrace“ nebo „schengenské laboratoři Evropy“, která byla poté materiálně vtělena do Amsterodamské smlouvy s původní orientační lhůtou realizace pěti let⁴⁰.

Zahrnutí Schengenu do rámce EU významným způsobem předznamenalo budoucnost schengenské spolupráce, protože ji učinilo jednou z podmínek členství v EU. Od roku 1999 musí každý nový členský stát EU bez výjimek splnit požadavky dané příslušnými právními předpisy. Podobně jako v případě jednotné měny euro proto není otázkou zda, ale kdy se

³⁵ Tzv. Úmluvy evropské politické spolupráce, jsou smlouvami mezi členskými státy ES sjednanými před vstupem Smlouvy o EU v platnost k justiční problematice. PIKNA, B., *Evropské právo se zaměřením na justici a vnitřní věci*, s. 87

³⁶ TREVI jako zkratka pro „terorismus, radikalismus, extrémismus a mezinárodní násilí“. Id., s. 98

³⁷ BECZALA, J., *Uklad z Schengen : współpraca policji i organów sprawiedliwości po Maastricht*, s. 38

³⁸ PIKNA, B., *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva: (prizmatem Lisabonské smlouvy)*, s. 173

³⁹ TOMÁŠEK, M., *Právo Evropské unie*, s. 49

⁴⁰ PIKNA, B., *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva: (prizmatem Lisabonské smlouvy)*, s. 172

příslušný nový členský stát plně zapojí do Schengenu a zruší kontroly na společných hranicích.

Současná podoba schengenské spolupráce integrované do rámce EU, s velkou variabilitou vztahů mezi členskými státy, je definována některými autory jako model tzv. „variabilní (nebo-li proměnné) geometrie“⁴¹(viz kapitola 5.1.4).

5.1.2 PRÁVNÍ POVAHA SCHENGENSKÉHO ACQUIS A JEHO ZAKOTVENÍ V KOMUNITÁRNÍM PRÁVU

Jak již bylo zmíněno výše, dohody zakládající schengenskou spolupráci a z nich vycházející předpisy, měly původně mezivládní charakter. Maastrichtská smlouva konstitovala spolupráci v oblasti justice a vnitřních věcí jako třetí pilíř Evropské unie, přičemž bylo stanoveno, že členské státy (ne všechny, jinak by musely spolupracovat dle Maastrichtské smlouvy) mohou realizovat tyto cíle formou mezinárodních smluv, mimo režim třetího pilíře SEU⁴².

Přelomovým předpisem byla až tzv. Amsterodamská smlouva, která začlenila v roce 1997 soubor schengenských smluv, předpisů a rozhodnutí vytvořených v rámci mezivládní spolupráce, tzv. schengenské *acquis*, do komunitárního práva formou „schengenského protokolu“⁴³. Některé oblasti byly vtěleny do komunitárních záležitostí v nové hlavě IV. Smlouvy o ES (první pilíř – volný pohyb osob pokrývající víza⁴⁴, azyl, přistěhovalectví a soudní spolupráce v občanských věcech) a zbylé do mezivládních záležitostí (třetí pilíř – policejní a soudní spolupráce v trestních věcech) v revidované hlavě VI. Smlouvy o EU⁴⁵. EU

⁴¹ Jiní autoři definují pojem „variabilní geometrie“ v jiném smyslu, nicméně oba se dají použít na schengenskou spolupráci: „*se může lišit od modelu více-rychlostní Evropy také tím, že cíle integrace na základě tohoto modelu nemusí být oficiálními cíli Společenství a integrace může probíhat mimo jeho rámec v separátních integračních skupinách. To znamená, že se politiky mohou realizovat mimo *acquis communautaire* na základě multilaterálních mezistátních dohod.*“ STUBB, A. C-G., *A Categorization of Differentiated Integration*, s. 292

⁴² TICHÝ, L., *Evropské právo*, s. 676 a 680

⁴³ Protokoly: B. Protokol připojený ke smlouvě o Evropské unii a ke smlouvě o založení Evropského společenství; Protokol o začlenění schengenského *acquis* do rámce Evropské unie

⁴⁴ Oblast víz byla v prvním pilíři již od Maastrichtské smlouvy, čl. 100c SES.

⁴⁵ CRAIG, P., *EU law: text, cases, and materials*, s. 30 a 39

si tak v novelizované smlouvě vytýčila nový cíl, a to vytvoření společného prostoru svobody, bezpečnosti a práva (vedle již existujícího volného pohybu osob, služeb a kapitálu)^{46 47}.

Odborná literatura se snaží podřazovat jednotlivé oblasti pod tyto tři pojmy (např. schengenskou spolupráci či její část pod pojem „bezpečnost“ a pod pojem „svoboda“ cizinecký režim/víza, azylovou politiku a přistěhovalectví)⁴⁸. Jedná se podle mě ale pouze o teoretické vymezení, SFEU a ani jiná právní úprava ostrou hranici nestanoví a také nerozlišuje mezi schengensky relevantními ustanoveními a ustanoveními týkajícími se prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

Již před Amsterodamskou smlouvou docházelo k postupné komunitarizaci⁴⁹ a tím pádem k derogaci některých oblastí definovaných v Schengenské prováděcí úmluvě (víza⁵⁰, azyl, opatření proti dopravcům, zbraně a střelivo, kontrola zavazadel⁵¹, přeprava a pohyb zboží). Nicméně Amsterodamskou smlouvou došlo kromě plné komunitarizace také k větší transparentnosti schengenského *acquis*, tím že se dostalo pod kontrolu EP a SDEU, a také publikováním předpisů a opatření přijatých v této oblasti v Úředním věstníku.⁵²

Za zajímavý postřeh lze považovat myšlenku, že cenou za úspěch Amsterodamské smlouvy, bylo uznání dosavadního stavu vztahů s Velkou Británií a Irskem, a ještě bolestivější uznání výjimky pro Dánsko jako člena Schengenu, který zůstává členem spíše politicky než v plném právním významu⁵³.

⁴⁶ Dva nové články preambule Smlouvy o EU: „*POTVRZUJÍCE svůj cíl podporovat volný pohyb osob a zároveň zajišťovat bezpečnost a ochranu svých národů tím, že do této smlouvy začlení ustanovení o justici a vnitřních věcech,*

ROZHODNUTI usnadnit volný pohyb osob a zároveň zajišťovat bezpečnost a ochranu svých národů, vytvořením prostoru svobody, bezpečnosti a práva v souladu s ustanoveními této smlouvy,“

⁴⁷ Smlouva o EU ve verzi Amsterodamské smlouvy uvedla tento cíl následovně: „*zachovávat a rozvíjet Unii jako prostor svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se kontroly na vnějších hranicích, práva azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti*“ (Článek B)

a mezi činnosti Společenství bylo vloženo „*opatření týkající se vstupu a pohybu osob na vnitřním trhu podle hlavy IV*“ (článek 3 odst. 1 písm. d) SES).

⁴⁸ „*Významným prvkem institucionalizace se pak stalo vytvoření Generálního ředitelství justice a vnitřních věcí (DG JLS) v rámci struktur Evropské komise, kde problematika azylu a migrace spadala pod heslo „svoboda“ a schengenská spolupráce pod heslo „bezpečnost“.*“ SCHEU, H. Ch., *Aktuální otázky migrační politiky Evropské unie*, s. 46

Jiná odborná literatura, zase podřazuje pod pojem bezpečnosti pouze část schengenské spolupráce, a ne celou – spolupráce členských států proti kriminalitě. TOMÁŠEK, M., *Právo Evropské unie.*, s. 341; obdobně SYLLOVÁ, *Lisabonská smlouva: komentář*, s. 349

⁴⁹ PIKNA, B., *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva: (prizmatem Lisabonské smlouvy)*, s. 173-174

⁵⁰ Viz kapitola níže – jednotný vzor víz a určení třetích zemí, které ne/mají vízovou povinnost

⁵¹ Např. Nařízení ES č. 3925/1991

⁵² PIKNA, B., *Evropské právo se zaměřením na justici a vnitřní věci*, s. 96

⁵³ PIKNA, B., *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva: (prizmatem Lisabonské smlouvy)*, s. 173

Schengenský protokol, který vložila Amsterodamská smlouva jako nedílnou součást primárního práva (t.č. je připojen ke Smlouvě o fungování Evropské unie), stanovil převzetí celého schengenského *acquis* - zakládající smlouvy, navazující smlouvy a z nich vycházející předpisy, včetně rozhodnutí výkonného výboru zřízeného na základě schengenských dohod. Celý tento „balík“ opatření a předpisů nabyl okamžitou platnost pro třináct dotčených států⁵⁴.

Některé členské státy nicméně uplatnily výjimku z převzetí schengenského *acquis* (a mají jí doposud) a i proto tvoří schengenské *acquis* byť zařazeno do *acquis communautaire*, nadále jakousi podmnožinu vztahů v rámci celého unijního systému.

Státy, které vstoupily do EU po tomto datu, již nemohou výjimku uplatnit. Jedním z nejdůležitějších bodů Protokolu byl právě článek 8, který stanovil budoucí povinnost členských států ES převzít schengenské *acquis* v plném rozsahu.⁵⁵ Nicméně o připojení dalšího členského státu musí opětovně rozhodnout jednomyslně Rada⁵⁶.

Je určitě zajímavé, že tyto předpisy a pravidla schengenského *acquis*⁵⁷ byla ve smyslu obsahu převzata bez dalšího v původním znění. Možné to bylo i z toho důvodu, že aplikace schengenského *acquis* byla možná pouze potud, pokud byla slučitelná s unijním právem – a jak již bylo řečeno, výkonný výbor byl i před Amsterodamem při přijímání předpisů touto podmínkou vázán (čl. 134 SPÚ). Na druhé straně co do kvantity převzatého schengenského *acquis*, Rada musela určit, která rozhodnutí byla v momentě převzetí závazná a doposud používaná, a naopak ta, která nebyla nezbytná (ta opatření přestala platit, nebyly převzaty a nebyl jim určen právní základ). Samozřejmě právní účinky vyplývající z dosud platných aktů, které nicméně Rada nepřevzala, tím zůstaly nedotčeny. To znamená, že žádná část schengenského procesu nezůstala mimo rámec smluv o ES a EU.

⁵⁴ Článek 1 Protokolu: „Belgické království, Dánské království, Spolková republika Německo, Řecká republika, Španělské království, Francouzská republika, Italská republika, Lucemburské velkovévodství, Nizozemské království, Rakouská republika, Portugalská republika, Finská republika a Švédské království jakožto signatáři schengenských dohod mohou mezi sebou navázat užší spolupráci v rámci těchto dohod a souvisejících ustanovení, uvedených v příloze k tomuto protokolu (dále jen „schengenské *acquis*“).“

⁵⁵ „Při jednání o přijímání nových členských států do Evropské unie platí schengenské *acquis* a další opatření, která v jeho rámci učinily orgány, za *acquis*, které musí všichni kandidáti na přijetí převzít v plném rozsahu.“

⁵⁶ Článek 2 odst. 2: „Odstavec 1 se vztahuje na členské státy, které podepsaly protokoly o přístupu k schengenskému *acquis*, vždy ode dne, který je stanoven jednomyslným rozhodnutím členů Rady uvedených v článku 1, ledaže podmínky pro přístup kteréhokoliv z těchto států k schengenskému *acquis* jsou splněny již před vstupem Amsterodamské smlouvy v platnost.“

⁵⁷ Konkrétně se jedná o Rozhodnutí výkonného výboru, Prohlášení výkonného výboru a Rozhodnutí ústředního výboru – celkově se jedná asi o dvě stě předpisů

Výkonný výbor, který do této doby přijímal předpisy a rozhodnutí v rámci schengenské spolupráce, byl nahrazen Radou⁵⁸. Ta měla ode dne vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost možnost jednomyslným rozhodnutím svých členů přijímat opatření k praktickému začlenění schengenského *acquis* do primárního práva. Rada dostala také za úkol určit jednomyslným usnesením právní základ všech ustanovení a rozhodnutí, která tvoří schengenské *acquis*⁵⁹. Určení právního základu mělo za cíl objasnit, na jakém základě bude v budoucnu řešena konkrétní materie – nebyl tím ale změněn charakter dosavadního *acquis*⁶⁰

Tyto úkoly splnila Rada přijetím dvou zásadních rozhodnutí, ve kterých definovala schengenské *acquis* a následně určila právní základ všech ustanovení a rozhodnutí, které jej tvoří^{61 62}. Všechny akty tvořící schengenské *acquis* byly uvedeny v příloze A a nepřevzatá ustanovení a rozhodnutí byla uvedena v příloze B rozhodnutí č. 435/1999.

Protokol také zmínil pravomoc Soudního dvora Evropské Unie, která mu v této nové oblasti náleží dle smluv, vyjma opatření nebo rozhodnutí týkajících se udržování veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti⁶³.

Co se týče konkrétních předpisů tvořících schengenské *acquis*, protokol uvádí kromě zakládající smlouvy z roku 1985 a Schengenské prováděcí úmluvy z roku 1990, také Protokoly a dohody o přistoupení k těmto dohodám⁶⁴ a nakonec rozhodnutí a prohlášení výkonného výboru a akty k provedení dohody, které byly vydány orgány, na něž výkonný výbor přenesl své rozhodovací pravomoci (tzv. ústřední skupina). Velká část rozhodnutí

⁵⁸ Článek 7 Protokolu: „Rada upraví kvalifikovanou většinou podrobnosti začlenění schengenského sekretariátu do generálního sekretariátu Rady.“

⁵⁹ Čl. 2 Protokolu „Dokud nejsou přijata výše uvedená opatření a aniž je dotčen čl. 5 odst. 2, považují se ustanovení a rozhodnutí, která tvoří schengenské *acquis*, za právní akty na základě hlavy VI Smlouvy o Evropské unii.“ Jedná se o ustanovení o policejní a justiční spolupráci v trestních věcech

⁶⁰ PIKNA, B., *Evropské právo se zaměřením na justici a vnitřní věci*, s. 109

⁶¹ Rozhodnutí Rady 435/1999 o definici schengenského *acquis* za účelem určení právního základu všech ustanovení nebo rozhodnutí, jež tvoří *acquis*, v souladu s příslušnými ustanoveními SES a SEU
Rozhodnutí Rady 436/1999, které určuje právní základ všech ustanovení nebo rozhodnutí, jež tvoří schengenské *acquis*, v souladu s příslušnými ustanoveními SES a SEU

⁶² V ten samý den nabyly platnost ještě další rozhodnutí týkající se Islandu a Norska, a také společného úřadu pro dohled nad rozvojem Schengenského informačního systému (rozhodnutí Rady č. 437-439/1999)

⁶³ Bod č. 5 Preambule Rozhodnutí 436/1999: „...vzhledem k tomu, že určení právního základu v souladu s příslušnými ustanoveními smluv pro všechna ustanovení nebo rozhodnutí, která tvoří schengenské *acquis*, nemá vliv na výkon pravomocí členských států podle článku 64 Smlouvy o ES a článku 33 Smlouvy o EU s ohledem na zachování veřejného pořádku a zajištění vnitřní bezpečnosti.“

⁶⁴ S Itálií (podepsané dne 27. listopadu 1990 v Paříži), Španělskem a Portugalskem (podepsané dne 25. června 1991 v Bonnu), Řeckem (podepsané dne 6. listopadu 1992 v Madridu), Rakouskem (podepsané dne 28. dubna 1995 v Bruselu) a Dánskem, Finskem a Švédskem (podepsané dne 19. prosince 1996 v Lucemburku) s příslušnými závěrečnými akty a prohlášeními.

Výkonného výboru měla informativní či metodický charakter, a proto nebyla přímo aplikována do národních předpisů a fungovala v praxi obdobně jako interní akty řízení⁶⁵.

Za právní základ většiny předpisů tvořících schengenské *acquis*, byly - vyjma zakládající dohody z roku 1985, u které byl za právní základ určen článek 2 schengenského protokolu - určeny zejména články obsažené v Hlavě IV konsolidované SES (Vízová, azylová a přistěhovalecká politika a jiné politiky týkající se volného pohybu osob), zejména článek 62.⁶⁶

Rozhodnutí č. 436/1999 stanovilo dále v článku 8 povinnost u všech budoucích aktů přijatých na základě návrhu nebo podnětu s cílem dalšího rozvoje schengenského *acquis* uvést v preambuli odkaz na schengenský protokol. V praxi byla tato povinnost důsledně dodržena jen u prvních desíti aktů schválených po vydání zmíněného rozhodnutí.

Po Amsterodamské smlouvě začala Rada naplňovat cíle Hlavy IV SES, a spolu s Komisí předkládala návrhy nařízení a rozhodnutí k naplnění cílů stanovených zejména v čl. 62 a 95 SES.

Smlouva z Nice měnící zakládající smlouvy nepřinesla v této oblasti obsahově žádnou změnu⁶⁷.

Lisabonská smlouva „zrušila pilířovou strukturu a ponechala jediný subjekt nadaný vnitřní a vnější právní subjektivitou: Unii“⁶⁸ a tím v zásadě zavedla jednotný právní režim v oblasti spravedlnosti a vnitra. Současně pozměnila názvosloví a systematiku zařazení schengenské spolupráce v rámci Smlouvy o fungování Evropské unie, která nahradila SES. Nově byla přejmenována část třetí na *Vnitřní politiky a činnosti unie* (předtím pouze jako *Politiky unie*) a byla vytvořena samostatná *Hlava V Prostor svobody, bezpečnosti a práva* (ekvivalent pojmu schengenský prostor). Kapitola 2 týkající se společné vízové politiky se nově nazývá *Politiky týkající se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví*. Tato kapitola již v názvu neobsahuje odkaz na víza a i text odstavce 2 je mnohem obecnější než byl původní článek 62 v smlouvě o ES (více viz kapitola 5.1.3). Počítá se, že tyto politiky budou stále výrazněji začleňovány do ostatních politik EU⁶⁹.

⁶⁵ PIKNA, B., *Evropské právo se zaměřením na justici a vnitřní věci*, s.109

⁶⁶ Dále byly za právní základ určeny článek 95 SES (Sbližování právních předpisů o vnitřním trhu, ochranná doložka) a články 30- 34 SEU obsažené v Hlavě VI (Ustanovení o policejní a justiční spolupráci v trest. věcech)

⁶⁷ SYLLOVÁ, J., *Lisabonská smlouva: komentář*, s. 349

⁶⁸ TOMÁŠEK, M., *Právo Evropské unie*, s. 53

⁶⁹ SYLLOVÁ, J., *Lisabonská smlouva: komentář*, s. 349

V tomto znění je definována spolupráce v rámci společného prostoru svobody, bezpečnosti a práva (neboli schengenská spolupráce) doposud.

5.1.2.1 Přijímání předpisů rozvíjejících schengenské *acquis* po přijetí Amsterodamské smlouvy

Před začleněním schengenského *acquis* do *acquis communautaire* přijímal předpisy tzv. výkonný výbor ustaven Schengenskou prováděcí úmluvou. Po Amsterodamské smlouvě, kdy bylo vytváření společného prostoru bez vnitřních hranic uznáno v zakládajících smlouvách za jednu z politik a cílů Unie, převzaly tyto úkoly evropské instituce. Prof. Pikna v této souvislosti zmiňuje kreativní a obezřetnou roli Komise v období před Amsterodamem, která navzdory absenci právního zakotvení existence Schengenu v kontextu ES, tuto námitku nikdy nevznesla a v reálném čase sledovala uplatňování schengenského *acquis* v praxi. Tento přístup později umožnil „přemostění“ politik justice a vnitra z mezivládního do komunitárního pilíře⁷⁰. Pojistkou byl také čl. 134 SPÚ, který podmiňoval použití ustanovení SPÚ jejich slučitelností s právem ES.

Za problematický se dal považovat fakt, že těmto paralelním mezivládním aktivitám členských států chyběla, soudní a parlamentní kontrola⁷¹. Zejména široké rozhodovací a legislativní pravomoci Výkonného výboru, který přijímal rozhodnutí ve věci hranic a pohybu osob (včetně určitých otázek trestního práva), nezodpovídal za tuto činnost žádnému kontrolnímu orgánu a nepodléhal žádnému mezinárodnímu soudu, což je povážlivé zejména s ohledem na vydávání rozhodnutí týkající se osob a jejich práv a povinností.⁷² Neurčitost postavení schengenské spolupráce vůči Společenstvím a nezakotvená role institucí na jednáních této mezivládní struktury byly trnem v oku Evropského parlamentu, který byl v těchto postupech notně opomíjen⁷³.

⁷⁰ PIKNA, B., *Evropské právo se zaměřením na justici a vnitřní věci*, s. 96

⁷¹ Preambule rezoluce EP C 96/274 ze dne 17.4.1990 „*whereas the Member States are already working at various levels to secure freedom of movement for individuals — in the framework of Benelux, the Schengen Agreement, the TREVI and POMPIDOU working parties, the 'Group of Coordinators', the anti-drug group set up by the 1989 Strasbourg Summit and European Political Cooperation, but whereas neither the European Parliament, nor the parliaments of the Member States nor the people of the European Community have been informed of these activities or their results...*“ Celý text: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1990:096:0137:0325:EN:PDF>

⁷² Oběžník "FORTRESS EUROPE?"- Circular Letter: článek FECL 21 (December 1993/January 1994): SCHENGEN'S "EXECUTIVE COMMITTEE": SECRECY AND LACK OF CONTROL, <http://www.fecl.org/circular/2103.htm> (navštíveno dne 1.4.2014)

⁷³ Rezoluce EP OJ 1990/175; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1990:175:0150:0191:EN:PDF>

Evropské instituce sice nemohly do činnosti schengenských států nijak zasahovat, na druhé straně se schengenské státy zavázaly realizovat ustanovení v zakládajících smlouvách, pouze v případě jejich slučitelnosti s právem ES. „*Mezivládní postupy zakotvené v Schengenu mohly být tedy aplikovány, kde neexistovala úprava komunitární*“⁷⁴.

„Komunitarizace“ Amsterodamskou smlouvu znamenala, že některé oblasti byly převedeny ze třetího do prvního pilíře, popř. uvolnila v příslušných oblastech jednomyslné rozhodování ve prospěch rozhodování kvalifikovanou většinou⁷⁵. „*Infiltrace prvků třetího pilíře do prvního pilíře a semi-komunitarizace třetího pilíře, poukazuje na zvyšující se komplexnost a promíchání ústavního pořádku EU, a vzdalování se jasnému a jednoduchému právnímu pořádku minulosti*“ (volný překlad autorky)⁷⁶. Existuje také názor, se kterým se plně ztotožňuji, že začlenění schengenského *acquis* v původní fázi do třetího pilíře by znamenalo faktické promarnění toho, co bylo již právně a věcně dosaženo v schengenském procesu⁷⁷.

Za účelem hladkého převzetí agendy bylo stanoveno přechodné období pěti let, ve kterém byl uplatněn na relevantní články postup dle čl. 67 (ex-čl. 73o) konsolidované SES (zejména pro přijímání předpisů pro oblasti vymezené v čl. 62 a 95 SES). V tomto období nastalo horečné legislativní období, kdy bylo přijato mnoho nových předpisů, které nahradily nebo pozměnily ty původní přijaté výkonným výborem.

V přechodném období, měla Rada schvalovat předpisy na návrh Komise a po konzultaci s Parlamentem jednomyslně. Po tomto období může jednomyslným rozhodnutím stanovit pro přijímání předpisů postup dle čl. 251 SES.

Výjimka z tohoto postupu byla stanovena pro předpisy týkající se vízové politiky, které jsou relevantní pro tuto práci – u článků 62 odst. 2) písm. b) bod i) a iii) nebylo zakotveno přechodné období a Rada mohla schvalovat předpisy kvalifikovanou většinou, postupem spolurozhodovacím dle čl. 251 SES. Důvodem byla urgentní potřeba přijmout předpisy stanovující seznam „vízových“ a „bezvízových“ třetích zemí (přijato jako nařízení č.

⁷⁴ PIKNA, B., *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva: (prizmatem Lisabonské smlouvy)*, s. 174

⁷⁵ TOMÁŠEK, M., *Právo Evropské unie*, s. 49

⁷⁶ CRAIG, P., *EU law: text, cases, and materials*, s. 32

⁷⁷ PIKNA, B., *Evropské právo se zaměřením na justici a vnitřní věc*, s. 97

539/2001 – viz další kapitola) a jednotný vzor schengenských víz (bylo přijato jako nařízení č. 334/2002⁷⁸).

Od roku 2004, kdy skončilo přechodné období i pro oblast přistěhovalecké politiky, podléhá i tato monopolu legislativní iniciativy Komise. Byť bylo v této oblasti zavedeno spolurozhodování⁷⁹, pro některé oblasti byl zachován princip jednomyslnosti (vstup a pobyt na území členského státu, přijímání pravidel pro udělování dlouhodobých víz a pobytů členskými státy).

U definování dalších cílů vízové politiky dle čl. 62 odst. 2) písm. b) bod ii) a iv), dle kterých mely být určeny postupy a předpoklady pro udělení jednotných víz členskými státy, měl být v prvních pěti letech použit postup schvalování formou jednomyslnosti a po pěti letech postup dle čl. 251 SES (tento postup byl použit pro schvalování nařízení, které měnilo Společnou konzulární instrukci a posléze pro přijetí nařízení 810/2009 Vízový kodex, který jí nahradil).

Společná konzulární instrukce, základní předpis stanovující pravidla pro vydávání schengenských víz na zastupitelských úřadech, měl po dlouhou dobu hybridní povahu. Původně byl přijat jako rozhodnutí výkonného výboru, a tedy nevycházel z unijní legislativy. Po začlenění schengenského *acquis* do unijního rámce, byl mnohokrát měněn a doplňován unijními předpisy, nařízeními a rozhodnutími Rady. Tento stav trval po více než deset let než by přijat Vízový kodex, který jej zrušil a meritorně nahradil (čl. 56 odst. 2 písm. a) Vízového kodexu).

Tzv. Lisabonská smlouva, která platí od 1. prosince 2009, přejmenovala SES na Smlouvu o fungování EU (SFEU) a zařadila relevantní ustanovení týkající se společné vízové politiky do čl. 67 a 77 a ustanovení týkající se migrační politiky do čl. 79 SFEU. Nově se opatření týkající se „*společné politiky v oblasti víz a jiných krátkodobých povolení k pobytu*“ přijímají řádným legislativním postupem. Ten je definován v čl. 294 SFEU, který nahradil původně užívaný proces spolurozhodování v článku 251 SES, což znamená, že o legislativních návrzích rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou. Dochází i k většímu zapojení Evropského parlamentu do této oblasti legální migrace.

⁷⁸ Nařízení Rady (ES) č. 334/2002 ze dne 18. února 2002, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1683/95 ze dne 29. května 1995, kterým se stanoví jednotný vzor víz

⁷⁹ Rozhodnutí Rady ze dne 22.1.2004

Nově vytvořený prostor svobody bezpečnosti a práva patří podle čl. 4 SFEU mezi pravomoci sdílené mezi Unii a členskými státy, přičemž podle čl. 68 SFEU je to Rada, která stanovuje hlavní strategické směry pravomocí Unie, tedy i vůči pravomocím členských států⁸⁰. Nadnárodní prvky se projevují ve způsobilosti Unie přijímat v oblasti společné vízové politiky a krátkodobých povolení k pobytu (popř. svobody pobytu bez povolení k pobytu), řádným legislativním postupem sekundární právní akty. Na druhé straně mezivládní prvky se projevují v možnosti určit zvláštní legislativní postupy pro některé aspekty společného prostoru (např. operativní postupy, policejní spolupráce), či posílením úlohy členských států a vnitrostátních parlamentů, při dodržování principu subsidiarity a proporcionality.⁸¹ Za mezivládní prvek lze také považovat formy spolupráce a koordinace mezi členskými státy.

5.1.3 VÝVOJ SCHENGENSKÉHO ACQUIS V OBLASTI SPOLEČNÉ VÍZOVÉ POLITIKY A SOUVISEJÍCÍ PRÁVNÍ PŘEDPISY

Začleněním schengenského *acquis* do unijního rámce formou Amsterodamské smlouvy nabyla ustanovení týkající se přistěhovalectví/imigrace a víz své pevné místo jako jedna z politik a cílů EU. Tato podkapitola se věnuje rozvoji unijní politiky a rozvoji schengenského *acquis* v oblasti společné vízové politiky (krátkodobé pobyty) a přistěhovalectví (dlouhodobé pobyty).

Speciální právní úprava týkající se záležitostí justice a vnitra byla poprvé zanesena do unijního rámce Maastrichtskou smlouvou (účinnost od 1993)⁸².

Ke zmatení situace byla oblast vízové politiky začleněna do komunitárního rámce (čl. 100c SES), jako politika navazující na volný pohyb osob, a prolomila tak dosavadní kompetenční monopol členských států v této oblasti⁸³. Současně však byla úprava azylu, kontrol na vnějších hranicích a migrace zavedena na úrovni mezivládní spolupráce v rámci nově

⁸⁰ „Přesto, že jde o ustanovení nové, Evropská rada už v rámci své politické odpovědnosti obecně stanovených pravomocí (čl. 15 SEU) tuto oblast formovala“. SYLLOVÁ, J., *Lisabonská smlouva: komentář*, s. 352

⁸¹ TOMÁŠEK, M., *Právo Evropské unie*, s. 341

⁸² Maastrichtská smlouva zavedla nové oblasti spolupráce členských zemí, jednou z nich byla Spolupráce v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí (Hlava VI). Přidáním této mezivládní spolupráce ke stávajícímu „systému Společenství“ vytvořila Maastrichtská smlouva novou politickou a zároveň hospodářskou strukturu sestávající z tzv. „tří pilířů“ – Evropskou unii. Stávající Evropská společenství tvořila tzv. první pilíř. Jako druhý pilíř byla nově zavedena Společná zahraniční a bezpečnostní politika a jako třetí pilíř výše uvedená spolupráce v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí (od Amsterodamské smlouvy už jen Policejní a soudní spolupráce v trestních věcech)

⁸³ SYLLOVÁ, J., *Lisabonská smlouva: komentář*, s. 348
CRAIG, P., *EU law: text, cases, and materials*, s.751-2

vytvořeného třetího pilíře v nově vytvořeném systému smluv SES/SEU - Hlava VI SEU
Spolupráce v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí.

5.1.3.1 Společná vízová politika

Co se týče společné vízové politiky, která byla jakožto oblast s vysokou prioritou zařazena do prvního pilíře (lze se domnívat, že hnacím motorem byly také paralelní aktivity schengenských států v této oblasti), nový čl. 100c SES byl velice konkrétní. V zásadě stanovil povinnost Radě přijmout rozhodnutí týkající se vízových a bezvízových třetích zemí (jednomyslně, od roku 1996 kvalifikovanou většinou) a rozhodnutí ohledně jednotného vzoru víz (kvalifikovanou většinou). Tento článek zároveň ponechal v platnosti mezivládní úmluvy (to znamená schengenské předpisy) upravující tyto otázky, a to až do doby přijetí relevantních směrnic či opatření dle čl. 100c. Je jistě zajímavé, že zakládající smlouvy tak nepřímou uznaly existenci schengenského právního pořádku.

Co se týče třetího pilíře, týkajícího se spravedlnosti a vnitřních věcí, z pohledu této práce obsahoval zejména ustanovení týkající se volného pohybu a přistěhovalectví. Obecné společné cíle⁸⁴, konkretizovala Hlava VI SEU:

- pravidla upravující překračování vnějších hranic členských států osobami a provádění kontroly na nich,
- přistěhovalecká politika a politika vůči státním příslušníkům třetích zemí:
 - podmínky vstupu a pohybu státních příslušníků třetích zemí na území členských států,
 - podmínky pobytu státních příslušníků třetích zemí na území členských států včetně spojování rodin a přístupu k zaměstnání,
 - boj proti nedovolenému přistěhovalectví, pobytu a pracovní činnosti státních příslušníků třetích zemí na území členských států

Jedním z prostředků realizace mělo být vzájemné informování a konzultace v těchto oblastech a navazování spolupráce mezi členskými státy. Rada mohla v tomto směru přijímat společné akce a stanoviska, vypracovávat úmluvy. Byl zřízen koordinační výbor vyšších úředníků, který měl napomáhat Radě (články K.2 až K.4). Článek K.7 výslovně stanovil možnost členských států navazovat spolupráci v této oblasti mezi členskými státy, čímž umožnil pokračování rozvoje paralelní schengenské spolupráce.

⁸⁴ „Podporovat volný pohyb osob a zároveň zajišťovat bezpečnost a ochranu svého lidu tím, že do této smlouvy začlení ustanovení o spravedlnosti a vnitřních věcech“, či „podporovat vyvážený a trvale udržitelný hospodářský a sociální pokrok, zejména vytvořením prostoru bez vnitřních hranic“

Tady je zajímavé pozorovat paralelní existenci stejného cíle na straně jedné (vytvoření společného prostoru bez hranic), nicméně různou akceschopnost mezi Unii a státy schengenské spolupráce. Státy schengenské spolupráce tyto cíle naplňovaly neustálým přijímáním předpisů a rozhodnutí, což jim také Unie *de iure* i *de facto* dovolovala (viz odst. 7 čl. 100c výše - až do doby přijetí směrnic či jiných opatření dle tohoto ustanovení). Kromě nedostatku politické vůle, kterou vyčítaly unijním institucím a neúčastnícím se státům, státy schengenské spolupráce, to byl také fakt, že kromě tří států (Dánsko, Velká Británie a Irsko) se schengenské spolupráce účastnily všechny zbylé členské státy EU, které tak v rámci užší spolupráce pokračovaly v započaté činnosti.

Ve světle výše uvedeného - Rada přijala od Maastrichtské smlouvy na základě článku 100c SES pouhé tři předpisy týkající se společné vízové politiky (oproti cca 30 rozhodnutím schengenského výkonného výboru, z toho devíti upravující společnou vízovou politiku):

Konkrétně se jednalo o nařízení Rady (ES) č. 2317/95, který stanovil seznam „vízových“ třetích zemí⁸⁵ - toto nařízení anuloval v červnu 1997 Soudní dvůr⁸⁶, kdy uznal porušení rozhodovací procedury nedostatečným zapojením Evropského parlamentu. Nicméně s ohledem na zachování právní kontinuity ponechal v platnosti účinky nařízení do doby přijetí nového předpisu v téže věci. Do přijetí zásadního nařízení ES č. 539/2001, kterému je věnována kapitola 6.2.2⁸⁷, pokrývalo tuto otázku Nařízení Rady (ES) č. 574/1999⁸⁸.

Dalšími předpisy byly nařízení Rady (ES) č. 1683/95 které stanovilo jednotný vzor víz a Společná akce přijatá Radou na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii o letištním tranzitu⁸⁹.

Dalo by se říct, že postoj Komise a Rady k naplňování cílů vnitřního trhu bez vnitřních hranic bylo v oblasti víz až do přijetí Amsterodamské smlouvy velice laxní a činnost schengenských

⁸⁵ Council Regulation (EC) No 2317/95 of 25 September 1995 determining the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of the Member States

⁸⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. června 1997, věc C-392/95, Evropský parlament proti Radě Evropské unie, Sbírka rozhodnutí 1997, Strana I-03213, OJ L 234, 3.10.1995, p. 1–3

⁸⁷ Mezitím vydala Komise pouze toto komuniké: Commission communication in pursuance of Council Regulation (EC) No 574/1999 of 12 March 1999 determining the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of the Member States, OJ C 133, 13.5.1999, p. 19–25

⁸⁸ Nařízení Rady (ES) č. 574/1999 ze dne 12. března 1999, kterým se určují třetí země, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic členských států vízum Úř. věst. L 72, 18.3.1999.

⁸⁹ Nařízení Rady (ES) č. 1683/95 ze dne 29. května 1995, kterým se stanoví jednotný vzor víz, Úř. věst. L 164, 14.7.1995, s. 1–4

Společná akce ze dne 4. března 1996 přijatá Radou na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii o letištním tranzitu, Úř. věst. L 63, 13.3.1996, s. 8–9

států ji nahrazovala (viz zejména rezoluce Evropského parlamentu⁹⁰), byť cíl vytvořit vnitřní trh bez bariér byl stanoven již od roku 1984 (viz předchozí kapitola).

Na druhé straně jak jsem již zmínila, upevňovaly státy schengenské dohody v tomto období (až do Amsterodamské smlouvy) nadále své *acquis* a rozvíjely prostor pro volný pohyb osob bez vnitřních hranic. Jak stanovila Schengenská prováděcí úmluva, státy Schengenu tím naplňovaly cíle Smlouvy o EHS doplněné Aktem o jednotné Evropě, která předpokládala, že vnitřní trh je tvořen územím bez vnitřních hranic. A přijetí prováděcí úmluvy bylo plně „*v souladu s tímto záměrem, aniž by to bylo na újmu opatřením k provádění ustanovení Smlouvy*“. Státy Schengenu tady v zásadě převzaly na sebe úkol, který měl ležet na bedrech evropských institucí.

Pro faktický rozvoj společné vízové politiky je nejzásadnějším předpisem stanovícím reálný počátek společné vízové politiky Schengenská prováděcí úmluva/SPÚ (kapitola 3 až 5)⁹¹. Článek 10 stanovil zavedení jednotného víza (dnes známe jako jednotné schengenské vízum nebo-li krátkodobé vízum typu C).⁹²

Schengenská dohoda stanovila obecný cíl sbližování vízových politik (čl. 7). SPÚ byla konkrétnější a dále stanovila základní pravidla pro krátkodobá víza a vzor (čl. 9-17) a volný pohyb s národním dlouhodobým vízem (čl. 18), podmínky pohybu cizinců po společném území (čl. 19 - 24) a nakonec otázku vydávání povolení k pobytu za podmínky kontroly cizince v SIS (čl. 25).

Prováděcí úmluva tím stanovila základní pravidlo pro délku krátkodobého pobytu na tři měsíce, kdy je tento pobyt pokryt jednotným vízem vydaným podle společných pravidel. Na druhé straně částečně harmonizovala dlouhodobé pobyty nad tři měsíce vydávané dle vnitrostátní legislativy jednotlivých států, kdy stanovila možnosti cestování po společném prostoru s takto vydaným dlouhodobým vízem či pobyt. Toto rozdělení platí prakticky doposud (Viz kapitoly týkající se platné právní úpravy).

⁹⁰ Resolution on the free movement of persons in the internal market, OJ C 96, 15.3.1990, p. 274

Resolution on the Schengen Agreement, the Convention on the right of asylum and the status of refugees as defined by the ad hoc Group on Immigration, OJ C 175, 16.7.1990, p. 170

Resolution on the Schengen Agreement and political asylum, Official Journal C 109, 01/05/1995 P. 0169

⁹¹ Článek 9 doslova stanovil: „*1. Smluvní strany se zavazují přijmout společný postup pro pohyb osob, zejména v oblasti vízových předpisů. ... Smluvní strany se zavazují k dalšímu sjednocování své vízové politiky po společné dohodě.*“

⁹² Článek 10: *1. Bude zavedeno jednotné vízum, platné pro území všech smluvních stran. Toto vízum, jehož doba platnosti je upravena v článku 11, lze vydat k pobytu v délce do 3 měsíců.*

2. Dokud nebude toto vízum zavedeno, budou smluvní strany navzájem uznávat svá národní víza, pokud budou vydávána na základě společných podmínek a kritérií.

V tomto ohledu byly státy schengenské spolupráce o krok dál než Unie. V té době předpisy Unie vůbec nepředjímaly budoucí existenci jednotného víza, ve formátu společném pro všechny členské státy a vydaného podle jednotných pravidel. Definovaly pouze povinnost mít vízum při překračování společné vnější hranice v případě cizince, který je státním příslušníkem „vízové“ země.

Výkonný výbor, který vznikl na základě schengenské prováděcí dohody, přinesl v oblasti víz ještě další rozhodnutí, která rozvíjela základní pravidla v prováděcí úmluvě. Jednalo se zejména o tato rozhodnutí, které jsou prvotním základem současné právní úpravy:

- SCH/Com-ex (97) 32 15.12.1997 Harmonizace vízové politiky
- SCH/Com-ex (97) 34 rev 15.12.1997 Provádění společné akce o jednotném vzoru povolení k pobytu
- SCH/Com-ex (98)24 23.6.1998 Dohoda o osvobození od vízové povinnosti (čl.2 SPÚ)
- SCH/Com-ex (99) 13 28.4.1999 Stažení starých znění Společné příručky a Společné konzulární instrukce a přijetí nového znění (Společná konzulární instrukce)⁹³

Byla to již zmíněná Amsterdamská smlouva, která přinesla v roce 1999 zásadní změny – přesunula tuto oblast ze třetího pilíře do komunitárního právního rámce a tedy do "běžného" I. Pilíře (Hlava IV, čl. 61-69). Kromě oblasti vízové⁹⁴ to byly oblasti azylu, migrace, ochrany

⁹³Další rozhodnutí výkonného výboru v oblasti společné vízové politiky:

SCH/Com-ex (93) 21 14.12.1993 Prodlužování jednotných víz

SCH/Com-ex (93) 22 14.12.1993 Důvěrná povaha některých dokumentů

SCH/Com-ex (93) 24 14.12.1993 Společné zásady pro prohlášení jednotných víz za neplatná od počátku, pro jejich zrušení nebo pro zkracování jejich doby platnosti

SCH/Com-ex (94) 2 26.4.1994 Udělování jednotných víz na hranicích

SCH/Com-ex (94) 15 rev 21.11.1994 Zavádění automatizovaného postupu pro konzultaci ústředních orgánů uvedených v čl. 17 odst. 2 prováděcí úmluvy

SCH/Com-ex (94) 25 22.12.1994 Výměna statistických informací o udělování víz

SCH/Com-ex (96) 27 19.12.1996 Udělování víz na hranicích námořníkům při průjezdu

SCH/Com-ex (96) 13 rev 27.6.1996 Zásady udělování schengenských víz podle čl. 30 odst. 1 písm. a) prov. úml.

SCH/Com-ex (98) 12 21.4.1998 Výměna statistických údajů o udělených vízech

SCH/Com-ex (98) 18 rev 23.6.1998 Opatření, která mají být přijata vůči zemím působícím obtíže při vydávání dokladů umožňujících vyhoštění ze schengenského území

SCH/Com-ex (98) 19 23.6.1998 Monako

SCH/Com-ex (98) 21 23.6.1998 Vyznačování razítek do cestovních pasů žadatelů o udělení víza

SCH/Com-ex (98) 26 def 16.9.1998 Zřízení stálého výboru Schengenské úmluvy

SCH/Com-ex (98) 53 rev 2 Harmonizace vízové politiky — zrušení šedých seznamů

SCH/Com-ex (98) 56. 16.12.1998 a (99) 14 28.4.1999 Příručka o dokladech, do nichž lze vyznačit vízum

SCH/Com-ex (98) 57 16.12.1998 Zavedení jednotného formuláře, kterým se prokazuje pozvání, závazek poskytnutí podpory nebo potvrzení o ubytování

SCH/Com-ex (95) decl 4 20.12.1995 Výměna informací o udělených vízech

SCH/Com-ex (95) decl 5 20.12.1995 a (96) decl 4 rev 18.4.1996 Harmonizace poplatků za vydávání víz

⁹⁴ Akční plán k Amsterdamské smlouvě ((1999/C 19/01) stanovil v bodě 36 konkrétní cíle společné vízové politiky – kromě již zmíněných seznamů bez/vízových zemí a specifikace jednotného vzoru víz, to bylo zrušení šedých seznamů, procesy a podmínky víz a odpovědnost přepravců.

hranic, civilního práva a civilní justiční spolupráce. Rovněž vytvořila pro tuto oblast společnou politiku ve formě jednotného konceptu Prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

Zvyšující se důraz na zpříšňování podmínek pro vstup cizinců na území jen více potvrdil zaužívaný výraz „*pevnost Evropa*“⁹⁵. Úprava režimu vstupu a pohybu osob ze třetích států se tak stala výlučnou pravomocí Společenství a potvrdila absolutní liberalizaci pohybu uvnitř vnitřního trhu, vzdor ještě formálně existujícím vnitřním hraničním mezi členskými státy⁹⁶. Nové pro tuto oblast bylo také zdůraznění principu spravedlnosti vůči státním příslušníkům třetích zemí⁹⁷.

Tento jednotný koncept tak pod sebe sjednotil zajímavý „amalgám“ záležitostí, které byly upraveny různými nástroji: spolupráce některých členských států v rámci Schengenu, kooperace všech členských států v rámci třetího pilíře SEU, různá opatření a Konvence přijata na základě SES, mezinárodní dohody (např. Dublinská dohoda).⁹⁸

Nicméně tato nová hlava se lišila od ostatních ve dvou základních věcech – s ohledem na neúčast Velké Británie, Irska a Dánska, se jednalo o oblast „užší spolupráce“ a za druhé, některé oblasti byly vyňaty z pravomoci předběžných řízení SDEU (azyl a přistěhovalectví⁹⁹, právo a spravedlnost nebo vnitřní bezpečnost).

Amsterodamská smlouva současně přesunula na Radu kompetence, která měla v rámci rozvoje Unie jako „oblasti svobody, bezpečnosti a práva“ na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem rozhodovat o vybraných vízových otázkách. Toto bylo posíláno oprávněním rozhodovat upravenou kvalifikovanou většinou na rozdíl od jednomyslnosti.

Dalo by se říct, že až do přijetí Amsterodamské smlouvy docházelo k určitému zdvojení předpisů v některých otázkách. Zejména co se týče určení společného seznamu třetích států majících vízovou povinnost a stanovení jednotného vzoru víza. K těmto dvěma základním bodům vízové politiky, vznikaly předpisy na obou platformách¹⁰⁰.

⁹⁵ CRAIG, P., *EU law: text, cases, and materials*, s. 752

⁹⁶ TICHÝ, L., *Evropské právo*, s. 684

⁹⁷ „garantování práv příslušníkům třetích zemí srovnatelných s právy, která jsou garantovaná občanům členského státu“ (zasedání Rady v Tampere v roce 1999); SYLLOVÁ, J., *Lisabonská smlouva: komentář*, s. 350

⁹⁸ CRAIG, P., *EU law: text, cases, and materials*, s. 752-3

⁹⁹ Cílem bylo zamezit zahlcení SDEU. PIKNA, B., *Evropské právo se zaměřením na justici a vnitřní věci*, s. 59

¹⁰⁰ Tato dvě nařízení byla přijata na základě „*ex-článku 9 Hlavy VI Smlouvy o EU v původní Maastrichtské verzi z roku 1993 za využití možnosti tzv. transferů právních aktů z tzv. třetího do prvního pilíře byla přijata na úrovni Společenství.*“ PIKNA, B., *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva: (přizmatem Lisabonské smlouvy)*, s. 173-174

Státy Schengenu začaly připravovat jednotný seznam „vízových“ zemí již v roce 1992¹⁰¹, kdy si stanovily kritéria pro takový výběr. Ten vyústil do několika harmonizačních rozhodnutí schengenského výboru v roce 1997 a 1998¹⁰², které stanovily cíle a určily třetí země pro jednotný seznam vízových a bezvízových třetích zemí pro účely Společné konzulární instrukce. Na straně institucí začaly ve stejné době po maastrichtské dohodě obdobné legislativní práce, které vyústily v roce 1995 v již výše uvedené nařízení Rady (ES) č. 2317/95 stanovující „vízový“ seznam třetích zemí, které bylo později nahrazeno nařízením č. 574/1999.

Obecně byl rok 1999 z tohoto pohledu velice zajímavý. V květnu nabyla účinnost Amsterodamská smlouva začleňující schengenskou *acquis* do unijního rámce. Nicméně ještě dva měsíce předtím bylo schváleno unijní nařízení č. 574/1999 a měsíc poté finální verze schengenské Společné konzulární instrukce¹⁰³, oboje upravující seznamy vízové povinnosti pro třetí země. Unijní nařízení stanovilo pouze tzv. negativní seznam zemí, tedy zemí, jejichž státní příslušníci měli mít pro vstup do EU vízovou povinnost¹⁰⁴. Na druhé straně ne dlouho poté, zveřejnily schengenské státy v příloze 1 Společné konzulární instrukce společné seznamy vízových a bezvízových třetích zemí a zemí, u kterých požadovaly vízum pouze některé členské státy.

Je proto překvapivé, že nebyly zaznamenány žádné právní či praktické problémy související s tímto zdvojením. Důvodem bylo zřejmě i předvídatý postoj schengenských států, kdy zohlednily blízké schválení Amsterodamské smlouvy v Schengenské konzulární instrukci. Ta zmiňovala, že tyto seznamy záleží na rozhodnutí Výkonného výboru pouze do 1. května 1999, přičemž další změny budou vycházet ze strany Komise či Generálního sekretariátu Rady¹⁰⁵. Taková změna přišla až v roce 2001, kdy bylo přijato nařízení č. 539/2001, které ve svém

¹⁰¹ ‘Essential criteria for including countries on the joint list of countries whose nationals require visas’ (SCH/M (92) 32 rev), adopted by the ministers and State secretaries in Madrid on 15 December

¹⁰² SCH/Com-ex (97) 32 15.12.1997 Harmonizace vízové politiky; SCH/Com-ex (98) 53 rev 2 Harmonizace vízové politiky — zrušení šedých seznamů

¹⁰³ The Schengen acquis - Decision of the Executive Committee of 28 April 1999 on the definitive versions of the Common Manual and the Common Consular Instructions (SCH/Com-ex (99) 13), OJ L 239 , 22/09/2000 P. 0317 - 0404

¹⁰⁴ Přehled společných seznamů a výjimek zveřejnila Komise např. tady: Commission communication in pursuance of Council Regulation (EC) No 574/1999 of 12 March 1999 determining the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of the Member States, OJ C 272, 23.9.2000

¹⁰⁵ Jedna z úvodních vět Přílohy 1 Společné konzulární instrukce verze SCH/Com-ex (99) 13: „The lists below show the decisions adopted by the Executive Committee of Schengen up to 1 May 1999. Information on any amendments made after 1 May 1999 may be obtained from the relevant departments of the Commission or of the General Secretariat of the Council.”

článku zmínilo zrušení nařízení 574/1999 a zároveň změnilo přílohy 1 Společné konzulární instrukce.

Co se týče jednotného vzoru víz, nařízení č. 1683/95 učinilo ustanovení čl. 10 a 18 Schengenské prováděcí úmluvy obsoletními. V tomto případě nedošlo k takovému nesouladu mezi schengenskými a unijními rozhodnutími, jak tomu bylo u seznamů bez/vízových třetích zemí.

Je obecně zajímavé, že před „Amsterodamem“, nezmiňovaly unijní předpisy existenci schengenských předpisů či schengenské spolupráce, byť často upravovaly stejnou nebo podobnou materii a až na několik výjimek byly obě platformy tvořené stejnými státy. Stejně tomu bylo naopak. Až Společná konzulární instrukce s vědomím nadcházející účinnosti Amsterodamské smlouvy zmiňovala v textu budoucí unijní úpravu. Důvodem bylo zcela určitě méně formalizovaná mezivládní pravidla pro přijímání schengenských předpisů či jejich volnější právní text.

Co se týče zakládajících smluv, Amsterodamská smlouva zrušila již uvedené články 100c a 100d SES a nahradila je články 61 a 62¹⁰⁶. Oproti původním článkům, které zavazovaly členské státy pouze k vytvoření jednotného seznamu třetích zemí s vízovou povinností, stanovila nová úprava detailněji, jakým způsobem bude vytvořen „prostor svobody, bezpečnosti a práva“. Do textu smlouvy byla vložena nová hlava IV (před přečíslováním IIIa), ve které kromě povinnosti určit seznam třetích zemí s nebo bez vízové povinnosti, byl vložen také závazek vytvořit pravidla kontrol na vnějších hranicích, vízové předpisy pro pobyty do tří měsíců – postupy a podmínky pro udělování takovýchto víz, jednotný vzor víza, předpisy pro jednotné vízum, a podmínky za jakých požívají tyto osoby po území členských států svobody cestování. Tyto oblasti v zásadě kopírovaly relevantní kapitoly v Schengenské prováděcí úmluvě.

Hlava IV se nově nazývala „Vízová, azylová a přistěhovalecká politika a jiné politiky týkající se volného pohybu osob“ a konkretizovala (zejména legislativní) úkoly pro Radu k postupnému vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva v pětiletém horizontu. V oblasti víz a přistěhovalectví se jednalo o články 62 odst. 2 a 3.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Před přečíslováním 73i a 73j. Část první (Věcné změny), článek 2, odst. 15 Amsterodamské smlouvy

¹⁰⁷ Článek 62 (ex čl. 73j):...

2) opatření o překračování vnějších hranic členských států, která stanoví:

a) normy a postupy, které musí členské státy dodržovat při provádění kontrol osob na vnějších hranicích;

Články 14, 61 a 62 SES se nezměnily až do Lisabonské smlouvy, která je opět přečíslovala a upravila.

Po Amsterodamské smlouvě začala Komise i Rada konečně prakticky naplňovat původní ideje vnitřního trhu bez hranic, nově nazvaného *Prostor svobody, bezpečnosti a práva*. V oblasti společné vízové politiky a volného pohybu osob byly přijaté zcela nové předpisy či jejich návrhy. Tyto buď částečně novelizovaly schengenské předpisy, nebo je zcela nahradily, a učinily je obsoletními.

Z pohledu práva je jistě zajímavý tento proces novelizace schengenského předpisu, který nebyl schválen v unijním legislativním procesu a nepoužívá unijní právní jazyk, unijním předpisem. V praxi to např. znamenalo, že Společná konzulární instrukce (základní předpis stanovující společná pravidla pro vydávání krátkodobých víz), která byla rozhodnutím schengenského Výkonného výboru, byla po Amsterodamské smlouvě mnohokrát novelizována nařízeními, směrnicemi či rozhodnutími Unie, byť až do přijetí Vízového kodexu zůstávala ve formátu rozhodnutí Výkonného výboru. Právě volnější forma schengenských předpisů a jejich mezivládní základ, umožnil tuto smíšenou úpravu¹⁰⁸.

K zajištění kontinuity při přebírání schengenského *acquis* stanovil čl. 66 SES povinnost přijmout opatření k zajištění spolupráce mezi úřady státní správy navzájem a vůči Komisi. Stejně tak bylo stanoveno v čl. 67 přechodné období pěti let, kdy byly předpisy přijímány jednomyslně. Výjimka byla stanovena pouze u přijímání předpisů týkajících se společného seznamu „vízových“ zemí a určení jednotného vzoru víza – jak jsem už uvedla, šlo o oblasti, kde byly před Amsterodamskou smlouvou schváleny předpisy jak unijní tak schengenské, a byla proto nutná rychlá konsolidace a přijetí relevantních předpisů kvalifikovanou většinou.

Velký rozdíl v této oblasti zcela určitě nastal ve vymahatelnosti práv při jejich porušení, nicméně vymahatelné byly pouze předpisy vydané orgány Společenství na základě této hlavy a ne ty, které vyplývaly z převzatých schengenských předpisů. Článek 68 stanovil „Podmínky

b) vízové předpisy pro zamýšlené pobyty v trvání nejvýše 3 měsíců, zahrnující:

- i) seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, a třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od vízové povinnosti osvobozeni;
- ii) postupy a podmínky pro udělování víz členskými státy;
- iii) jednotný vzor víz;
- iv) pravidla pro jednotné vízum;

3) opatření, jimiž se stanoví podmínky, za kterých požívají státní příslušníci třetích zemí po dobu nejvýše tří měsíců na území členských států svobody cestování.

¹⁰⁸ Tento nejasný právní status SKI je zmíněn např. v: BALZACQ, T, *An analysis of the current Common Consular Instructions*, s. 3

řízení o předběžné otázce“ kde mj. stanovil „*Rada, Komise, nebo členské státy mohou požádat Soudní dvůr o rozhodnutí ve věci výkladu této hlavy a právních aktů vydaných orgány Společenství vycházejících z této hlavy.*“ To znamená, že se např. nebylo možné domoci nápravy porušení práva ze schengenské Společné konzulární instrukce, byť byla převzata do unijního práva, ale pouze z unijních předpisů, které jí novelizovaly (tento předpis byl např. používán víc než 10 let, do doby než byl přijat vízový kodex v roce 2009).

Co se týče konkrétních předpisů tak zcela zásadní pro vízovou oblast bylo v tomto období (od Amsterodamské smlouvy po přijetí Haagského programu v roce 2005) přijetí nařízení ES č. 539/2001, který stanovil pro třetí země jednotnou vízovou povinnost a výjimky z ní. Toto nařízení nahradilo přílohu č. 1 Společné konzulární instrukce.

Dalším stěžejním předpisem byla již zmíněná Společná konzulární instrukce, která byla, dalo by se říct hybridním předpisem. Byla převzata do unijního rámce jako schengenské *acquis* (rozhodnutí schengenského Výkonného výboru), poté byla mnohokrát novelizována unijními předpisy¹⁰⁹ a používána až do roku 2009 jako základní předpis pro postup vydávání víz. Nahradil jí až Vízový kodex v roce 2009 (nařízení ES č. 810/2009).

Schengenský hraniční kodex, nař. 562/2006, se primárně dotýkal otázek vstupu na území a překračování vnějších hranic, nicméně pro účely vízové politiky stanovil bezvízové pravidlo pro vstup občana třetí země, který je držitelem dlouhodobého víza či povolení k pobytu vydaného jiným členským státem. Tento předpis předznamenal další legislativní směřování Unie, kdy byly jednotlivé oblasti shrnovány do obecných kodexů a nahrazovaly původně roztržitou legislativu. Obdobný efekt měl o tři roky později Vízový kodex.

Nadále platila a doposud platí Schengenská prováděcí úmluva, která se nicméně přijetím každého unijního předpisu v této oblasti vyprazdňuje nebo mění¹¹⁰. Většina ustanovení týkající se krátkodobých víz je již zrušena, a to na základě čl. 56 Vízového kodexu. Schengenská prováděcí úmluva má ale pro vízovou oblast i nadále své opodstatnění, stanoví

¹⁰⁹ Např. těmito: Nařízení Rady (ES) č. 415/2003 ze dne 27. února 2003 o udělování víz na hranicích včetně udělování takových víz projíždějícím námořníkům, Úř. věst. L 64, 7.3.2003, s. 1—8

Článek 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 390/2009 ze dne 23. dubna 2009, kterým se mění Společná konzulární instrukce k vízům pro diplomatické mise a konzulární úřady v souvislosti se zavedením biometrických prvků, včetně ustanovení o organizaci přijímání a zpracování žádostí o víza, Úř. věst. L 131, 28.5.2009, s. 1

Nařízení Rady (ES) č. 789/2001 ze dne 24. dubna 2001, kterým se Radě vyhrazují prováděcí pravomoci v oblasti určitých podrobných předpisů a praktických postupů týkajících se posuzování žádostí o udělení víza, Úř. věst. L 116, 26.4.2001, s. 2

¹¹⁰ Např. nařízením č. 1091/2001 o volném pohybu s dlouhodobým vízem byl změněn článek 18, Vízový kodex zrušil všechna ustanovení týkající se krátkodobých víz

způsob kontroly osob v Schengenském informačním systému před vydáním víza, volný pohyb na základě dlouhodobého víza či volný pohyb cizinců po území Schengenu.

Haagský program z roku 2005¹¹¹ představuje po Amsterodamské a Niceské smlouvě další milník ve vízové politice (navazoval na program z Tampere v roce 1999). Tento program vyhodnocoval přechodné období pěti let od Amsterodamské smlouvy a posouval vízovou politiku k mnohem větší integraci.¹¹²

Program stanovil, že jedním z hlavních prvků dalšího rozvoje společné vízové politiky, je posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii. K tomuto mělo přispět vytvoření „společného souboru“ právních předpisů prostřednictvím konsolidace a rozvoje *acquis* ve vízové politice.

Co se týče konkrétních cílů, Rada vyzvala Komisi, aby předložila návrhy k dalšímu zlepšení vízové politiky, konkrétně návrh na zřízení společných středisek pro podávání žádostí, se zaměřením zejména na možnou součinnost v oblasti vytváření Vízového informačního systému (VIS) do roku 2006¹¹³, a aby zajistila všem občanům EU bezvízový styk se třetími zeměmi, které mají povolen bezvízový vstup do EU (tzv. princip reciprocity)¹¹⁴. V akčním plánu k Haagskému programu byly stanoveny další cíle menšího rozsahu (bod 2.9), které se podařilo v dalším období z velké části naplnit: tranzitní rozhodnutí byly přijaty jako tranzitní rozhodnutí č. 895 a 896/2006 (možnost tranzitu přes kandidátské země Schengenu se schengenským vízem), stanovení nástroje pro malý pohraniční styk¹¹⁵ a nástroj pro

¹¹¹ Haagský program: posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii, Úř. věst. C 53, 3.3.2005, s. 1—14 Akční plán Rady a Komise, kterým se provádí Haagský program o posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii, Úř. věst. C 198, 12.8.2005, s. 1—22

¹¹² „Od Evropské rady v Tampere v roce 1999 se politika Unie v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí tvořila v rámci všeobecného programu. I když ne všechny původní cíle byly splněny, bylo dosaženo dalekosáhlého a koordinovaného pokroku. Evropská rada vítá výsledky, kterých bylo v prvním pětiletém období dosaženo: byly položeny základy společné azylové a přistěhovalecké politiky, byla připravena harmonizace hraničních kontrol. ... Zohledňuje hodnocení Komise uvítané Evropskou radou v červnu 2004, jakož i doporučení přijaté Evropským parlamentem dne 14. října 2004, zejména ve vztahu k přechodu na rozhodování kvalifikovanou většinou a spolurozhodovacím postupem podle čl. 67/2 SES.“

¹¹³ Cíl nebyl splněn v navrženém harmonogramu – Vízový kodex, stanovující různé formy konzulární spolupráce byl schválen v roce 2009 a nařízení o VIS č. 767/2008 až v roce 2008.

¹¹⁴ Dlouhodobým příkladem nefunkčnosti principu vízové reciprocity bylo zavedení vízové povinnosti Kanady vůči ČR – na straně Komise chyběla politická vůle k radikálnějšímu řešení, např. zavedení obecné vízové povinnosti pro státní příslušníky Kanady, tak jak to předpokládá nařízení 539/2001. Kanada na konci roku 2013 zrušila sama od sebe tuto vízovou povinnost.

¹¹⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1931/2006 ze dne 20. prosince 2006, kterým se stanoví pravidla pro malý pohraniční styk na vnějších pozemních hranicích členských států a mění Schengenská úmluva, Úř. věst. L 405, 30.12.2006, s. 1—22

Kaliningrad¹¹⁶. Odborné zdroje uvádějí naplnění cílů v oblasti azylu a migrace 80%. Nicméně celkově bylo naplnění cílů velice nízké (cca 40%)¹¹⁷.

Propojení postupů pro vydávání víz s postupy pro vstup a výstup, zejména důraz na zavedení biometrie do vízového procesu (např. využití VIS – odebrání biometrických údajů pro účely vydání krátkodobého víza a následná kontrola na hranicích) mělo také zabránit nedovolenému přistěhovalectví.

Po přijetí Haagského programu bylo dalším milníkem společné vízové politiky schválení Lisabonské smlouvy v roce 2007.

Článek 67 Smlouvy o fungování Evropské Unie (nahradil bývalý článek 62 SES) nově stanoví „2. Unie zajišťuje, že na vnitřních hranicích neprobíhá kontrola osob, a rozvíjí společnou politiku v oblasti azylu, přistěhovalectví a ochrany vnějších hranic, která je založena na solidaritě mezi členskými státy a je spravedlivá vůči státním příslušníkům třetích zemí.“

Text příslušného článku 62 SES před přijetím Lisabonské smlouvy byl mnohem explicitnější co do oblastí, které mají předpisy v oblasti víz upravit.¹¹⁸

Lze se domnívat, že větší vágnost textu v oblasti víz souvisí s faktem, že základní otázky, na kterých stojí společná vízová politika, již byly v té době ošetřeny v unijních předpisech (nařízení nebo v nařízeních ve formě tzv. kodexů) nebo v legislativních návrzích, a prostor dostaly jiné oblasti, ve kterých je nutné dosáhnout většího pokroku (zavedení integrovaného systému řízení vnějších hranic, rozšíření biometrie v procesu kontrol na hranicích, neprovádění

¹¹⁶ Nařízení Rady (ES) č. 693/2003 ze dne 14. dubna 2003 o zavedení dokladu k usnadnění průjezdu (FTD) a dokladu k usnadnění průjezdu po železnici (FRTD) a o změně Společné konzulární instrukce a Společné příručky, Úř. věst. L 99, 17.4.2003, s. 8—14

Nařízení Rady (ES) č. 694/2003 ze dne 14. dubna 2003 o jednotném vzoru dokladu k usnadnění průjezdu (FTD) a dokladu k usnadnění průjezdu po železnici (FRTD) stanovených nařízením (ES) č. 693/2003, Úř. věst. L 99, 17.4.2003, s. 15—21

¹¹⁷ SCHEU, H. Ch., *Aktuální otázky migrační politiky Evropské unie*, s. 47

¹¹⁸ Vízová politika byla uvedena v nadpisu kapitoly a byl jí věnován celý článek obsahující zcela konkrétní kroky k naplňování cílů společné vízové politiky. Naopak, současná Smlouva o fungování EU, v názvu podkapitoly vízovou politiku vůbec nezmiňuje (Politiky týkající se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví) a jsou jí v něm věnované dva pododstavce v článku 77. Jeden stanoví, že pro výše uvedené účely přijímají Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem opatření týkající se mj. „společné politiky v oblasti víz a jiných krátkodobých povolení k pobytu“ a „podmínek, za kterých požívají státní příslušníci třetích zemí v Unii po krátkou dobu svobody pohybu“. Tímto došlo ke sjednocení postupů pro přijímání předpisů v oblasti víz a odstranění přechodných lhůt pro přijetí stanovených opatření, a zároveň k posílení pozice EP, který má spolurozhodovací funkci

kontrol na vnitřních hranicích¹¹⁹). Vágnost textu také rozšiřuje kompetenční rámec Unie v této oblasti, která kromě krátkodobých pobytů čím dál více zasahuje i do oblasti přistěhovalectví a to zejména přijímáním sekundární legislativy ve formě směrnic (z obou oblastí jsou to v nedávné době přijaté směrnice o sezónních pracovnících, o jednotném povolení či o vnitropodnikově převáděných zaměstnancích.)

Posledně přijatým dlouhodobým programem na období 2010-2014 je Stockholmský program, který tento vývoj reflektuje. Dalo by se říct, že vyřešením základních otázek v předchozím období, přistoupila Unie takříkajíc k nadstavbovým záležitostem. Jednak klade důraz na integraci zastupitelských úřadů členských států v zahraničí s cílem předcházet podvodnému vydávání víz, na rozvoj technologií spjatých s vízovým procesem (rozvoj VIS a SIS II, integrovaná správa hranic – turniketový systém vstup/výstup), a dále otázky politicko-strategické (snaha zajistit lepší přístup do Unie pro podnikatele, turisty, studenty, vědce, pracovníky, osoby, které potřebují mezinárodní ochranu).

Z mého pohledu je nejzajímavější závazek pro Komisi vytvořit studii k možnému vytváření společného evropského mechanismu vydávání krátkodobých víz. Byť se jedná o jednotná víza, členské státy postupují bez ohledu na společná pravidla silně autonomně (liší se např. podpůrné doklady, délka řízení, částka prostředků k obživě) a lze si jen obtížně představit ochotu k propuštění této pravomoci určitému evropskému zastoupení.

5.1.3.2 Společná přistěhovalecká politika

Oblasti společné přistěhovalecké (nebo-li migrační) politiky (oblasti dlouhodobých pobytů), která je dlouhodobě opomíjena, je věnovaná čím dál tím větší pozornost byť neexistuje zásadnější vůle členských států přijmout společný postup členských států v této oblasti (více viz kapitola 6.3).^{120 121}

¹¹⁹ V této oblasti Česká republika neustále kritizuje Německo za provádění kontrol osob v blízkosti hranic s Českou republikou, které se dají svou četností vydávat za systematické – což je zcela v rozporu s pravidly společného schengenského prostoru.

Např. <http://aktualne.centrum.cz/zahranici/evropa/clanek.phtml?id=773987> či <http://zpravy.ihned.cz/c1-44647760-nemecke-prihranicni-kontroly-jsou-podle-eu-nezakonne> (stránka navštívena dne 26.12.2015)

¹²⁰ SCHEU, H.C., „Migrační právo EU ve vztahu k členským státům: „V posledních letech začala EU chápat problematiku migrační politiky jako jednu z velkých výzev současnosti, která vyžaduje koordinovaný přístup.“ SCHEU, Harald Christian a Michal ČÁSTEK. *Aktuální otázky migrační politiky Evropské unie*, s. 9

¹²¹ K historickému vývoji společné přistěhovalecké politiky od 70tych let viz např. SCHEU, H. C. *Migrace a kulturní konflikty*. s. 94-102

Co se týče vývoje oblasti přistěhovalectví nebo-li dlouhodobých pobytů občanů třetích zemí, ty nejsou součástí společné vízové politiky, byť částečná harmonizace zasáhla i tuto oblast. SFEU mluví v čl. 79 o přistěhovalecké politice. Nadále platí, že podmínky pro vydání dlouhodobých povolení k pobytu stanoví vnitrostátní legislativa. Na druhé straně se rozsah komunitárních pravomocí v této oblasti výrazně rozšířil, oproti původnímu „skromnému“ článku 18 SPÚ. Ten stanovil pouze, že víza nad tři měsíce jsou národní víza, způsob jakým s nimi lze cestovat po společném území a překážky pro vydání (např. záznam v SIS). Co se týče cestování s povolením k pobytu, těm se věnovaly články 21 SPÚ a čl. 5 Schengenského hraničního kodexu.

Tato oblast byla do Amsterdamu upravena ve třetím mezivládním pilíři, jako čl. K.1 SEU. Tento článek byl ještě hodně vágní a nerozlišoval mezi krátkodobými a dlouhodobými pobytů, a zaměřil se zejména na pravomoc stanovit podmínky pro vstup a pohyb, a podmínky pro pobyt cizinců včetně spojování rodin a přístupu k zaměstnání. Mezivládní forma spolupráce se brzy ukázala jako nedostatečná a zejména s ohledem na potřebu jednomyslnosti neúspěšná.

Amsterdamská smlouva přesunula tuto oblast ze třetího pilíře do komunitárního práva s pětiletým přechodným obdobím, bez ingerence Soudního dvora EU. Článek 79 SFEU, který obsahově nahradil čl. 63 odst. 3 a 4 SES po Amsterdamu, je mnohem explicitnější co do pravomocí Unie, která přijímá opatření řádným legislativním postupem. Navíc zahrnuje do této oblasti silný lidskoprávní prvek. Kromě podmínek vstupu a pobytu, upravuje Unie pravidla, podle nichž *„členské státy udělují dlouhodobá víza a vydávají dlouhodobá povolení k pobytu“*. Jedná se dle mého o hodně otevřenou definici, která umožňuje Unii více harmonizovat tuto oblast.

Kromě dosavadní pravomoci upravovat volný pohyb a pobyt v jiných členských státech, si Unie osvojuje pravomoc vymezit práva státních příslušníků třetích zemí. Jako obecný cíl si stanovuje účinné řízení migračních toků (tzv. obecná přistěhovalecká strategie)¹²², spravedlivé zacházení s cizinci oprávněné pobývajících na území¹²³, předcházení nelegálnímu přistěhovalectví a obchodování s lidmi. Novinkou je zmínka o potřebě integračních opatření a

¹²² PIKNA, B., *Evropské právo se zaměřením na justici a vnitřní věci*, s. 55

¹²³ Tento dlouhodobý postoj byl zmíněn jak na zasedáních Rady – v Tampere (1999) a Laekenu (2001) či v dlouhodobých programech Rady – Haagský (2005) a Stockholmský program (2009). Spravedlivé zacházení znamená v těchto intencích, přiznání srovnatelných (ne rovných) práv s právy občanů členských států.

možnosti členských států stanovit objem vstupů za účelem zaměstnání či samostatně výdělečné činnosti.

Nejvíce privilegií přísluší v oblasti imigrace do Evropské unie rodinným, příslušníkům občanů EU, pokud tito občané EU trvale bydlí v jiném členském státě než kterého jsou státními příslušníky.¹²⁴

Zahrnutí všech výše uvedených cílů do jediného ustanovení odráží záměr EU integrovat své činnosti v oblasti legální i nedovolené migrace, včetně oblasti boje proti obchodování s lidmi, do jednoho společného rámce za účelem efektivního výkonu správy.¹²⁵ Tato oblast je výrazně upravena směrnicemi a upravuje migraci specifických kategorií osob¹²⁶.

Ne všechny aktivity v oblasti přistěhovalecké politiky mají legislativní charakter. Byť jsou nástroje v oblasti integrace plně v kompetenci členských států, Komise vytvořila již v roce 2005 společný rámec pro integraci občanů třetích zemí¹²⁷, přičemž Rada tyto aktivity Komise uvítala.¹²⁸

Platná právní úprava je detailně popsána v kapitole 6.

5.1.3.2.1 Harmonizace přistěhovalecké politiky – přijímání a transpozice směrnic

Již od roku 2000 se Komise snaží o rozvoj a rozšíření společné politiky v oblasti legální migrace, která by měla stanovit podmínky vstupu, pobytu a minimálních práv migrantů pro ulehčení jejich integrace¹²⁹. Realizace přišla tzv. pětiletými programy Evropskou radou¹³⁰. Přijímání směrnic je jedním z nástrojů vytváření¹³¹. Lisabonská smlouva přinesla do oblasti

¹²⁴ SCHEU, H.C., „Migrační právo EU ve vztahu k členským státům“ (SCHEU, H.C., *Aktuální otázky migrační politiky Evropské unie*, s. 14)

¹²⁵ SYLLOVÁ, J., *Lisabonská smlouva: komentář*, s. 370

¹²⁶ Dlouhodobě pobývající rezidenti, vědci, rodinní příslušníci, studenti či vysoce kvalifikovaní pracovníci (modré karty, jednotné povolení).

¹²⁷ COM(2005) 389 final, A Common Agenda for Integration Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union

¹²⁸ 14615/04 (Presse 321) PRESS RELEASE 2618th Council Meeting Justice and Home Affairs

Council conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on the integration of third-country nationals legally residing in the EU JUSTICE and HOME AFFAIRS Council meeting Luxembourg, 5 and 6 June 2014

¹²⁹ Memorandum Komise: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4544_en.htm (stránka navštívená dne 20.11.2015)

¹³⁰ Program z Tampere (1999), Haagský program (2005), Stockholmský program (2010)

¹³¹ „Rada EU za účelem postupného vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva Smlouva o založení Evropského společenství stanoví jednak přijetí opatření, jejichž cílem je zajistit volný pohyb osob, ve spojení s doprovodnými opatřeními týkajícími se kontrol na vnějších hranicích, azylu a přistěhovalectví, jednak přijetí

společných politik problematiku integrace a zjednodušila přijímání právních předpisů v oblasti legální migrace.

Jak zmiňuji v kapitole 7, pojem evropské migrační právo jako takové v evropské legislativě neexistuje. Jedná se spíše o takovou mozaiku, může působit i dojmem nahodilosti, sestavená z různých právních instrumentů azylové, vízové či přistěhovalecké politiky¹³², z nichž jsou největší právní silou nadány směrnice anebo mezinárodní smlouvy (mezi EU a třetími státy, mezi členskými státy a třetími státy atd.).

Je zřejmé, že nelze budovat dva oddělené právní světy v jednom geografickém prostoru bez hraničních kontrol a je nutné určité oblasti v gesci národních legislativ propojovat. Přesunutí vízové, azylové a nakonec i migrační politiky do evropského práva byl víc než logický. Každá směrnice má jiný cíl, často odrážející i aktuální politický či ekonomický vývoj.

Tento vývoj se výrazně dotýká i české národní legislativy v oblasti dlouhodobých pobytů – cizinec s dlouhodobým pobytem získává i díky *komunitarizaci* této oblasti větší procesní práva (v některých případech i právo na soudní přezkum) než cizinec pobývající na základě víza. Cizinci tvoří v současnosti asi 4 procenta obyvatelstva ČR¹³³, mnozí z nich pobývají s dlouhodobým či trvalým pobytem, kteří tím získávají status upravený evropskými předpisy – jejich pobyt v ČR má tedy přímý dopad na jiné členské státy.

Směrnice stanoví minimální cíle, či směr, kterým se má národní legislativa ubírat. To taky znamená, že transpozice může vyústit do různorodých úprav členských států. ČR provedla tyto směrnice do stávajících zákonů, nepřijímala nové a nepřenesla doslovné znění článků směrnic, čímž zachovala stávající pojmosloví a právní systematiku. ČR v mnoha ohledech nabídla ve vnitrostátní úpravě vyšší standardy než, které navrhuje směrnice¹³⁴. Na druhé straně se ani transpozice mnoha směrnic v této oblasti do českého práva neobešla bez chyb – např. u směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech bylo jako největší problém identifikováno provázání tohoto statusu s trvalým pobytem, u kterého bylo třeba mnohem víc dokumentů než požadovala směrnice. Lze uvítat, že ČR u transpozice provedla mnohé statusy vyplývající ze směrnic do režimu povolení k pobytu, což sebou nese i větší procesní garance.

opatření týkajících se azylu a přistěhovalectví a ochrany práv státních příslušníků třetích zemí.“(článek 1 Preambule ke směrnici Rady č. 2003/109/ES)

¹³² V. Honusková (SCHEU, H.C. *Migrace a kulturní konflikty*. s. 144)

¹³³ Statistika Českého statistického úřadu: <https://www.czso.cz/csu/cizinci/cizinci-pocet-cizincu> (stránka navštívená dne 8.11.2015)

¹³⁴ V. Honusková (SCHEU, H.C. *Migrace a kulturní konflikty*. s. 146)

Evropská legislativa se od počátku velice podrobně věnuje postavení a právům osob dlouhodobě pobývajících či trvale usazených¹³⁵. I proto byla jedna z prvních směrnic v oblasti migrace, v roce 2003 směrnice Rady č. 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (viz kapitola 6.4). Směrnice má za cíl sjednocovat národní legislativy a zajistit rovné zacházení s cizince bez ohledu na to, ve kterém členském státě pobývá. Po pěti letech legálního pobytu musí cizinec obdržet status dlouhodobě pobývajícího rezidenta.

V dalším sledu ošetřila postavení a práva migrantů na sloučení s rodinou - směrnice Rady č. 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny, které se dá považovat také za jakési pro-integrační opatření¹³⁶. Více viz kapitola 6.3.3.4

Jednou z nejvyužívanějších, ale také nejproblematičtějších směrnic je směrnice č. 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků na volný pohyb. Tato vytvořila zcela novou a unikátní kategorii osob v pobytovém právu.

V dalších rocích se směrnice zaměřily spíše než na garanci některých práv cizinců, na ulehčení podmínky pro získání pobytu pro určité kategorie osob, jakými jsou studenti, vědci či vysoce kvalifikovaní cizinci. Tyto směrnice mají za cíl ulehčením přístupu na území zvýšit atraktivitu a konkurenceschopnost Unie.¹³⁷ Do oblasti doposud národní, kterou je úprava zaměstnanecké politiky zasáhly dvě směrnice¹³⁸ – jedna postihuje zaměstnavatele za nelegální zaměstnávání cizinců¹³⁹ a druhá směrnice upravuje tzv. jednotné povolení, které v sobě snoubí jak povolení

¹³⁵ „Evropská legislativa se nevěnuje pojmu integrace, jakožto samostatné právní otázce, udělování státního občanství či otázce menšin.“ V. Honusková (SCHEU, H.C., *Migrace a kulturní konflikty*, s. 143)

¹³⁶ Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty a Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny. První směrnice byla transponována zákonem č. 161/2006 Sb. a druhá zákonem č. 482/2005 Sb.

¹³⁷ Směrnice 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 Směrnice Rady 2005/71/ES ze dne 12. října 2005 o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu

Směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci zákon (modré karty)

¹³⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES ze dne 18. června 2009 o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (sankční směrnice)

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě

¹³⁹ PAZDEROVÁ, V.,(NSS): „V rámci EU je každoročně odhaleno několik set tisíc neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Hlavním zdrojem nedovoleného přistěhovalectví v EU je (v rozporu s obecným míněním) překročení povolené délky pobytu. Jedním z významných faktorů, které přispívají k tomu, že cizinci neopustí území EU po uplynutí doby pobytového titulu, ale i k tomu, že neoprávněně vstoupí na území EU, je existence „neformálního“ pracovního trhu. Tato směrnice směřuje především k postihu zaměstnavatelů, kteří

k pobytu tak povolení k zaměstnání. Dalšími takovými směrnicemi, jejichž transpozici ČR připravuje, jsou směrnice o sezónních pracovnících či vnitropodnikově převáděných zaměstnancích¹⁴⁰. Ani jedna z těchto směrnic neovlivňuje vnitřní politiky členských států, což se týče zaměstnanecké politiky či přístupu na trh práce (nebo např. kvóty).

Bouřlivé transpoziční období zdaleka nekončí (viz předposlední kapitola *De lege ferenda*), čím se stává zákon o pobytu cizinců stále více zahlcený a nepřehledný, a brání také přijetí zcela nového zákona o pobytu cizinců (pravděpodobně z důvodů kapacitních na straně MV).

5.1.4 „VARIABILNÍ GEOMETRIE“

Koncept Společenství, ve kterém se některé státy v určitých oblastech dle míry integrace či vůle zapojují do užší spolupráce mezi sebou, bylo mezi odborníky pojmenováno různě – variabilní geometrie, více či dvou-rychlostní Evropa, diferenciacce, užší (či posílená) integrace, flexibilita atd. V praxi to znamenalo, že po Amsterdamu se teritoriální působnost hlavy IV. SES neshodovala (a doposud neshoduje) s obecnou působností SES¹⁴¹.

V období, kdy všechny členské státy Schengenu byly také členy Společenství se dá dle mého soudu mluvit o dvou-rychlostní Evropě, jak již bylo zmíněno v kapitole 5.1.1¹⁴². Na druhé straně o současné spleti vztahů mezi členskými a nečlenskými státy EU, které se v různé intenzitě zapojují k schengenské spolupráce, je přesnější pojem variabilní geometrie¹⁴³ nebo prof. Píknou uváděný pojem diferencované integrace (současně uvádí, že Schengen představuje určitou formu posílené spolupráce, a to svou otevřeností co do přistoupení i nespolupracujícím členským státům a výhodám)¹⁴⁴.

využívají nelegální práce cizinců, a nestanoví sankce pro neoprávněně zaměstnané cizince.“ (JÍLEK, D, Pobyt cizinců: vybrané právní problémy, s. 349)

¹⁴⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/36/EU ze dne 26. února 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání jako sezónní pracovníci

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/66/EU ze dne 15. května 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí na základě převedení v rámci společnosti

¹⁴¹ TICHÝ, L., *Evropské právo*, s. 685

Prof. Píkna dále upozorňuje na nutnost odlišit flexibilitu v určité oblasti nazývanou též diferencovanou integrací (kt. je Schengen) od obecné flexibility (ustanovení o užší spolupráci). PIKNA, B., *Evropské právo se zaměřením na justici a vnitřní věci*, s. 107

¹⁴² Craig a de Búrca uvádějí pojem „užší spolupráce“: CRAIG, P., *EU law: text, cases, and materials*, s. 31

¹⁴³ Kromě variabilní geometrie rozlišuje Adam Warleigh ještě dva základní modely flexibility. Těmi dalšími dvěma jsou model více-rychlostní Evropy (multi-speed Europe) a Evropa à la carte (Europe à la carte). (WARLEIGH, A., *Democracy in the EU*, s. 68-69)

¹⁴⁴ PIKNA, B., *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva: (prizmatem Lisabonské smlouvy)*, s. 174

Schengenské dohody byly nejprve zcela nezávislé na *acquis communautaire*, což je jeden z možných definičních znaku variabilní geometrie. Teprve po přijetí tzv. Amsterodamské smlouvy byla schengenská agenda začleněna do primárního práva ES/EU a komunitární sféry.

Iniciativa několika států tvrdého jádra, které se vytvořilo zcela mimo rámec Společenství, se postupně vyvinula v jednu z nejvýznamnějších nadnárodních politik ES/EU.

V současné době, kdy je schengenská *acquis* součástí primárního práva označuje odborná veřejnost za variabilní geometrii rozmanité zapojení členských států EU do schengenské spolupráce a zapojení i nečlenských zemí, spíše než původní různorodost právních vztahů (mezivládní vs. nadnárodní právní režim). To, že variabilní geometrie i nadále přetrvává, se dá považovat za dílčí neúspěch integrace schengenského systému do EU, který se nepodařilo odstranit ani v Lisabonské smlouvě – dokonce na rozdíl od dosavadních smluv, kde byly výjimky užší, se podle uvedených protokolů Lisabonské smlouvy na Irsko a Spojené království nevztahuje celá Hlava V. SFEU¹⁴⁵. Podmínky, za kterých jsou tyto vztahy nastaveny, jsou rozebrány v následujících kapitolách.

5.1.4.1 Velká Británie a Irsko – státy uplatňující výjimku

Tyto dva státy byť jsou členskými státy Evropské Unie, nejsou členy schengenské spolupráce (na schengenské spolupráci se podílejí pouze částečně) a uplatňují mezi sebou zvláštní úpravu cestování, tzv. „společný prostor cestování“).

Historicky Velká Británie a Irsko, a částečně i Dánsko, pojímaly záležitost volného pohybu přes vnitřní hranice tak, že se vztahuje pouze na občany ES. Profesor Pikna uvádí, že tato „deviace“ byla právně stvrzena právě Amsterodamskou dohodou jako daň za „amsterodamský pokrok“. V praxi to znamená omezení i pro občany EU, kteří musí při cestování do Velké Británie a Irska prokázat doklady, že se na ně hraniční kontrola nevztahuje.¹⁴⁶

Jejich zvláštní postavení vůči EU, ale i státům schengenské spolupráce, vyplývá jak z článku 4 schengenského protokolu připojeného ke SFEU (po Lisabonské smlouvě jako Protokol č. 19), tak z Protokolu o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva (Protokol č. 21) a v Protokolu o použití některých hledisek článku 26 SFEU na Spojené království a Irsko (protokol č. 20), připojených původně Amsterodamskou smlouvou k SEU a SES. V době Amsterodamské smlouvy bylo zcela jasným důvodem pro

¹⁴⁵ SYLLOVÁ, J., *Lisabonská smlouva: komentář*, s. 349

¹⁴⁶ PIKNA, B., *Evropské právo se zaměřením na justici a vnitřní věci*, s. 96

vynětí Velké Británie a Irska ze schengenské spolupráce nepodepsání schengenských dohod těmito dvěma státy. Původní protokol připojený k SES Amsterodamskou smlouvou (Protokol o použití určitých hledisek čl. 14 SES na Spojení království a Irsko) tak znamenal *de iure* uznání dvou samostatných prostorů v rámci Unie a ukončil výtky vůči těmto dvěma zemím, které postup kontrol na hranicích uplatňovaly byť to nebylo plně v souladu s komunitární úpravou volného pohybu osob v rámci Společenství¹⁴⁷.

Protokoly ponechávají oběma státům možnost se kdykoliv k schengenské spolupráci připojit – buď tak, že požádají, aby se na ně vztahovala některá nebo veškerá opatření, o čemž rozhoduje Rada jednomyslně spolu se zástupcem vlády daného státu (článek 4 schengenského protokolu) nebo se mohou na základě oznámení účastnit přijímání a používání navrhovaného opatření upravujícího prostor svobody, bezpečnosti a práva. V takovém případě, je toto opatření pro ně závazné (čl. 3 Protokolu č. 21)

S ohledem na fakt, že ne všechny členské státy EU se účastní schengenské spolupráce, musí zakládající smlouvy ponechat ustanovení o užší spolupráci, za kterou je v takovém případě považovaná i schengenská spolupráce.¹⁴⁸

S ohledem na neúčast těchto dvou států na schengenské spolupráci musí být upravena přijímací procedura v těch věcech schengenského *acquis*, které tyto státy nepřevzaly – s jejich hlasy se nepočítá při jednomyslném rozhodování a při rozhodování kvalifikovanou většinou se postupuje dle čl. 238 Smlouvy o fungování Evropské unie.

V roce 1999¹⁴⁹ požádala Velká Británie formou dopisů předsedovi Rady o spolupráci v některých oblastech schengenské spolupráce. Jednalo se o ustanovení o Schengenském informačním systému (vyjma čl. 96 Schengenské prováděcí úmluvy), boj proti drogám a spolupráce v policejní a soudní spolupráce v trestních věcech, vyjma ustanovení týkajících se hranic.

Rozhodnutí o přijetí žádosti přijala Rada v květnu 2000¹⁵⁰. V rozhodnutí Rady z roku 2004¹⁵¹ deklarovala Velká Británie svoji připravenost uplatňovat tyto oblasti vyjma SIS. Takto určena

¹⁴⁷ Idem., s. 60

¹⁴⁸ Preambule schengenského protokolu: „*UZNAVAJÍCE, že je proto nutné využít ustanovení Smluv o užší spolupráci mezi některými členskými státy*“

¹⁴⁹ Dopisy byly odeslané dne 20. května 1999, 9. července 1999 a 6. října 1999. Komise vydala stanovisko k těmto smlouvám dne 20. července 1999.

¹⁵⁰ Rozhodnutí Rady ze dne 29. května 2000 o žádosti Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku, aby se na ně vztahovala některá ustanovení schengenského *acquis* (2000/365/ES), L131/43 ze dne 1.6.2000

částečná spolupráce je vykonávaná doposud. Poslední žádost Velké Británie¹⁵² se týkala jejich účasti na zřízení Evropské agentury pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů, která nicméně zatím nefunguje.

O účast na některých Schengenských aktivitách požádalo dopisy v červnu a v listopadu 2000 také Irsko – šlo o realizaci a fungování systému SIS¹⁵³. Rozhodnutí se schválením irské žádosti přijala Rada v únoru 2002¹⁵⁴.

Další podmnožina vztahů, a to spolupráce Velké Británie a Irska v této oblasti s nečlenskými státy EU, které jsou ale členskými státy Schengenu, Norskem a Islandem, je nastavena zvláštní dohodou¹⁵⁵.

5.1.4.2 Dánsko – členský stát se specifickým režimem

Dalším specifickým případem je Dánsko. To je sice signatářem Schengenské úmluvy, tzn. že je členským státem schengenské spolupráce, nicméně si v rámci EU ponechalo možnost volby, zda bude či nebude realizovat jakékoli nové rozhodnutí přijaté na základě schengenského *acquis*.

V čl. 3 schengenského protokolu přistupuje Dánsko k aplikaci schengenského *acquis* (Dánsko přistoupilo k schengenským dohodám v prosinci 1996), nicméně článek odkazuje na specifickou úpravu dle Protokolu č. 22 O postavení Dánska. Důvodem vzniku protokolu bylo odmítnutí maastrichtské smlouvy (SEU) v Dánském ústavním referendu¹⁵⁶.

Protokol stanoví výhradu Dánska vůči hlavě V Smlouvy o fungování EU, nicméně v zájmu integrity *acquis* v oblasti svobody, bezpečnosti a práva, vytváří právní rámec umožňující

¹⁵¹ Rozhodnutí Rady ze dne 22. prosince 2004 o uvedení v platnost částí schengenského *acquis* pro Spojené království Velké Británie a Severního Irska (2004/926/ES), L395/70 ze dne 31.12.2004

¹⁵² Rozhodnutí Rady ze dne 14. prosince 2010 o žádosti Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, aby se na ně vztahovala některá ustanovení schengenského *acquis* týkající se zřízení Evropské agentury pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva (2010/779/EU), L 333/58 ze dne 17.12.2010

¹⁵³ Komise vydala stanovisko dne 14. září 2000

¹⁵⁴ Rozhodnutí Rady ze dne 28. února 2002 o žádosti Irska, aby se na ně vztahovala některá ustanovení schengenského *acquis* (2002/192/ES), L64/20 ze dne 7.3.2002

¹⁵⁵ Dohoda uzavřená mezi Radou Evropské unie a Islandskou republikou a Norským královstvím o stanovení práv a povinností mezi Irskem a Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska na jedné straně a Islandskou republikou a Norským královstvím na straně druhé v oblastech schengenského *acquis*, které se vztahují na tyto státy, L15/2 ze dne 20.1.2000

¹⁵⁶ Tento problém se podařilo vyřešit na zasedání Evropské rady, které hostil skotský Edinburgh. Zde byl dne 12. prosince 1992 vypracován zvláštní protokol o postavení Dánska. V ostatních státech, jakož i při druhém referendu v Dánsku v květnu 1993, proběhly ratifikace úspěšně, takže po dokončení celého procesu, dne 1. listopadu 1993, vstoupila Smlouva o Evropské unii v platnost.

Dánsku podílet se na přijímání opatření na základě této Hlavy. Dánsko se může připojit k opatřením přijatým dle Hlavy V. SFEU na základě posílené spolupráce podle čl. 331 odst. 1 SFEU. Současně stanoví závazek Dánska, že nebude bránit ostatním členským státům v rozvíjení užší spolupráce ohledně opatření, které jej nezavazují.

Dánsko se tedy neúčastní přijímání opatření Rady navrhovaných podle hlavy V, kromě opatření určujících třetí země, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum či týkající se jednotného vzoru víz (čl. 1 a 6 tohoto protokolu). Jedná se o neúčast na hlasování, nicméně prakticky se účastní všech jednání, na kterých se právní předpisy schengenského *acquis* schvalují. Důvodem je fakt, že se Dánsko do šesti měsíců po schválení určitého předpisu rozhoduje, zda toto opatření převede ve svém právu (článek 4 zmíněného protokolu).

Zajímavé je, že v případě kladného rozhodnutí přijmout určité opatření dle Hlavy V a provést jej ve svém vnitrostátním právu, vyplývají následně Dánsku povinnosti dle mezinárodního práva, a ne dle unijního (článek 4)¹⁵⁷. Důvodem je fakt, že pro Dánsko nejsou žádná opatření dle Hlavy V, žádná ustanovení mezinárodních dohod uzavřených Unii či Rozhodnutí evropského soudního dvora dle této hlavy, závazná ani použitelná (článek 2 protokolu). Prof. Pikna považuje účast Dánska na Schengenu za spíše politické než právní¹⁵⁸. Naopak, v případě námitky Dánska vůči začlenění kterékoliv části schengenského *acquis* do komunitárního práva, bude tento nástroj považován ve vztahu k Dánsku za mezivládní nástroj hlavy VI. SEU¹⁵⁹.

Během mé praktické zkušenosti, kdy jsem se účastnila jednání Rady, přijalo Dánsko všechny v té době schválené schengenské předpisy.

V případě, že pomine ústavní výhrada, může Dánsko oznámit, že si víc nepřeje užívat Protokol č. 22 a bude pro něj schengenské *acquis* závazné dle práva Unie, a již ne podle mezinárodního práva.

5.1.4.3 Norsko, Island, Švýcarsko a Lichtenštejnsko – přidružené státy

Tyto čtyři státy nejsou členskými státy Evropské Unie, nicméně se účastní schengenské spolupráce v plném rozsahu.

¹⁵⁷ Prof. Pikna uvádí jako nejbližší paralelu právní postavení Norska a Islandu vůči ES. PIKNA, B., *Evropské právo se zaměřením na justici a vnitřní věci*, s. 62

¹⁵⁸ Id., s. 63

¹⁵⁹ Tato výjimka se přirozeně nedotýkala aktů a dokumentů již zařazených ve třetím pilíři.

Připojení Norska a Islandu schválila Rada vycházejíc z čl. 2 odst. 1 a čl. 6 schengenského protokolu (ve verzi Amsterodamské smlouvy) a po splnění podmínek rozhodnutím v roce 1999¹⁶⁰. Historicky důvod pro připojení k schengenské spolupráci je fakt, že Norsko a Island se účastní Nordické pasové unie s Švédskem, Dánskem a Finskem¹⁶¹. Před tímto rozhodnutím byla uzavřena dne 18. května 1999 mezi Islandskou republikou a Norským královstvím a EU dohoda o přidružení těchto dvou států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*¹⁶².

Co se týče Švýcarska, to se připojila k plné schengenské spolupráci dohodou v roce 2008¹⁶³ a následným rozhodnutím Rady¹⁶⁴. Uplatňují se na něj obdobně ustanovení rozhodnutí 437/1999 týkající se Norska a Islandu.

V praxi je švýcarské členství v Schengenu velice diskutabilní. Neúčast Švýcarska v celní unii znamená možnost kontrol vozidel i osob na hranicích, které se v praxi nadále uplatňují. Kritici této situace uvádějí, že prvotním motivem Švýcarska k připojení se do schengenského systému bylo zapojení se do Schengenského informačního systému, který obsahuje obrovské množství dat¹⁶⁵.

Lichtenštejsko se jako 26. země stalo součástí schengenské spolupráce dne 19. prosince 2011¹⁶⁶. Toto rozhodnutí bylo vyvrcholením zvláštního režimu, který mělo Lichtenštejsko vůči Schengenu z důvodu úzké vazby na Švýcarsko již od roku 2008, a to např. jednostranným uznáváním povolení k pobytu vydaných Švýcarskem a Lichtenštejskem ze strany schengenských států¹⁶⁷ či uznávání společných kritérií pro rozhodování žádostí o azyl.

¹⁶⁰ Rozhodnutí Rady ze dne 17. května 1999 o některých opatřeních pro uplatňování dohody uzavřené mezi Radou Evropské unie a Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto dvou států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis* (1999/437/ES), L176/31 ze dne 10.7.1999

¹⁶¹ CRAIG, P., *EU law: text, cases, and materials*, s. 31

¹⁶² Úřední věstník L 176, 10/07/1999, s. 0036 - 0062

¹⁶³ Dohoda mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*, L53/52 ze dne 27.2.2008 – dohody byly uzavřeny v roce 2004 v souladu s rozhodnutím Rady 2004/849/ES

¹⁶⁴ Rozhodnutí Rady ze dne 28. ledna 2008 o uzavření Dohody mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis* jménem Evropské unie (2008/149/SVV), L53/50 ze dne 27.2.2008

¹⁶⁵ Viz např. článek http://www.tyden.cz/rubriky/zahranici/evropa/svycarsko-hranicni-kontroly-odpadaji-i-zustavaji_95348.html (shlédnuto dne 26.8.2013)

¹⁶⁶ Rozhodnutí Rady ze dne 13. prosince 2011 o plném uplatňování ustanovení schengenského *acquis* v Lichtenštejském knížectví (2011/842/EU), L334/27 ze dne 16.12.2011

¹⁶⁷ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 586/2008/ES ze dne 17. června 2008, kterým se mění rozhodnutí č. 896/2006/ES, kterým se zavádí zjednodušený režim kontrol osob na vnějších hranicích vycházející z jednostranného uznávání některých povolení k pobytu vydaných Švýcarskem a Lichtenštejskem členskými státy za účelem průjezdu přes jejich území, L 162 ze dne 21.6.2008

Na tyto státy se vztahují veškeré ustanovení schengenského *acquis*, pokud není stanovena výjimka a za závazky odpovídají pouze dle mezinárodního práva.

Všechny přidružené země se účastní tzv. smíšených výboru na zasedání Rady. Mají veškerá práva a povinnosti plnoprávných členů s výjimkou práva hlasovat o přijímaných opatřeních¹⁶⁸.

5.1.4.4 Bulharsko, Chorvatsko, Rumunsko a Kypr – státy EU aspirující na vstup do Schengenu

Všechny čtyři země jsou členskými státy EU, jsou čekatelé na vstup do Schengenu a svým vstupem do EU musely převzít valnou část schengenského *acquis* do své legislativy. Na rozdíl od Velké Británie a Irska, jsou tyto státy uvedené v čl. 1 schengenského protokolu II. Ten obsahuje výčet států, na něž se vztahuje schengenské *acquis*.

V Aktech o přistoupení těchto čtyř zemí do EU¹⁶⁹ je příloze II obsažen výčet schengenského *acquis*, které jsou tyto země povinny aplikovat již od svého vstupu do EU¹⁷⁰. Aplikace schengenského *acquis* má dvě fáze, to které platí a je závazné vstupem do EU a *acquis* druhé generace, to které závisí od reálného vstupu do Schengenu (zrušení hraničních kontrol na vnitřních hranicích či spuštění SIS).

Všechny čtyři státy uznávají na základě tzv. tranzitního rozhodnutí č. 565/2014¹⁷¹ pro průjezd v délce 90 dnů během 180 dnů přes své území pobytová oprávnění (krátkodobá víza, dlouhodobá víza, povolení k pobytu) vydaná schengenskými státy. Tato oprávnění uznávají za rovnocenná svým národním vízům. Článek 3 rozhodnutí přímo stanoví možnost uznávání víz

¹⁶⁸ PIKNA, B., *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva: (prizmatem Lisabonské smlouvy)*, s. 172

¹⁶⁹ Akt o podmínkách přistoupení Bulharské republiky a Rumunska a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie, Úř. věst. L 157, 21.6.2005, s. 203-220;

Akt o podmínkách přistoupení Chorvatské republiky a o úpravách Smlouvy o Evropské unii, Smlouvy o fungování Evropské unie a Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii, Úř. věst. L112, 24. 4. 2012, s. 21 a násl.

Akt o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie; Úř. věst. L 236, 23.9.2003, s. 33-49

¹⁷⁰ Kypr zahájil proces hodnocení připravenosti na vstup do Schengenu spolu s ostatními „novými“ členskými státy, ale v roce 2006 jej přerušil. Udávaným důvodem bylo vyčkání na spuštění Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II).

¹⁷¹ Rozhodnutí EP a Rady č. 565/2014/EU ze dne 15. května 2014, kterým se zavádí zjednodušený režim kontrol osob na vnějších hranicích vycházející z jednostranného uznávání některých dokladů Bulharskem, Chorvatskem, Kypr a Rumunskem za rovnocenné jejich národním vízům za účelem průjezdu přes jejich území nebo zamýšlených pobytů na jejich území, jejichž doba trvání během jakéhokoli období 180 dnů nepřekročí 90 dnů, a kterým se zrušují rozhodnutí č. 895/2006/ES a č. 582/2008/ES

vydaných dle jednotného vzoru dle Rady (ES) č. 1683/95 či povolení k pobytu vydávaných dle nařízení Rady (ES) č. 1030/2002 mezi těmito státy navzájem. Jedná se o další harmonizaci této právní úpravy do jednoho rozhodnutí, které upravuje oproti předešlým tranzitním rozhodnutím i uznávání pobytových oprávnění mezi těmito státy navzájem.

Oproti předešlým (dnes již obsoletním) tranzitním rozhodnutím (č. 895/2006 či 896/2006), byla prodloužena délka tranzitu či pobytu na 90 dnů oproti původním pěti dnům (navíc přechozí rozhodnutí uváděly pouze průjezd a ne pobyt).

Ráda bych také zmínila, určité privilegované zacházení se Švýcarskem a Lichtenštejnem, kterého se nedostalo ani těmto čtyřem státům, ale ani např. skupině států, která přistoupila do Schengenu v roce 2007 spolu s ČR. V tranzitním rozhodnutí týkajícím se těchto dvou států byl princip opačný – a to, že schengenské státy uznávaly jejich pobytová oprávnění pro průjezd přes své území a ne naopak. Důvodem před vstupem bylo samozřejmě fakt, že tyto státy nebyly členskými státy EU, a tudíž EU nemohla k uznávání schengenských pobytových oprávnění zavázat. Nicméně s ohledem na fakt, že výše uvedené předmětné čtyři státy implementují schengenské *acquis* již od svého vstupu do EU a jejich pobytová oprávnění jsou v souladu s výše uvedenými nařízeními o jednotném vzoru, měla by EU zvážit podobné uznávání i vůči těmto čtyřem státům, které jsou na rozdíl od Švýcarska či Lichtenštejnska přeci jenom členskými státy EU a státy, které jsou technicky připravené na vstup do Schengenu (byť chybí politická vůle na straně některých členských států – je potřebné jednomyslné rozhodnutí Rady).

5.1.4.5 Mikrostáty Andorra, Monako, San Marino a Vatikán – členové *de facto*

Tyto čtyři evropské mikrostáty, Andorra, Monako a San Marino, mají s Evropskou unií specifické vztahy. Většina z nich má otevřené hranice (Monako přes Francii, Vatikán přes Itálii apod.) a uznávají pro průjezd cizinců schengenská povolení.

Andorra jako jediná z těchto států provádí kontroly osob na svých hranicích (s Francií a Španělskem). Nicméně Andorra cizincům žádná víza nevydává, ale akceptuje víza schengenská. Občané EU požívají v Andoře po dobu tří měsíců právo volného pohybu bez víza či povolení, pro delší pobyty si musí vyřídit vízum.

Monako je de facto členem Schengenu – jeho hranice a celní území je považováno za území Francie (na základě dvou bilaterálních smluv s Francií¹⁷²), a je uplatňován vzájemný bezvízový styk. Monako vydává povolení k pobytu, která jsou nicméně zařazena pod francouzská povolení k pobytu a tudíž umožňují jejich držitelům volný pohyb po Schengenu (viz příloha 22 Schengenského hraničního kodexu¹⁷³).

Stejně jako Monako, San Marino neprovádí hraniční kontroly na vnějších hranicích (tedy na hranici mezi Itálií a San Marinem)¹⁷⁴.

Občané těchto tří států jsou právně považováni za občany třetích zemí, nicméně mohou vstoupit na území EU bez víza na základě nařízení 539/2001, které jej uvádí na bezvízovém seznamu a to na tři měsíce během půlroku (stejně tak na území Bulharska, Kypru a Rumunska, které uplatňují toto nařízení). Irsko a Velká Británie, nepožadují víza od občanů těchto mikrostátů na období šesti měsíců jako běžný návštěvník (angl. *general visitor*)¹⁷⁵.

Současně všechny tři tyto státy mají bilaterální dohody se sousedními státy o volném pohybu osob, které umožňují občanům těchto států pobývat a pracovat na území dotčeného státu.

Vatikán má otevřenou hranici s Itálií a projevil zájem podílet se na schengenské spolupráci v oblasti Schengenského informačního systému¹⁷⁶

¹⁷² Two agreements in the form of exchanges of letters between Monaco and France, signed the 15 December 1997, adapted the section of the Convention on Good Neighbourly Relations of 18 May 1963 on the entry, stay and establishment of foreigners in Monaco to the provisions of the Convention on the Implementation of the Schengen Agreement.

¹⁷³ Umožněno na základě rozhodnutí Výkonného výboru: The Schengen acquis - Decision of the Executive Committee of 23 June 1998 on Monegasque residence permits (SCH/Com-ex (98) 19), Official Journal L 239 , 22/09/2000 P. 0199 - 0199

¹⁷⁴ Zpráva předsednictví ke vztahům mezi EU a knížectvím Andorra, Republikou San Marino and Knížectvím Monako, 14. června 2011, dok. 11466/11.

¹⁷⁵ Viz dokument Komise, kapitola 1.1: COMMISSION STAFF WORKING PAPER Obstacles to access by Andorra, Monaco and San Marino to the EU's Internal Market and Cooperation in other Areas Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS EU Relations with the Principality of Andorra, the Principality of Monaco and the Republic of San Marino Options for Closer Integration with the EU /* SWD/2012/0388 final */

¹⁷⁶ Viz stránky EUobserver: <http://euobserver.com/news/20680> (shlédnuto dne 26.8.2013)

5.1.5 PŘISTOUPENÍ ČR DO SCHENGENU A PŘEVZETÍ SCHENGENSKÉHO ACQUIS V OBLASTI VÍZ A POBYTŮ

Česká republika se ke vstupu do Schengenu zavázala již svým vstupem do Evropské unie v roce 2004. Článek 7 schengenského protokolu (v době přistoupení jako čl. č. 8) stanoví „*Při jednání o přijímání nových členských států do Evropské unie platí schengenské acquis a další opatření, která v jeho rámci přijaly orgány, za acquis, které musí všichni kandidáti na přijetí převzít v plném rozsahu*“. Možnost „opt-out“ jaký měla Velká Británie a Irsko pro nově vstupující členské státy EU neexistuje.

Česká republika se na vstup do Schengenu připravovala systematicky od roku 1998 za finanční pomoci Evropské unie^{177 178}.

První fáze příprav, nebo-li převzetí schengenského *acquis* první kategorie (do dne vstupu plného přistoupení, který symbolizuje zrušení kontrol na vnitřních hranicích) souvisela se vstupem ČR do Unie. Vstupem do Unie převzala Česká republika také pravidla společné vízové politiky a další pravidla uplatňovaná státy Schengenu/EU v oblasti bezpečnosti a ochrany hranic.

Co se týče oblasti víz, pro ČR se stalo závazné nařízení č. 539/2001, na základě kterého ČR upravila svůj seznam vízových a bezvízových třetích zemí (své seznamy upravila již v roce 2002 zákonem č. 217/2002 Sb., viz níže), jakož i další nařízení (týkající se např. jednotného vzoru víza č. 1683/95 či povolení k obyvu vydávaných dle nařízení č. 1030/2002). Nicméně až do plného zapojení do schengenské spolupráce v roce 2007 byla všechna víza vydávaná Českou republikou jako národní a neopravňovala ke vstupu na území jiného státu Schengenu/EU. Na druhé straně ale ČR uznávala schengenská víza pro průjezd přes své území, na základě tranzitního rozhodnutí 895/2008)¹⁷⁹. Harmonizace postupů vydávání víz na

¹⁷⁷ „Vývoj *acquis* v oblasti vízové, azylové a imigrační politiky na počátku 21. století je navíc velice dynamický (s výrazným přelomem v roce 2004). Příprava České republiky je proto střelbou na pohyblivý cíl – nebo přesněji cíl v oblasti vízové, azylové a imigrační politiky je pohyblivější než ve většině ostatních aktivit EU.“ Stránky europem.org http://www.europeum.org/doc/arch_eur/EPF_Schengen.pdf (shlédnuto dne 13.8.2013)

¹⁷⁸ Usnesením ze dne 28. března 2001 č. 304 vláda stanovila, že ministr vnitra má celkovou odpovědnost za koordinaci příprav ČR na plné zapojení do schengenské spolupráce. Od roku 2001 projednávala vláda ČR každoročně Zprávu o připravenosti České republiky k převzetí schengenského *acquis*, jejíž součástí je od roku 2004 vyhodnocení Harmonogramu úkolů pro dokončení implementace schengenského *acquis*, což poskytuje členům vlády aktuální informace.

¹⁷⁹ Kromě účasti na společné vízové politice EU začala plnit podmínky schengenského *acquis* týkající se překračování vnějších hranic (s výjimkou Schengenského informačního systému); povinnosti dopravců; vzájemné spolupráce v trestních věcech; vzájemné pomoci mezi policejními orgány pro účely prevence a odhalování trestných činů; atd. a ochrany osobních údajů (v rámci uvedených oblastí).

zastupitelských úřadech s pravidly společné vízové politiky byla prověřována během procesu schengenského hodnocení v roce 2006.

Druhá fáze, nebo-li schengenské *acquis* druhé kategorie, znamenala převzetí zbylých pravidel schengenské spolupráce a jejich praktické provádění po přistoupení ČR k schengenské spolupráci. Týkalo se to zejména těch, které se týkaly spuštění SIS a zrušení kontrol na vnitřních hranicích. Zrušením kontrol na vnitřních hranicích došlo k plnému členství a ČR tak mohla zahájit vydávání krátkodobých schengenských víz a jejich uznávání pro pobyt na svém území (ne pouze pro tranzit). Pobyt nad tři měsíce zůstaly v národním režimu, nicméně ČR začala aplikovat společná pravidla pro volný pohyb s těmito pobytovými oprávněními na společném území dle Schengenské prováděcí úmluvy a Schengenského hraničního kodexu. Současně začala využívat pro vydávání krátkodobých víz systém evropských konzultací VISION (databáze zpravodajských služeb) a SIS pro vydávání všech pobytových oprávnění. Současně se začala podílet se na společné konzulární spolupráci a vzájemném zastupování s jinými schengenskými státy při vydávání krátkodobých víz (mnoho smluv o zastupování bylo uzavřeno po roce 2009, zejména v zemích, kde nemá ČR zastoupení).

Česká republika vycházela z přesvědčení, že zrušení kontrol na vnitřních hranicích je principem schengenské spolupráce, a proto by měl být časový odstup v provádění *acquis* kategorie I a II co nejmenší (viz níže Schengenský akční plán ČR z roku 2005). Nicméně o plném zapojení, tedy o aplikaci *acquis* kategorie II rozhoduje Rada jednomyslným rozhodnutím, a ne dotčený členský stát.

Strategickým dokumentem řídícím přípravu ČR na plné zapojení do schengenské spolupráce byl Schengenský akční plán České republiky (dále jen jako „SAP ČR“). Vláda České republiky jej schválila poprvé v roce 2001; v letech 2003 a 2005 pak byly provedeny aktualizace materiálu¹⁸⁰. Vedle toho vláda od roku 2001 každoročně projednávala Zprávu o připravenosti České republiky k převzetí schengenského *acquis*, jejímž prostřednictvím vždy schválila rovněž Harmonogram úkolů k zajištění připravenosti České republiky k převzetí schengenského *acquis*, jenž SAP podrobněji rozpracovával.

SAP ČR také definoval potřebu harmonizovat postupy zemí V4 (na základě deklarace ministrů vnitra států V4 ze dne 11. září 2003), a to zejména s ohledem na variantu, že tyto

¹⁸⁰ Materiál a jeho aktualizace jsou k nahlédnutí na této stránce Úřadu vlády ČR: <http://www.vlada.cz/scripts/modules/fg/fulltxt.php?langid=1&locale=CZ&sort=rank&searchtext=schengensk%FD+ak%E8n%ED+pl%E1n>

země nevstoupí do Schengenu společně a bude nutné dočasně vyřešit otázky hranic. Tato varianta, dá se říct naštěstí, nenastala. V případě, že by kterýkoliv připravující se sousedící stát do Schengenu nepřistoupil společně s ČR, musela by ČR s ohledem na nedostatek infrastruktury nutné pro vnější hranici, svoje přistoupení odložit.

Tato vlna rozšíření Schengenu v roce 2007 byla charakteristická zejména výjimečným počtem přistupujících států. Dalším specifikem připravovaného rozšíření byla jeho vázanost na vytvoření nového SIS II ¹⁸¹.

Rozšiřování schengenské spolupráce je od svého vzniku spojeno s velmi důkladným procesem hodnocení kvality v přebírání schengenských standardů. Teprve jsou-li splněny veškeré požadavky vyplývající ze schengenského *acquis*, může Rada EU jednomyslně rozhodnout o termínu, kdy budou zrušeny kontroly na vnitřních hranicích. Správné plnění schengenského *acquis* má za cíl kompenzovat odstranění kontrol na vnitřních hranicích ¹⁸².

Vydání souhlasu k zapojení do schengenské spolupráce není jen otázkou kvality přípravy žádajícího státu. Konečné rozhodnutí má v sobě i značnou politickou dimenzi, která se projevuje obavou ze snížení bezpečnosti společně sdíleného prostoru. Tento aspekt je překážkou plného připojení Bulharska a Rumunska, které již prokázaly v rámci hodnocení svou připravenost.

Samotné hodnocení ČR v oblasti a vízové a konzulární praxe se uskutečnilo v průběhu roku 2006. ¹⁸³ Závěry hodnocení projednává Rada, která jednomyslně rozhoduje o zapojení určitého státu k schengenské spolupráci. ČR zrušila 21. prosince 2007 hraniční kontroly podél

¹⁸¹ V souvislosti s přijetím Haagského programu stanovila Evropská rada v listopadu 2004 zprovoznění SIS II jednou z podmínek zrušení kontrol na vnitřních hranicích s tím, že termínem pro spuštění nového systému byl stanoven rok 2007. Strategii rozšíření Schengenu v roce 2007 ohrozilo potvrzení neodvratitelného zpoždění v přípravných pracích SIS II a návrh oddálit vstup do Schengenu na počátek roku 2009, případně na pozdější datum. ČR a další nové členské státy vyjádřily s touto situací zásadní nesouhlas, neboť tak výrazné odsunutí rozšíření Schengenu považovaly za jasné porušení politických cílů a prodlužování období druhořadého členství v EU; avizované zpoždění navíc nemuselo být posledním. V období vrcholících diskuzí o změně harmonogramu vystoupilo Portugalsko s návrhem, který měl umožnit připojení nových členských států ke stávajícímu SIS 1+ a splnit tak závazek stanovený Evropskou radou rozšířit Schengen v roce 2007. Připojení k SIS II tak přestalo být podmínkou rozšíření Schengenu.

¹⁸² Všechny tyto oblasti jsou spolu silně propojené a tvoří tzv. čtyřpásmový model řízení ochrany hranic, kde první pásmo zahrnuje aktivity ČR mimo území EU (víza), druhé pásmo mezinárodní spolupráci v oblasti ochrany hranic, třetí pásmo přímou ochranu vnější hranice (v ČR jen na mezinárodních letištích) a čtvrté pásmo aktivity na území ČR.

¹⁸³ Způsob vydávání víz byl prověřován na Generálním konzulátu ČR v Sankt Petěrburgu (16. května 2006) a na konzulárním oddělení velvyslanectví ČR v Kyjevě (23. června 2006).

celé své hranice se sousedními státy na základě rozhodnutí Rady č. 801/2007¹⁸⁴. Kontroly na letištích při letech mezi státy rozšířeného Schengenu zůstaly zachovány do 30. března 2008.

5.1.5.1 Přebírání schengenského *acquis* v oblasti víz a pobytů

Jak bylo uvedeno, mnoho změn v české právní úpravě pobytu cizinců a vízové politiky souviselo se vstupem ČR do Evropské unie. Již několik let před vstupem byla národní legislativa přizpůsobována unijním předpisům, které se staly po vstupu do Unie pro ČR závazné.

Nejvíce změn spojených s harmonizací národní vízové a pobytové legislativy se schengenskou se dotklo cizineckého zákona (zákon č. 326/1999 Sb.). V tomto směru byly zásadní tzv. *euronovely* v roce 2002 a 2003. První z nich byl zákon 217/2002 Sb.¹⁸⁵, který zejména definoval pobyt občana EU a tím vyčlenil samostatnou skupinu cizinců pobývajících v ČR (kategorie rodinných příslušníků občanů EU souvisela až s transpozicí směrnice 38/2004 – více viz kapitola 6.5). Druhým zákonem, který implementoval řadu unijních předpisů s vizí vstupu do Unie a následné připojení k schengenské spolupráci byl zákon č. 222/2003 Sb.

Do předložených novel byly transponovány následující komunitární předpisy, upravující zejména společné bez/vízové seznamy třetích zemí, přijímání cizinců za účelem studia, úprava letištního tranzitu, jednotný formát víz a povolení k pobytu^{186 187}. Dále byl zajištěn

¹⁸⁴ 2007/801/ES: Rozhodnutí Rady ze dne 6. prosince 2007 o plném uplatňování ustanovení schengenského *acquis* v České republice, Estonské republice, Lotyšské republice, Litevské republice, Maďarské republice, Republice Malta, Polské republice, Republice Slovinsko a Slovenské republice, Úř. věst. L 323, 8.12.2007, s. 34–39

Přijetí tohoto rozhodnutí bylo možné pouze poté, co 8. listopadu 2007 ministři vnitra potvrdili připravenost 9 států na Schengen a ukončili schengenský hodnotící proces potvrzující splnění všech podmínek pro zrušení hraničních kontrol.

¹⁸⁵ Jak uvádí důvodová zpráva: „*Novela zákona o pobytu cizinců byla připravena v souladu s článkem 18 odst. 1 SES k zabezpečení práva občanů EU „svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených v této smlouvě.“. Při jejím zpracování bylo současně vycházeno z cílů EU stanovených v článku 2 SEU, t.j. „zachovávat a rozvíjet Unii jako prostor svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém se zaručuje volný pohyb ve spojitosti s vhodnými opatřeními týkajícími se kontroly na vnějších hranicích, přistěhovalectví.“*“

¹⁸⁶ Nařízení Rady (ES) č.539/2001 – seznam „bezvízových“ a „vízových“ třetích zemí

Usnesení Rady ze dne 30. listopadu 1994 o přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia

Společný postup ze dne 4. března 1996 přijatý Radou na základě článku K.3 SEU k opatřením o letištním tranzitu,

Společný postup ze dne 16.prosince 1996 týkající se jednotného formátu pro povolení k pobytu

Nařízení Rady (ES) č.1091/2001 ze dne 28.5.2001, týkající se volného pohybu s vízem k dlouhodobému pobytu

Nařízení Rady (ES) č. 1030/2002 ze dne 13.6.2002 stanovící jednotný formát povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí

soulad cizineckého zákona se schengenskou Společnou konzulární instrukcí zejména co do systematiky, typologie a způsobu vydávání víz – byla zavedena možnost ve výjimečných případech udělit vízum na hraničních přechodech, prodloužit dobu platnosti jednotných víz, přizpůsobení se společným zásadám pro zneplatnění, zrušení nebo zkracování doby platnosti jednotných víz a sladění formuláře žádosti o vízum harmonizovanému formuláři žádosti o udělení jednotného víza. Byť unijní legislativa ponechává na národní legislativě vydávání dlouhodobých pobytových titulů, musela ČR upravit pohyb cizinců s dlouhodobými pobytovými tituly po tomto území¹⁸⁸.

Cizinecký zákon (účinný od počátku roku 2000) upravoval před první euronovelou vnitřně strukturovaný systém víz vydávaných Českou republikou: víza krátkodobá (víza k pobytu do 90 dnů, víza tranzitní, víza letištní a víza výjezdní) a dlouhodobá víza na dobu maximálně jednoho roku (dále se člení podle účelu na víza pro provozování výdělečné činnosti, studijní víza, víza za účelem sloučení rodiny, víza za účelem strpění a víza za účelem dočasné ochrany).

Vízový režim byl přizpůsoben ve smyslu délky krátkodobého pobytu a typů víz. Těmito zákony ČR jednak vypustila ze svého právního řádu hybrid v podobě víza k pobytu do 90 dnů opravňující k pobytu do 180 dnů, výjezdní vízum (nahrazen výjezdním příkazem – ani jeden z nich nemá v evropské legislativě ekvivalent) a formálně zavedla schengenské vízum vydávané orgány ČR a uznání schengenského víza vydaného jiným členským státem (§ 29a a 29b), včetně podmínek pobytu cizince. Jednotné vízum bylo dle Společné konzulární instrukce zavedeno jako letištní tranzitní (typ A), průjezdní (typ B) nebo jednotné schengenské vízum (typ C). Zřetelně to bylo vidět na vývoji typologie víz v § 17a a 17b cizineckého zákona, které měnila novela v roce 2001 (zákon č. 140/2001) a v roce 2003 (zákon č. 222/2003 zavedl např. typologii víz A, B a C). Účinnost schengenských víz vydaných ČR byla ale odsunuta až k datu vstupu ČR do EU, do té doby vydávala ČR krátkodobá víza dle schengenského jednotného vzoru, ale v národním režimu.

Nařízení Rady (ES) č. 333/2002 ze dne 18. února 2002 o jednotném vzoru formulářů pro připojení víza uděleného členskými státy držitelům cestovních dokladů, které nejsou uznávány členským státem, který formulář vydal

Nařízení Rady (ES) č. 1683/95 ze dne 29. května 1995, kterým se stanoví jednotný vzor víz

¹⁸⁷ Letištní tranzit upravovala vyhláška MV č. 86/2000, nahrazena č. 45/2003, nahrazena č. 446/2005 a v současné době platí Vyhláška č. 428/2010 stanovící okruh cizinců, kteří mohou pobývat v tranzitním prostoru mezinárodního letiště na území České republiky pouze na základě uděleného letištního průjezdního víza

¹⁸⁸ Cizinecký zákon v rámci této novely upravil pravidla dle nař. 1091/2001 o volném pohybu s dlouhodobým vízem

Co postupů při vydávání krátkodobých víz, po vstupu do Evropské unie začala ČR přizpůsobovat praxi při vydávání krátkodobých víz na zastupitelských úřadech procesům stanoveným v Společné konzulární instrukci (byla nahrazena v roce Vízovým kodexem, nařízení (ES) č. 810/2009).

S ohledem na složitý legislativní proces v ČR zůstaly určitá residua i po vstupu ČR do Schengenu. Např. až do novely cizineckého zákona účinné v roce 2011 (zákon č. 427/2010) se v tomto zákoně zachovalo dělení krátkodobých víz na národní a jednotné – nicméně jediné krátkodobé vízum, které mohou členské státy vydávat po přistoupení k schengenské spolupráci, je jednotné (schengenské) vízum. Institut „národního“ krátkodobého víza byl tedy v přímém rozporu se schengenskými předpisy.

Druhá *euronovela* přinesla zcela zásadní průlom do dlouhodobých pobytových titulů – do té doby bylo vydáváno cizincům pro pobyty nad 90 dnů dlouhodobé vízum, které bylo opakovaně prodlužováno. Byl zaveden dnes již zcela běžný a nejčastější dlouhodobý pobytový titul, povolení k dlouhodobému pobytu¹⁸⁹ (článek 18 Schengenské prováděcí úmluvy dokonce stanoví členským státům povinnost vydávat u pobytů cizinců nad jeden rok takovéto povolení k pobytu). Dosavadní režim takových pobytů na základě dlouhodobých víz byl změněn tak, že cizinec mohl pobývat na základě českého dlouhodobého víza na území pouze po dobu jednoho roku a delší pobyty cizinců měly být řešeny formou povolení k dlouhodobému pobytu (podmínky pobytu cizince na území se nemění). Žádost o udělení dlouhodobého pobytu mohl tak cizinec podávat až na území České republiky před skončením platnosti víza. Toto řešení dlouhodobých víz se užívá doteď (dlouhodobá víza se vydávají ale pouze na půlrok a poté prodlužují na povolení k pobytu), byť tuto zásadu prolomilo povolení k pobytu „zaměstnanecká karta“ o kterou lze žádat již na zastupitelském úřadě. Tuto zásadu prolamují také povolení k pobytu, které pramení ze sekundární evropské legislativy (směrnic), kdy oprávnění cizinci mohou žádat o povolení k pobytu již ze zahraničí, nicméně s ohledem na dlouhé lhůty pro vydání tak nečiní (viz kapitola 5.1.3.2.1).

¹⁸⁹ Bod č. 39 důvodové zprávy: „*Ve smyslu schengenského acquis jsou pobyty cizinců nad 3 měsíce řešeny národními předpisy - v sídle EU v Bruselu bylo zjištěno, že smluvní státy zpravidla pobyty do 1 roku řeší tzv. dlouhodobými vízy a přechodné pobyty delší než 1 rok potom formou povolení k pobytu („residence permit“). Tato praxe má dopad i na cizince, neboť povolení k pobytu udělené jedním schengenským státem opravňuje cizince kdykoliv po dobu až 3 měsíců pobývat na území ostatních schengenských států, kdežto dlouhodobé vízum (při splnění podmínek pro udělení schengenského víza) opravňuje cizince k takovému pobytu pouze po dobu prvních třech měsíců jeho platnosti (nesplňuje-li cizinec stanovené podmínky, opravňuje ho dlouhodobé vízum pouze k tranzitu).*“

Pro adaptaci České republiky na schengenský systém bylo důležité rozlišení cizinců na území ČR na „standardní“ cizince s povoleným pobytem v ČR ze třetích zemí a na občany členských států EU a jejich rodinné příslušníky (ze třetích zemí). Preferenční režim pro občany EU a jejich rodinné příslušníky byl však odložen až ke vstupu ČR do EU.

V tomto kontextu je nutné zmínit, že do euronovely bylo zacházeno s občany SR jako s privilegovanou skupinou¹⁹⁰ - na pobyt slovenských občanů v ČR delší než 30 dnů byl uplatňován princip ohlašovací. Vstupem do EU, byl tento režim zrušen a občané SR byly zařazeny do „běžné“ kategorie občanů EU.

Současně s euronovelou byla předkládána i novela zákona o cestovních dokladech¹⁹¹. Tato novela v souladu s komunitárním právem umožnila cestovat do států Evropské unie na občanský průkaz (přitom nebyla dotčena dosavadní možnost využít tento doklad k cestování do zahraničí, pokud je to stanoveno mezinárodní smlouvou).

Úplná transpozice Schengenského *acquis* do českého právního řádu byla zajištěna až v pozdějším období.

Právo občanů třetí země připojit se k rodinnému příslušníkovi na území členského státu bylo transponováno ze směrnice Rady č. 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny, v zákonech č. 435/2004 a 428/2005 Sb. Zákon č. 170/2007 Sb. měnil kromě cizineckého zákona mnoho dalších, a to souvislosti se vstupem ČR do schengenského prostoru a k zajištění národní úpravy právních podmínek pro provozování SIS ve variantě SISone4all.

Důležitou novelou cizineckého zákona byl zákon č. 379/2007 Sb., který transponoval směrnici č. 38/2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států – uvedená směrnice nahradila pestrý soubor do té doby platných směrnic.

Jedna z nedávných velkých novel cizineckého zákona byla schválená v roce 2010, zákon č. 427/2010 Sb. Ta se vypořádala s mnoha evropskými předpisy a stejně tak s reorganizací správních úřadů, kdy pobytovou agendu převzalo od cizinecké policie Ministerstvo vnitra. Zásadní změny přinesl do zákona v roce 2009 vízový kodex (zcela vyňal z cizineckého zákona ustanovení týkající se krátkodobých víz a také vyprázdnil schengenskou prováděcí

¹⁹⁰ Na základě Dohody mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o zrušení vízové povinnosti a Doplnku přílohy ze dne 31. prosince 1993

¹⁹¹ Novelizační zákon č. 217/2002 pozměňující zákon č.329/1999 Sb. o cestovních dokladech

úmluvu) či nařízení o Vízovém informačním systému č. 767/2008, transpozice směrnice o modrých kartách č. 2009/50, která upravuje povolení k pobytu pro vysoce kvalifikované pracovníky či reflexi výtek Komise při transpozici směrnice 2004/38.

Další novely národní legislativy spíše souvisejí s transpozicí směrnic, na které se v posledním období Komise zaměřila s cílem posílit aspekty „zanedbávané“ společné přistěhovalecké politiky (tato práce se zabývá legální přistěhovaleckou politikou). V roce 2014 to byl zákon č. 101/2014 Sb., který transponoval směrnici o jednotném povolení – kdy takovým povolením se stala zaměstnanecká karta (ta zrušila jak zelenou kartu, tak dlouhodobá víza za účelem zaměstnání). Tomuto tématu se věnuje kapitola 5.1.3.2.1.

6 PLATNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA POBYTŮ OBČANŮ TŘETÍCH ZEMÍ NA ÚZEMÍ SCHENGENU/ČR

Osm let po vstupu České republiky do Schengenu je dělicí čára mezi typy pobytů daná zcela jasně a je konečně plně reflektována i v národní legislativě. Základním vodítkem pro určení typu pobytu a navazující legislativy je plánovaná délka pobytu cizince.

Smlouva o fungování Evropské Unie stanoví, že opatření týkající se společné politiky víz a jiných krátkodobých povolení k pobytu se přijímají řádným legislativním postupem (čl. 77 odst. 2 písm. a). Předcházející článek 62 odst. 2 SES byl mnohem specifičtější, a místo „krátkodobé pobyty“ stanovil „předpokládané pobyty v trvání nejvýše tří měsíců“.

To znamená, že přijímání předpisů v oblasti krátkodobých pobytů je vyhrazeno evropským institucím.

Co se týče dlouhodobých pobytů, které spadají do oblasti přistěhovalecké či migrační politiky, tu ošetřuje článek 79 SFEU.¹⁹² Pro účely přijímání opatření v této oblasti stanoví řádný legislativní proces.¹⁹³ Co se týče prolínání se společnou vízovou politikou, tak od počátku přijetí Schengenské prováděcí úmluvy stanoví článek 18 SPÚ¹⁹⁴ formát víza, kompetence členského státu k vydání a možnost volného pohybu s dlouhodobým vízem či článek 21 s povolením k pobytu. Ne úplně správně je v článku 18 zúžená definice na typ

¹⁹² Článek 78 odst. 1: „1. Unie vyvíjí společnou přistěhovaleckou politiku, jejímž cílem je ve všech etapách zajistit účinné řízení migračních toků, spravedlivé zacházení pro státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajících v členských státech, jakož i předcházení nedovolenému přistěhovalectví a obchodu s lidmi a posílení boje proti těmto činnostem.“

¹⁹³ 2. Pro účely odstavce 1 přijímají Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem opatření v těchto oblastech:

a) podmínky vstupu a pobytu a pravidla, podle nichž členské státy udělují dlouhodobá víza a vydávají dlouhodobá povolení k pobytu, včetně těch, která jsou udělována a vydávána za účelem slučování rodin;

b) vymezení práv státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících v členském státě, včetně podmínek upravujících svobodu pohybovat se a pobývat v ostatních členských státech;

¹⁹⁴ Článek 18: Víza pro pobyt delší než tři měsíce jsou vnitrostátní víza udělována jedním z členských států podle jeho vnitrostátních právních předpisů. Toto vízum na dobu, která nepřesahuje tři měsíce od jeho počátečního dne platnosti, platí současně jako krátkodobé vízum, pokud bylo uděleno v souladu s obecnými podmínkami a kritérii přijatými podle nebo na základě odpovídajících ustanovení kapitoly 3 oddílu 1 a pokud jeho držitel splňuje podmínky vstupu uvedené v čl. 5 odst. 1 písm. a), c), d) a e). Jinak toto vízum opravňuje držitele pouze k příjezdu přes území ostatních členských států až na území členského státu, který vízum udělil, ledaže držitel nesplňuje podmínky vstupu uvedené v čl. 5 odst. 1 písm. a), d) a e), nebo je uveden na vnitrostátním seznamu osob, jimž má být odepřen vstup, členského státu, přes jehož území požaduje průjezd."

pobytu „vízum“, přesnější by bylo ustanovení, že pobytové tituly pro pobyty nad tři měsíce (ne pouze víza) jsou v kompetenci jednotlivých států.¹⁹⁵

„Vízovou politiku je možné v rámci EU rozdělit na společnou vízovou politiku a vízové politiky členských států. V institucionálním celku EU se ovšem nelze zabývat pouze jednou z těchto dimenzí, neboť se obě prolínají a navzájem ovlivňují. Konečně ČR coby členský stát EU/Schengenu je společnou vízovou politikou vázán.“¹⁹⁶ K tomu lze dodat, že s ohledem na stále se zvyšující harmonizační aktivity EU v oblasti dlouhodobých pobytů a snaze omezovat vydávání dlouhodobých víz členskými státy a jejich nahrazování povoleními k pobytu, je možné, že *de lege ferenda* přestanou existovat vízové politiky členských států, ale bude se jednat pouze o stále omezenější pobytovou či přistěhovaleckou agendu členských států. Mluví se i o tzv. *evropeizaci* jednotlivých evropských politik¹⁹⁷.

To, že jsou pobyty do tří měsíců (dále jen „krátkodobé pobyty“) v kompetenci EU legislativy a pobyty nad tři měsíce (dále jen „dlouhodobé pobyty“) v kompetenci jednotlivých států vyplývá také podpůrně z dalších předpisů. Vízový kodex¹⁹⁸, který je v současné době základním předpisem upravujícím vydávání krátkodobých víz, stanoví v článku 1 odst. 1, že *„Toto nařízení stanoví postupy a podmínky udělování víz pro průjezd přes území členských států nebo předpokládané pobyty na tomto území nepřesahující tři měsíce během jakéhokoli šestiměsíčního období.“*

Ve stejném duchu je vystavěna i národní legislativa, kde cizinecký zákon¹⁹⁹ v oblasti krátkodobých víz pouze odkazuje na vízový kodex a úpravu krátkodobých víz (§ 20) a na druhé straně zcela detailně upravuje dlouhodobý pobyt cizince na území České republiky.

Táto kapitola, pojednávající o současné právní úpravě pobytu cizinců bude proto rozdělena dle typu pobytů (krátkodobé, dlouhodobé a trvalé) a dle subjektů, kterých se úprava dotýká.

¹⁹⁵ Zejména po přijetí Nařízení Rady (ES) č. 1091/2001 ze dne 28. května 2001 o volném pohybu s dlouhodobým vízem, který sjednotil podmínky pro volný pohyb pro dlouhodobá víza i povolení k pobytu.

¹⁹⁶ SCHEU, H. Ch., *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie. Quo vadis, visum*, s. 139

¹⁹⁷ FISCHER, R., *The Europeanization of migration policy: the Schengen Acquis between the priorities of legal harmonization and fragmentation*.

Bohumil Vitek uvádí, že se jedná o termín mnohovrstevný a mnohovýznamový, přičemž neustále podléhá zpřesňování a reformulování. (VÍTEK, B, *Evropeizace českého práva*, s. 46)

¹⁹⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), L 243 ze dne 15.9.2009

¹⁹⁹ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

6.1 ÚČASTNÍCI PRÁVNÍCH VZTAHŮ

V oblasti úpravy vstupu a pobytu na území ČR/EU/Schengenu známe tři kategorie osob, které mají svá specifika.

Jedná se o:

- občany Evropské unie, Evropského hospodářského prostoru a Švýcarska²⁰⁰, tzv. osoby požívající právo Společenství na volný pohyb (dále jen jako „občané EU“)
- rodinné příslušníky občanů EU/EHP/Švýcarska, kteří jsou jinak občany třetích zemí, tzv. osoby požívající právo Společenství na volný pohyb (dále jen jako „rodinní příslušníci občanů EU“)²⁰¹, a
- občané třetích zemí, to znamená, státní příslušníci zemí, které nejsou členy EU/EHP či státní příslušníci Švýcarska, a kteří nejsou rodinnými příslušníky občanů EU (dále jen jako „občané třetích zemí“).²⁰²

Rodinným příslušníkům občanů EU ze třetích zemí je s ohledem na specifický pobytový režim věnována samostatná kapitola 6.5.

Občané třetích zemí tvoří základ této práce a jsou typickým vzorkem cizinců, kteří usilují o pobyt na území ČR nebo již tady pobývají. Pravidla pro krátkodobé pobyty v délce do tří měsíců jsou u této kategorie osob na úrovni EU sjednocena a to zejména podle toho, zda podléhají nebo nepodléhají vízové povinnosti. Tato povinnost je jednotná pro všechny státy schengenské spolupráce dle nařízení (ES) č. 539/2001 (více viz kapitola 6.2.2).

Co se týče dlouhodobých pobytů, každý členský stát upravuje pobyt nad tři měsíce ve své legislativě. Společná pravidla upravují pouze volný pohyb držitelů dlouhodobých víz a povolení k pobytu vydaných schengenskými státy po společném prostoru a prověřování těchto osob v Schengenském informačním systému (SIS) předtím než je jim dlouhodobé povolení vydáno. K další harmonizaci v této oblasti dochází přijímáním směrnic, které upravují právní postavení některých kategorií cizinců.

²⁰⁰ Jedná se o členské státy EU, a dále o tzv. přidružené státy Norsko, Island, Lichtenštejnsko (země EHP, také členy Evropského sdružení volného obchodu) a Švýcarsko (také člen Evropského sdružení volného obchodu, které se nicméně z důvodu referenda, nestalo členem EHP).

²⁰¹ Česká právní úprava k nim v současné době řadí také rodinné příslušníky občanů EU, byť jde o úpravu jdoucí nad rámec směrnice, ze které vychází.

²⁰² SCHEU, H, C, „Migrační právo EU ve vztahu k členskými státy“: „Na rozlišování mezi občany EU a občany třetích států navazuje zavedené unijního občanství v Maastrichtské smlouvě z roku 1992“. (SCHEU,H.C., *Aktuální otázky migrační politiky Evropské unie*, s. 12)

6.2 KRÁTKODOBÉ POBYTY

Jak bylo uvedeno v předchozí kapitole, stěžejním pro určení, zda je nutné mít pro vstup na území Schengenu vízum nebo je možné vstoupit bez něj, je nutné zodpovědět si dvě otázky. První otázkou je na jak dlouho plánuje občan třetí země na území ČR/Schengenu zůstat a druhou otázkou je, které země je tato osoba státním příslušníkem. Tyto otázky si pokládá také občan třetí země, který je rodinným příslušníkem občanů EU/EHP/Švýcarska. V jeho případě jsou nicméně podmínky, za kterých obdrží povolení ke vstupu, odlišné.

V případě, že cizinec hodlá zůstat na území dobu kratší než tři měsíce, řídí se pravidly o krátkodobých vízech. Česká republika je v systematice své legislativy řadí pod přechodné pobyty. Tady je nutné podotknout, že je důležitý záměr cizince a v případě, že předem ví, že bude pobývat déle než tři měsíce na území Schengenu, měl by žádat přímo o dlouhodobý pobytový titul. Česká republika (ale i další členské státy) porušuje tento princip z důvodu dlouhých lhůt pro vydání dlouhodobých víz. V praxi se to projevuje tak, že umožňuje občanům třetích zemí, žádajícím si o dlouhodobé vízum současně požádat o vízum krátkodobé za stejným účelem, tak aby mohli přijet dřív, než jim bude vydáno dlouhodobé vízum. Toto bylo neoficiálně kritizováno Evropskou komisí, protože se jedná o častou praxi členských států, které nestíhají vydávat dlouhodobá víza v rozumné době²⁰³. To, že je záměrem cizince pobývat déle než tři měsíce je ve většině případů zcela zřejmé, protože podává žádosti o oba typy víz najednou.

Revoluční v tomto směru je návrh Komise, který by měl prolomit tuto zásadu pro určité situace a přinést oprávnění pro osoby, které potřebují zůstat na území Schengenu déle než 90 dnů během 180denního období a zároveň neaspírují na dlouhodobé pobytové tituly (nehodlají se usadit v některém členském státě na více než 90 dnů, ale naopak se vyznačují tím, že potřebují po společném území cirkulovat (přeloženo jako cestovní víza, angl. *touring visa*)²⁰⁴. Komise plánuje systematické řešení²⁰⁵ byť je jí známo, že členské státy řeší tuto situaci např. udělováním víz s omezenou územní platností nebo uplatněním bezvízových dohod dle čl. 20 odst. 2 Schengenské prováděcí úmluvy. Důvodem je i velká rozloha schengenského prostoru.

²⁰³ Na jednání Vízového výboru pode vedením Evropské komise ve dnech 30.9.-1.10.2010 – autorka této práce se tohoto jednání účastnila jako zástupkyně Ministerstva vnitra

²⁰⁴ Hodnocení Komise s. 17 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/report_a_smarter_visa_policy_for_economic_growth_en.pdf (stránka navštívená dne 1.1.2016)

²⁰⁵ Návrh takového opatření uvedla Komise už v roce 2001 COM(2001) 388 final. OJ C 270, 25.9.2001, p. 244., nicméně v roce 2006 jej na popud členských států stáhla. V současné době je návrh veden pod číslem 2014/0095 (COD), který by měnil Schengenskou prováděcí úmluvu, Schengenský hraniční kodex a nařízení ES č. 767/2008

Současné znění čl. 77 SFEU oproti předešlému stavu nezmiňuje konkrétní období tří měsíců, a tak má Komise volnější ruce.

Co se týče druhé podmínky, kterou je státní příslušnost, ta je důležitá pro určení, zda cizinec potřebuje pro vstup za účelem krátkodobého pobytu vízum nebo ne (pro dlouhodobý pobyt je vždy nutný pobytový titul). Odpověď nalezneme v nařízení č. 539/2001, který v příloze 1 a 2 obsahuje seznam tzv. „vízových“ a „bezvízových“ zemí (viz příloha č. 2). Odborná literatura, někdy mluví o privilegovaných či neprivilegovaných zemích - „...*obdobně jak tradiční migrační politika suverénních států, ani právo EU neupravuje jednotný postup vůči všem třetím státům. Odborná literatura proto právem rozlišuje mezi postavením občanů privilegovaných a neprivilegovaných třetích států*“.²⁰⁶ S autorem se dá polemizovat, a totiž, že státní příslušnost *per se*, nemusí být zárukou privilegovaného či neprivilegovaného postavení. Jedná se pouze o prvotní obecnou informaci, přičemž cizinec může dále spadat pod jednu z mnoha výjimek, kdy jakožto „vízový“ vízum pro vstup nepotřebuje a *vice versa*. Do vízové politiky se míchají výjimky jak pro celé území Schengenu tak výjimky, které uděluje konkrétní členský stát pro své území (viz další kapitola). Tyto četné výjimky vízových požadavků, nabourávají jednotu vízové politiky, nejen navenek, ale také v rámci Společenství. Navíc pro dlouhodobý pobyt, je otázka státní příslušnosti *de iure* bezpředmětná – pro dlouhodobý pobyt musí mít pobytový titul všichni cizinci.

Společnou vízovou politiku dnes charakterizují tyto definiční znaky:

- společný mechanismus zavedení či zrušení vízové povinnosti vůči některým třetím zemím a společný seznam těchto zemí pro účely krátkodobého pobytu
- jednotné krátkodobé vízum – vydávané podle společných pravidel a platné po celém území zaručující volný pohyb držitele
- vízum je vydáváno na období max. tří měsíců během jakéhokoliv půlroku
- povinnost kontroly žadatele v SIS před vydáním víza

6.2.1 OBECNÉ VÝJIMKY Z VÍZOVÉ POVINNOSTI

V předchozí kapitole bylo naznačeno, že společná vízová politika, je „společnou“ pouze do určité míry, kdy dokáže vytvořit kompromis mezi politickými zájmy či historickými a geografickými tendencemi jednotlivých států. Četnost výjimek ze společné politiky na jedné

²⁰⁶ SCHEU, H. Ch., *Aktuální otázky migrační politiky Evropské unie*, s. 14

straně ukazuje na určitou nejednotnost Společenství, ale na druhé také na jasnou flexibilitu zejména vůči určitým skupinám osob. V dalším textu se podíváme na jednotlivé výjimky.

Existují tzv. obecné výjimky z povinnosti mít vízum při překračování vnějších hranic členských států, které platí pro celé území schengenského prostoru – toto vyplývá ze Schengenské prováděcí úmluvy, Schengenského hraničního kodexu a z čl. 1a a 4 nařízení č. 539/2001.

První takovou výjimkou z vízové povinnosti je fakt, že je cizinec již držitelem povolení k pobytu či dlouhodobého víza vydaného členským státem. Takové oprávnění umožňuje volný pohyb po dalších schengenských státech (čl. 21 SPÚ a čl. 5 odst. 1 písm. b) Schengenského hraničního kodexu), a proto je povinnost mít k překročení vnějších hranic navíc ještě krátkodobé vízum konzumována. Vzor víza i povolení k pobytu je jednotný pro všechny členské státy, nicméně tady podobnost končí. Procesy či účel jejich vydání se liší. I s ohledem na jednotný vzor musí členský stát každý vzor povolení k pobytu oznámit Evropské komisi, která jej v případě, že splňuje charakteristiku povolení k pobytu, následně zveřejní²⁰⁷. S ohledem na jednotný vzor povolení k pobytu, je potřeba takových seznamů diskutabilní (úplné sjednocení přišlo po zavedení biometrických prvků do povolení k pobytu). Naopak, seznam dlouhodobých víz, které sice mají jednotný vzor, ale nemají ochranné biometrické prvky, se ani nezveřejňuje, ani nenotifikuje Komisi (zveřejňují se pouze informace uvedené v Poznámce na štítku). Na druhé straně je nutné zmínit, že notifikace je také jakýmsi filtrem v oblasti dlouhodobých pobytů, kde má Komise minimum kompetencí. Vyloučí se tak případy, kdy členské státy chtějí vydávat taková povolení k pobytu, která jeho definici nespĺňuje – může se jednat o hybridní povolení k pobytu, které nespĺdají ani pod kategorií krátkodobých víz a ani nejsou dlouhodobým pobytem. V ČR je jasným příkladem výjezdni příkaz, který se určitou dobu snažila ČR neúspěšně notifikovat. (kapitola 6.3.5)

Pod další obecnou výjimku spadají držitelé diplomatického pasu zemí, se kterými má EU uzavřené tzv. dohody o zjednodušení vízového styku (např. Ruská federace, Ukrajina, Gruzie) (více viz kapitola 6.2.3).

²⁰⁷ V příloze č. 2 Příručky k vízovému kodexu I. či v příloze č. 22 Schengenského hraničního kodexu

Další výjimku z vízové povinnosti mají státní příslušníci zemí, již jsou držiteli povolení pro malý pohraniční styk a vykonávají svá práva v režimu malého pohraničního styku²⁰⁸.

Velice málo využívána obecná výjimka z vízové povinnosti a v praxi dosti problematická se uplatňuje u žáků, kteří bydlí v členském státě a cestují jako členové skupiny žáků v doprovodu učitele. Definovaná kategorie osob je velice úzká – musí to být žák školy, státní příslušník vízové třetí země, který má v členském státě bydliště. V případě, že je takovýto žák uveden na jednotném formuláři seznamu žáků cestujících na školní výlet v rámci EU, který ověří škola a policie, nemusí mít pro překročení hranic vízum a v některých případech ani pas. Cizinecký zákon takovýto seznam žáků považuje za cestovní doklad (§ 108 odst. 1 písm. h cizineckého zákona).

S ohledem na fakt, že všechny osoby mající bydliště na území České republiky mají buď krátkodobé, dlouhodobé vízum nebo povolení k pobytu, a tyto všechny opravňují k volnému pohybu po schengenském prostoru, jeví se tato výjimka bezpředmětnou. Navíc s ohledem na byrokratické postupy spojené s ověřením tohoto seznamu, většina škol tento seznam pro školské zájezdy nevyužívá. Je možné se domnívat, že seznam žáků lze využít v případě, že žák nevlastní vlastní pas (je zapsán v pasu rodiče) nebo prostě nechce sebou brát pas s pobytovým oprávněním. Jediným národním právním titulem, který neopravňuje k volnému pohybu osob po Schengenu je tzv. výjezdní příkaz a je možné si představit, že žák, který tento titul má, může seznam žáků ke školnímu výletu využít.

Nepraktičnost tohoto ustanovení lze ale zejména shledat ve faktu, že se vztahuje pouze na státní příslušníky tzv. vízových zemí, přičemž žáci z tzv. bezvízových zemí, kteří mají pobyt v některém členském státě, by jej mohli také využít. Z mé praxe na Ministerstvu vnitra byla v tomto směru asi největší poptávka po seznamu žáků, kteří jsou občany EU, zejména těch z příhraničních oblastí, kteří chtějí na školní výlet do sousedního státu EU, přičemž většina mladších žáků nemá pas. Pro tuto skupinu žáků, ale není seznam využitelný, a pro takový výlet musí mít sebou pas nebo jiný doklad totožnosti. Členské státy navíc musí vzor výše uvedeného seznamu a orgány odpovědné za jeho prověření oznámit Evropské komisi, což ne všechny učinili a tudíž jej nemůžou využít.

²⁰⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1931/2006 ze dne 20. prosince 2006, kterým se stanoví pravidla pro malý pohraniční styk na vnějších pozemních hranicích členských států a mění Schengenská úmluva, Úřední věstník L405 ze dne 30.12.2006

Nakonec platí další obecná výjimka pro osoby s přiznaným postavením uprchlíka a osoby bez státní příslušnosti, kteří bydlí v členském státě a jsou držiteli cestovního dokladu této země. Až do novely nařízení v roce 2013 nebylo zřejmé, zda se výjimka vztahuje i na držitele takových dokladů z Velké Británie a z Irska. Členské státy si od novely mohou individuálně zvolit, zda takovou výjimku vůči těmto dvěma státům uplatní.²⁰⁹

Negativní obecná výjimka platí pro státy Západního Balkánu (Albánie, Bosna a Hercegovina, Černá hora, Makedonie, Srbsko), kterým byla zrušena před několika lety vízová povinnost. Ta nicméně platí pouze pro držitele biometrických pasů.

Nemalé množství výjimek z vízové povinnosti může zavést také konkrétní členský stát. Ty budou popsány v kapitole 6.2.2.1.

Výše uvedené výjimky ze standardního vízového a bezvízového režimu se týkají krátkodobých pobytů.

Odborná literatura²¹⁰ v tomto směru dále zmiňuje nejednotnost EU vůči tzv. privilegovaným státům, kdy občané některých privilegovaných států mají v rámci migrace do EU výhodnější postavení než občané jiných privilegovaných států. V této souvislosti jsou zmiňováni rodinní příslušníci občanů EU a občané států, se kterými uzavřela EU režim asociací. S touto myšlenkou lze souhlasit pouze částečně. Jestli se za privilegované státy autorem považují státy, které mají s EU bezvízový styk, tak pro krátkodobý pobyt neexistuje pro některé z těchto států výhodnější režim než pro jiné – občané jejich států cestují do EU jednoduše bez víz²¹¹. Naopak, takovéto zvýhodnění se objevuje u některých nepřilegovaných států, např. u těch, se kterými uzavřela EU unijní dohodu o zjednodušení vízového styku (viz kapitola 6.2.36.2.3). Současně autor uvádí jako první příklad, kategorii osob, a ne stát. Tato kategorie osob je ale v případě dlouhodobých pobytů zvýhodněna bez ohledu na státní příslušnost. Co se týče krátkodobých pobytů, existuje zvýhodnění zejména pro občany vízových (tedy nepřilegovaných) států, kteří jsou rodinnými příslušníky občanů EU. Zvýhodnění spočívá

²⁰⁹ Problém vznikl nejasným vymezením termínu „členský stát“, který je v tomto nařízení definován jako členský stát EU (na rozdíl od Vízového kodexu, kde je za členský stát považován členský stát schengenské spolupráce), přičemž ale přímo v čl. 4 preambule stanoví, že se na tyto dvě země nevztahuje. Na druhé straně v důvodové zprávě k novelizačnímu nařízení, které tuto výjimku zavedlo, se uvádí, že tato výjimka by měla být zavedena i pro členské státy, které nejsou součástí schengenské spolupráce. Praxe přímo na hranicích častokrát ukázala, že tato výjimka není jednotně definovaná. Řešení přineslo novelizační nařízení č. 1289/2013.

²¹⁰ SCHEU, H. Ch., *Aktuální otázky migrační politiky Evropské unie*, s.14-15

²¹¹ Členské státy se mohou rozhodnout, zda zavedou vízovou povinnost pro státní příslušníky těchto států v případě, že jejich občan bude během svého krátkodobého pobytu vykonávat výdělečnou činnost – nicméně nejedná se o výjimku celé EU, ale konkrétního členského státu vůči celé třetí zemi.

v jednodušším procesu získání krátkodobého víza, než je tomu u „standardních“ žadatelů o vízum. Co se týče asociačního režimu, ten je ve své výhodnosti velice diskutabilní – navíc uváděné Turecko nepatří mezi tzv. privilegované státy. EU má s Tureckem vízový režim.

6.2.2 NAŘÍZENÍ (ES) Č. 539/2001

Mnohokrát zmíněné nařízení (ES) č.539/2001 je základním předpisem společné vízové politiky.

Toto nařízení bylo splněním úkolu stanoveným v čl. 62 bodu 2) písm. b) SES, dle kterého měla Rada přijmout vízové předpisy pro zamýšlené pobyty v trvání nejvýše tří měsíců a v této souvislosti měla stanovit výše uvedené bez/vízové seznamy třetích zemí. Nařízení současně navázalo na schengenské *acquis* v souladu se schengenským protokolem, který jej začleňuje do rámce EU.

Jak stanoví článek 1 „*státní příslušníci třetích zemí uvedených na seznamu v příloze I jsou povinni mít při překračování vnějších hranic členských států vízum*“. Článek 2 zas odkazuje na přílohu II, ve které jsou zase uvedeni státní příslušníci třetích zemí, kteří pro vstup do Schengenu vízum nepotřebují.

Kritéria pro zařazení určitého třetího státu do seznamu jsou směsicí politických, geograficko-historických, ekonomických či bezpečnostních aspektů.

Příkladem může být fakt, že velká část jihoamerických států patří od počátku mezi bezvízové země, a to z důvodu své historické vazby na jihoevropské státy a malou hrozbou masivního přílivu uprchlíků z těchto zemí také z důvodu vzdálenosti. Tyto země byť na tom mohou být často ekonomicky či bezpečnostně hůře než některé země na vízovém seznamu, nejsou aktuální hrozbou pro schengenský prostor.

Na druhé straně silný politický podtext mělo přesunutí bývalých jugoslávských republik (Albánie, Bosna a Hercegovina, Černá hora, FYROM – Makedonie, Srbsko) na bezvízový seznam, byť se jedná o země usilující o vstup do EU. Soluňská agenda sice stanovila jako cíl bezvízový režim pro tyto země, nicméně ty musely pro zařazení na bezvízový seznam učinit

mnoho praktických a legislativních kroků²¹². Toto mělo mj. i tyto cíle, rozptýlit obavy některých členských států z bezpečnostní hrozby a tedy i oddálit bezvízový styk těchto zemí. Na rozdíl od jiných zemí, které na bezvízovém seznamu jsou, je navíc pro tyto země podmínkou bezvízového styku držení biometrického pasu (bez něj musí nadále žádat o krátkodobá víza za účelem vstupu do Schengenu). Tchaj-wan, který se stal bezvízovým ve stejném období, nemusel podobný proces absolvovat a podmínkou také není biometrický pas. Je zcela oprávněné, když tyto kandidátské země namítají férovost takového postupu.

Základní princip společné vízové politiky vůči třetím zemím, je tzv. princip vzájemnosti nebo-li princip reciprocity, který je popsán v čl. 1 odst. 4 nařízení. Je to jakési odvetné opatření, v případě, že třetí země bez vízové povinnosti zavede minimálně vůči jednomu členskému státu vízovou povinnost. Bohužel se tato „mušketýrská“ zásada v praxi jeví jako bezzubá²¹³. Jak už bylo zmíněno, nejvypuklejší případem bylo zavedení vízové povinnosti pro ČR ze strany Kanady v roce 2009²¹⁴. Česká diplomacie svými intervencemi s cílem uplatnění reciproční klauzule u Evropské komise neuspěla, řešení přišlo až ze strany Kanady, kdy v roce 2013 vízovou povinnost stáhla²¹⁵. České snahy ale vedly k větší specifikaci principu reciprocity, kterou zavedlo novelizační nařízení 1289/2013. V podobné situaci je dlouhodobě Polsko, vůči kterému uplatňuje vízovou povinnost USA²¹⁶.

Evropská komise má v rukách řešení situace, ne členský stát. *„EK tak nemůže vystupovat jako arbitr dvou sporných stran, ale jako obhájce členského státu a společné vízové politiky. Při vědomí politické složitosti celého problému neuplatnění principu vzájemnosti v případě znovuzavedení vízové povinnosti třetím státem zpochybňuje fungování společné vízové politiky jako takové²¹⁷.“*

²¹² Prvním krokem byla aplikace tzv. dohod o zjednodušení vízového režimu (více v kapitole 6.2.3), které s nimi EU uzavřela 1. ledna 2008. Záhy po uzavření těchto dohod začal stoupat tlak na zavedení bezvízového režimu. EU podmínila vstup do bezvízového režimu splněním kritérií v tzv. cestovních mapách, které nicméně s bezvízovým stykem nesouvisí a připomínají spíše určitý integrační proces. V praxi to znamenalo, že tyto státy musely např. aktivně měnit legislativu a přijmout opatření v oblasti justice, korupce, bezpečnosti dokladů, managementu hranic, politiky ilegální migrace a readmise, azylové politiky, spolupráce v trestním řízení, ochrana dat, ochrana menšin atd.

²¹³ Michal Koukal z Ministerstva vnitra uvádí, že mechanismus definován v nařízení 539/2001 svůj ucel, neplní a je přinejmenším diskutabilní. (SCHEU, H. Ch., *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie*, s. 146)

²¹⁴ A také přetrvávání vízové povinnosti vůči Bulharsku a Rumunsku.

²¹⁵ Nedostatečné provádění principu reciprocity vyčítala Komisi nejen Česká republika, ale také např. Evropský parlament. Viz Deklarace z 8. března 2011 (2012/C 199 E/10)

²¹⁷ SCHEU, H. Ch., *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie. Quo vadis, visum?*, s. 147

Reciproční opatření nejsou třetí stranou proto vnímaná jako reálná hrozba a společná politika budí dojem nejednotné a slabé. To samozřejmě souvisí s image celé Evropské Unie ve světě a s její těžkopádnou akceschopností, kterou prokázala i v kauze s Kanadou.

6.2.2.1 Národní výjimky z vízové povinnosti nebo z osvobození od vízové povinnosti

Nařízení č. 539/2001 nově také umožňuje národní výjimky z vízové povinnosti – členský stát je může zavést pro určitou kategorii osob nebo pro určitý stát – a to v rámci mantinelů nařízení 539/2001. Tento typ výjimek platí pouze pro území konkrétního členského státu.

Jednou z nejspornějších je kategorie držitelů určitých typů pasů – diplomatické, služební, úřední nebo zvláštní – kterou mohou jednotlivé členské státy osvobodit nebo naopak zavést pro ní vízovou povinnost. Tato výjimka je velice roztříštěná a poukazuje na různé politické a strategické zájmy jednotlivých států či jejich historickou zkušenost.

Jako příklad může sloužit výjimka z vízové povinnosti pro držitele určitého typu pasů, které uzavřela Česká republika s některými třetími zeměmi ještě za komunistického režimu (Pákistán, Jemen, Laos atd.) anebo naopak vízová povinnost pro držitele diplomatických a služebních pasů Kanady, které bylo v rámci současné legislativy jedinou možnou diplomatickou odpovědí na zavedení vízové povinnosti Kanady vůči českým občanům v roce 2010.

Problematickostí těchto smluv je samozřejmě zejména v tom, že tříští jednotnou vízovou politiku, jak navenek tak i z pohledu členských států. Nezanedbatelnou je i bezpečnostní otázka, kdy bezvízový režim může představovat „vstupenku“ do Schengenu pro představitele problematických zemí, kterými některé výše uvedené bezesporu jsou. Na druhé straně, případné rušení bilaterálních dohod by bylo politicky velice citlivé, a proto většina těchto výjimek zůstává v platnosti. Byť tato výjimka opravňuje k pobytu jen v určitých schengenských státech, v praxi bez hraniční kontroly se může taková osoba v zásadě volně pohybovat po celém území Schengenu. Neméně významným faktorem je určitá nepraktičnost – ze zkušenosti se stává, že držitel takového pasu potřebuje letět do země, kde vízum nepotřebuje, ale do této země není přímý letecký spoj – a na hranicích se potom domáhá vstupu, který mu nemůže být umožněn (tento případ se vyskytl např. na letišti ve Vídni, kde se držitel diplomatického pasu Egypta domáhal vstupu na území Schengenu s cílem dostat se

na Slovensko, se kterým má Egypt takovouto bezvízovou dohodu, nicméně mezi Egyptem a Slovenskem nebyl v té době přímý let).

Další výjimky z vízového režimu, které může členský stát zavést, jsou pro různé kategorie osob. Článek 4 odst. 1-3 nařízení jich v současné podobě stanoví až 11. Jedná se např. o civilní vzdušné a námořní posádky, civilní posádku lodí plavících se v mezinárodních vodách²¹⁸, držitele propustky vydané pro své úředníky některou z mezinárodních mezivládních organizací atd.

Česká republika, tak jako většina členských států, plně využila výjimku v čl. 4 odst. 3²¹⁹. Všichni občané třetích zemí, včetně těch bez vízové povinnosti, kteří hodlají vykonávat na území členského státu výdělečnou činnost, musí mít pro tyto účely vízum. V praxi to znamená, že například občan USA, který přijíždí do ČR za účelem práce, si musí před zahájením této práce zařídit krátkodobé vízum, byť jako turista spadá pod bezvízový režim.

6.2.2.2 Případ Soysal

Za určité prolomení společné vízové politiky se dá považovat také případ, který se dostal před Soudní dvůr EU Soysal vs. Německo²²⁰. V tomto případě se obrátili na SDEU turečtí občané Soysal a Savatli, kteří pracovali pro tureckou dopravní společnost jako řidiči mezinárodní kamionové dopravy a kterým bylo zamítnuto vízum pro dopravení zboží do Německa.

Před soudem se tito dva turečtí občané odvolali na doložku *stand-still* (angl. *standstill clause*), která je obsažená v čl. 41 odst. 1 Dodatkového protokolu z 23. března 1970 k Asociační dohodě mezi EHS a Tureckem z 12. září 1963. Doložka zakazuje zavedení jakýchkoliv nových opatření, které by s ohledem na svobodu poskytování služeb, zhoršovalo jejich podmínky oproti těm, které jsou platné v čase vstupu protokolu v platnost ve vztahu k dotčenému členskému státu. Z tohoto pohledu, by neměli turečtí občané pobývající v Turecku a poskytující služby ve jménu turecké společnosti, podléhat vízu do členského státu, který od nich v čase vstupu protokolu v platnost vízum nevyžadoval.

²¹⁸ Tyto dvě kategorie navrhuje zavést Komise jako obecné: návrh je k nalezení na stránkách Rady – poslední veřejná verze je k nalezení tady <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st10/st10204.en12.pdf> (stránka navštívená dne 14.8.2013)

²¹⁹ Čl. 4 odst. 3 nařízení 539/2001 „Členský stát může učinit výjimky z osvobození od vízové povinnosti stanoveného v čl. 1 odst. 2, pokud jde o osoby, které vykonávají během svého pobytu výdělečnou činnost.“

²²⁰ Věc C-228/06: Rozsudek Soudního dvora (prvního senátu) ze dne 19. února 2009 (žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg – Německo) – Mehmet Soysal, Ibrahim Savatli v. Spolková republika Německo (Dohoda o přidružení EHS-Turecko — Volný pohyb služeb — Vízová povinnost pro vstup na území členského státu), C 90 ze dne 18.4.2009

Soud došel k závěru, že takto dotčených členských států bylo pouze několik. Je celkem překvapivé, že soud zvolil retroaktivní přístup – to znamená, že řešil, které členské státy měly v den vstupu 1. ledna 1973 Protokolu v platnost, vízovou povinnost vůči Turecku. Standardně by se Protokol jako pevná součást *acquis communautaire* měl dotýkat všech členských států, i těch co přistoupily po tomto datu. Nicméně dle pokynů Evropské komise, která poskytla k tomuto rozsudku svůj pokyn, se bezvízový styk pro tuto kategorii osob vztahuje pouze k Dánsku, Holandsku a Německu²²¹.

Problematický je samozřejmě průjezd dalšími státy Schengenu, které vízovou povinnost pro Turecko mají a pro které si musí občané Turecka zařídit vízum. Snad i proto je v novém návrhu novely nařízení 539/2001 vložena nová možnost pro členské státy stanovit výjimku z vízové povinnosti. „(c) doplňuje se nový odstavec 4, který zní: „V rozsahu uloženém uplatněním čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu k Dohodě o přidružení mezi Tureckem a ES mohou členské státy stanovit výjimky z vízové povinnosti stanovené v čl. 1 odst. 1, pokud jde o turecké státní příslušníky, kteří během pobytu poskytují služby.“

V tomto směru je zajímavý případ Demirkan C-221/11 D, kdy turecká občanka na základě výše uvedeného judikátu žádá o bezvízový vstup do Německa jako turistka, s odůvodněním, že na této cestě bude příjemkyní blíže nespecifikovaných služeb. Česká republika k tomuto vyjádřila dle mého správné stanovisko, kdy poukázala zejména na rozdíl mezi zcela volným pohybem občanů EU s cílem čerpat služby v jiných členských státech a na podobnou situaci mezi EU a Tureckem, kdy volný pohyb takto zaveden není. „Čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu na této skutečnosti nic nemění. Zákaz zavádění nových omezení volného pohybu služeb obsažený v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu se tedy nevztahuje na pasivní volný pohyb služeb.“²²² Generální advokát Villalon vyjádřil ve svém stanovisku z 1. dubna 2013 obdobný názor²²³.

6.2.3 SPECIFICKÝ REŽIM NA ZÁKLADĚ BILATERÁLNÍCH DOHOD

Kromě výše uvedených výjimek, které stanoví společné nařízení, zahájila EU v roce 2006 uzavírání smluv mezi EU a třetími zeměmi, které mají zjednodušit vízové postupy a

²²¹ Tato pravidla byla Komisí vložena do Příručky k Vízovému kodexu – viz http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/schengen/docs/commission_recommendation_c_2012_9330_en.pdf

²²² Zpráva o činnosti vládního zmocněnce za rok 2011, s. 42 ([http://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/\\$file/VLZ-zprava_2011.pdf](http://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/$file/VLZ-zprava_2011.pdf), stránka navštívená dne 10.8.2013)

²²³ Stanovisko GA: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CC0221:CS:HTML> (stránka navštívená dne 14.8.2013)

udělování krátkodobých víz (tzv. facilitační dohody)²²⁴. Jedná se vůči Vízovému kodexu o *lex specialis* a má tedy před obecnou úpravou přednost. Stejně tak mají tyto dohody přednost před bilaterálními dohodami členských států se třetími zeměmi. V současné době se jedná o smlouvy o usnadnění vízového režimu s Albánií, Arménií, Ázerbájdžánem, Bosnou a Hercegovinou, Černou Horou, Makedonií (FYROM), Gruzíí, Kapverdami, Moldavskem, Srbskem, Ruskem a Ukrajinou.

Výčet zemí třetích zemí, se kterými je tato smlouva uzavřena, je různorodý, stejně jako důvody pro jejich uzavření. Určitou metodologii pro sjednávání těchto dohod poskytuje tzv. Společný přístup k vízové facilitaci²²⁵. Cílem je mj. zamezit, aby státy samostatně jednaly se třetími zeměmi a podléhaly politickým tlakům. Dohody se uzavírají se zeměmi s evropskou perspektivou, se zeměmi, které jsou zahrnuty v Evropské sousedské politice, či se strategickými partnery. Společný přístup varuje před proaktivním nabízením vízové facilitace, a primárně se zasazuje o to, aby byly se třetími zeměmi uzavírání readmisní dohody, za které by měly být nabídnuty výhody v jiných oblastech. Nicméně z vízové facilitace se stalo oblíbené platidlo²²⁶.

Obsah smluv s jednotlivými státy je podobný, ale ne identický. Většinou se jedná o snížení vízového poplatku, snížení počtu dokumentů potřebných pro vízovou žádost u některých kategorií osob (řidiči kamionů, studenti, novináři atd.) či zrychlení vyřízení víza. Stejně tak smlouvy zavádí bezvízový styk pro některé kategorie osob – např. pro držitele diplomatických a služebních pasů. U zemí Západního Balkánu byly tyto smlouvy předstupněm bezvízového režimu. Nicméně jsou stále platné, protože bezvízový režim platí pouze pro držitele biometrických pasů²²⁷. Komise vyhodnotila za největší problém vízové liberalizace zemí Západního Balkánu setrvávající počet žadatelů o azyl z těchto zemí, nicméně hodlá i nadále bezvízový režim zachovat²²⁸.

²²⁴ Aktuální přehled na stránkách MZV:

http://www.mzv.cz/jnp/cz/informace_pro_cizince/kratkodobe_vizum/dohody_o_usnadneni_udelovani_viz/index.html (stránka navštívená dne 18.11.2015)

²²⁵ Společný přístup k vízové facilitaci, č. 16030/05, ze dne 21. prosince 2005

²²⁶ KOUKAL, M., *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie. Quo vadis, visum*, s. 150

²²⁷ Dle nejaktuálnější statistiky Evropské Komise je i v těchto zemích pořád hodně žadatelů o krátkodobé vízum – s ohledem na to, že důvodem žádosti jsou spíše než absence biometrického pasu, žádosti o vízum za účelem zaměstnání (většina členských států vyžaduje pro výdělečnou činnost vízum i od občanů bezvízových třetích zemí) nebo že se jedná o občany jiných třetích zemí, kteří žádají na konzulátech v těchto zemích (statistika je vedena ne dle občanství, ale dle konzulátů na kterých byla žádost podána). http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm, stránka navštívená dne 2.12.2015

²²⁸ Tisková zpráva Evropské Komise, 25. únor 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4482_cs.htm (stránka navštívená dne 2.12.2015)

Specifickým případem je facilitační dohoda s Ruskem. Jedná se o smlouvu, kdy obě strany mají vůči sobě vízovou povinnost, což není případ zbylých třetích zemí. To znamená, že EU monitoruje nejen naplňování dohody ze strany členských států ale i to, zda Rusko uděluje víza v souladu se smlouvou.

Bude dobré do budoucna sledovat, jak se tento nástroj vízové politiky do budoucna osvědčí. I když není sám o sobě předstupněm vízové liberalizace, třetími zeměmi může být tak chápán či prezentován veřejnosti. Evropská unie bude při každé renegociaci vystavena tlaku na upuštění od vízové povinnosti anebo minimálně na rozšíření výjimek z vízové povinnosti.

Výše uvedené facilitační dohody sice částečně rozměňují společnou vízovou politiku, ale zejména co do procesu vydání víza. Na druhé straně je vydané vízum krátkodobé tzv. schengenské vízum, které respektuje jak formát víz, tak maximální délku pobytu.

Na druhé straně existují smlouvy o bezvízovém styku mezi jednotlivými členskými státy a třetími zeměmi, které jsou určitou anomálií společné vízové politiky. Jedná se o bezvízové dohody uzavřené jednotlivými členskými státy před účinností Schengenské prováděcí úmluvy, kterých zachování umožňuje její čl. 20 odst. 2. Tyto smlouvy umožňují jiný časový rámec bezvízového styku, nad rámec standardního schengenského maxima (tři měsíce během půlroku).

Česká republika má v tomto směru nadále uzavřených 14 bezvízových dohod. V nich se dají rozlišit tři druhy časového režimu. První skupina smluv²²⁹ stanoví bezvízový režim v délce tři měsíců během půlroku v Schengenu. Tento režim, jak je zřejmé, neumožňuje pobyt nad rámec schengenského maxima. Další dvě skupiny jsou z pohledu tohoto odstavce zajímavější. Jedna skupina smluv²³⁰ umožňuje cizinci bezvízový režim v délce tři měsíce na území ČR a třetí režim stanoví smlouva o bezvízovém styku mezi ČR a Singapurem v délce 30 dnů v ČR. V praxi to např. znamená, že občan Korey, který strávil tři měsíce v Německu, se může před jejich uplynutím přesunout do Čech, kde může strávit další tři měsíce. Takto může řetězit bezvízové pobyty na území Čech.

Nicméně toto se neobchází bez komplikací, jak praktických tak právních. Problémem těchto smluv je fakt, že řetězení pobytů je proti jednomu ze základních pravidel společné vízové

²²⁹ Smlouvy mezi ČR a Guatemalou, Hondurasem, Mexikem, Nikaraguí, Panamou a Paraguayí.

²³⁰ Smlouvy mezi ČR a Argentinou, Chile, Izraelem, Koreou, Kostarikou, Malajsíí a Uruguayí.

politiky. Tím je fakt, že pro pobyty delší než tři měsíce si musí cizinec vyřídit dlouhodobé oprávnění k pobytu. Dalším problémem je fakt, že opakovaným využíváním těchto smluv si cizinec blokuje možnost pobývat na území dalších členských států. Navíc byť splňuje podmínky pro pobyt v ČR a neporušuje právní předpisy, může být jeho následující oprávněný vstup do jiných států Schengenu zkomplikován. Dle razítek v pasu se může kontrola na vnější hranici v prvním momentě domnívat, že cizinec překročil maximální povolenou dobu pobytu v schengenském prostoru. S ohledem na malé povědomí o těchto úmluvách či o tom jaké konkrétní smlouvy mají jednotlivé státy uzavřeny, může být dokazování velice složité. Neexistuje společná seznam nebo notifikační povinnost těchto smluv.

Ideální stav by bylo smlouvy vypovědět nebo dorovnat tak, aby byly konformní se schengenskými pravidly. Tomuto asi brání jak politická vůle, tak malá relevance těchto smluv v oblasti vízové politiky.

6.2.4 VÍZOVÝ KODEX

Jestli nařízení č. 539/2001 popsané v předchozí kapitole 6.2.2 určí, které třetí země, potažmo jejich občané, mají nebo nemají vízovou povinnost, tak nařízení (ES) č. 810/2009 (dále jen „vízový kodex“) určuje členským státům pravidla, jaké vízum a jakým způsobem jej vydat.

Vízový kodex byl schválen členskými státy během českého předsednictví v Radě EU v první polovině roku 2009. První návrh Komise se objevil v roce 2006 a patřil do další řady kodifikace schengenských předpisů, které měli do té doby často povahu pouhého rozhodnutí či sdělení. Předchůdce kodifikačního úsilí byl např. Schengenský hraniční kodex, nařízení (ES) č. 562/2006, který upravoval správu hranic v rámci společné schengenské spolupráce a nahradil předchozí roztříštěnou úpravu v této oblasti.

Vízový kodex měl a má za cíl komplexně upravit pravidla vydávání krátkodobých víz členskými státy, které se účastní společné vízové politiky, to znamená státy plně uplatňující schengenské *acquis*. Toto se projevuje dvojitým směrem, na jedné straně ruší všechny předchozí předpisy upravující vydávání víz²³¹ a sjednocuje metodiku vydávání víz v Příručce k Vízovému kodexu (viz níže). Oproti předchozí praxi je doporučeno nepoužívat národní instrukce či oběžníky. Tato praxe je bohužel u mnoha států zachovaná a důvodem je mj. i to,

²³¹ Zejména Společnou konzulární instrukci, rozhodnutí výkonného výboru k vízové politice atd. – viz článek 56 Vízového kodexu.

že Vízový kodex ani příručka k němu neřeší mnoho technických podrobností vízového procesu (např. způsob vrácení poplatku v případě, že je žádost o udělení víza nepřijatelná).

Vízový kodex je v mnoha ohledech revoluční v přístupu k žadateli o vízum. Zavedením možnosti odvolání (formu ponechává na národní úpravě) proti zamítnutí udělení víza „otřásl“ absolutní rozhodovací suverenitou států ve vízové oblasti a stát musí nově své rozhodnutí řádně zdůvodnit. V procesní oblasti dále přinesl institut přípustnosti, který je ochranou žadatele před určitou svévůli úředníků – žádost musí být nabrána do rozhodování, když je přípustná – tento moment nastává předložením základních dokumentů při podání žádosti a není možné jí nenabrat s odkazem na chybějící další dokumenty.

Vízový kodex ale také posiluje povědomí o vízové politice jako společné politice s budoucí ambicí zastupitelnosti při vydávání víz členských států navzájem či vytvářením společných evropských konzulátů. Vízový kodex je v tomto směru prvním krokem – stanoví několik forem spolupráce členských států ve třetích zemích s cílem mít co největší konzulární pokrytí či být na místě zastoupen jiným členským státem. Sjednocení metodiky a posílení vnějšího obrazu má také přispět nová role Evropské komise v rámci místní schengenské spolupráce – doposud byl koordinátorem vždy předsedající stát.

Sjednocení postupu členských států při vydávání krátkodobých víz si klade za cíl i Příručka k Vízovému kodexu, která je vydávána jako Rozhodnutí Komise²³². Jedná se právní předpis, který má za cíl sjednotit výklad nařízení. České právní předpisy nejsou vydávány s výkladem správního orgánu, který jej zpracoval. Nejblíže se tomu můžou podobat asi jediné pokyny k daňovým předpisům, které vydává Ministerstvo financí ČR a byť nejsou právními předpisy, mají za cíl sjednocovat výklad daňových předpisů.

Jakožto nařízení je Vízový kodex účinný a závazný ve všech členských státech bez transpozice. Z praxe lze potvrdit, že jeho aplikace proběhla relativně bez větších problémů. Přispěla k tomu určitě jak jednoduchost a čitelnost textu či logika systematiky (Vízový kodex sleduje vízový proces chronologicky), tak také příručka, která věci do velké míry vyjasňuje.

Fungování vízového kodexu hodnotí Komise v roce 2014 vesměs pozitivně, zvedl se ročně počet žádostí o 15 procent, nicméně navrhuje mnoho zásadních změn, které mají změnit obraz a fungování společné politiky vůči žadatelům jako skutečně společně a smysluplné s cílem

²³² Článek 51 Vízového kodexu: „*Pokyny k praktickému uplatňování vízového kodexu Pokyny pro praktické uplatňování tohoto nařízení se vypracují postupem podle čl. 52 odst. 2.*“

zvýšit počet návštěvníků ze třetích zemí.²³³ Návrhy Komise jsou v některých ohledech revoluční, např. navrhuje zrušit povinnost osobní přítomnosti při podání žádosti o vízum (kromě první návštěvy), uvolnit možnost žádat o víza na hranicích pro rodinné příslušníky s cílem jedné krátkodobé návštěvy, sjednotit výjimky z upuštění od vízového poplatku.

6.2.5 NÁRODNÍ LEGISLATIVA V OBLASTI KRÁTKODOBÝCH POBYTŮ

Jak již bylo v této práci zmíněno, krátkodobé pobyty, to znamená pobyty do 90 dnů, jsou plně harmonizovány na úrovni EU a jsou upraveny v pramenech primárního a sekundárního práva Unie. Vnitrostátní legislativa upravuje pouze oblasti, na které evropská legislativa odkazuje.

Před přijetím Vízového kodexu, kdy byly pravidla pro vydávání krátkodobých víz obsaženy v tzv. Společné konzulární instrukci²³⁴, které neměly povahu primárního práva, byla základní pravidla pro vydávání krátkodobých víz obsažena v cizineckém zákoně. Po přijetí Vízového kodexu v roce 2009, který je přímo použitelným a závazným pro členské státy, se přestalo ustanovení obsažených v cizineckém zákoně užívat. Nicméně až do začátku roku 2011, kdy byl cizinecký zákon novelizován, přetrvávala výše zmíněná ustanovení v cizineckém zákoně a některé neznalé správní úřady se jimi i nadále řídily²³⁵.

Po novele cizineckého zákona účinné od ledna 2011 došlo k narovnání situace, kdy byl text zákona dán do souladu s *de facto* situací. Všechny ustanovení týkající krátkodobých víz byla s textu vyškrtuta. V textu zůstaly pouze ty otázky, ve kterých Vízový kodex výslovně zmocňuje k provedení členské státy. Jedná se o určení vnitrostátních orgánů odpovědných za vydávání krátkodobých víz na hranicích (§ 20 odst. 2 cizineckého zákona) a orgán odpovědný za prodlužování krátkodobých víz na hranicích (cizinecká policie, čl. 53 odst. 1 písm. g) Vízového kodexu a § 20 odst. 3 cizineckého zákona). Dále Vízový kodex ponechává na vnitrostátní úpravě formu odvolání proti zamítnutí krátkodobého víza, jeho zneplatnění či zrušení (čl. 32 odst. 3 Vízového kodexu) – Česká republika zvolila stejně jako pár let předtím, když definovala tuto otázku u odvolání proti zamítnutí vstupu, formu „nové posouzení důvodů neudělení víza“ (§ 180e cizineckého zákona).

²³³ Hodnocení Komise z roku 2014 (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/report_a_smarter_visa_policy_for_economic_growth_en.pdf stránka navštívená dne 27.12.2015)

²³⁴ Rozhodnutí schengenského výkonného výboru ze dne 28. dubna 1999 o konečném znění Společného manuálu a Společné konzulární instrukce (SCH/Com-ex (99) 13) (Společná konzulární instrukce včetně příloh)

²³⁵ Cizinecká policie vydala interní pokyn k užívání vízového kodexu až v březnu 2010 – Pokyn č. 39 ředitele Služby cizinecké policie ze dne 24. 3. 2010 o krátkodobých schengenských vízech

Další změny doznaly formuláře pozvání a formulář žádosti o vízum. První formulář byl změněn tak, aby odpovídal čl. 14 odst. 4 Vízového kodexu (nový formulář byl notifikován Komisi a je zveřejněn v příloze 15 Příručky k Vízovému kodexu). Formulář žádosti o vízum je stanoven v příloze 1 Vízového kodexu, a tudíž nesmí být členskými státy měněn. V tomto směru musela Česká republika vytvořit nový formulář žádosti o dlouhodobé vízum (do té doby byl užíván pro oba typy víz jeden formulář). Došlo také ke změnám ve správních poplatcích, které se odrazila v zákoně č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích²³⁶

Je vhodné také zmínit, že Vízový kodex ovlivnil také oblast dlouhodobých pobytů, které jsou v kompetenci členských států, a to zejména v zavedení možnosti odvolání proti neudělení dlouhodobého víza (§ 180e cizineckého zákona). Jedná se o jednoznačně pozitivní změnu, zejména s ohledem na mnohem větší dopad neudělení dlouhodobého víza do života cizince, než je tomu u krátkodobých víz. V případě, že by tato možnost odvolat se zavedena nebyla, bylo by ochrana práv postavení cizince žádajícího o krátkodobé a dlouhodobé vízum v značné nerovnováze.

V oblasti krátkodobých víz se částečně použijí i následující předpisy, a to zejména v oblasti víz za účelem zaměstnání nebo víz pro rodinné příslušníky občanů EU.

- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti
- zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích
- zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách

6.2.6 PRAKTICKÉ ASPEKTY KRÁTKODOBÝCH POBYTŮ

Krátkodobý pobyt do tří měsíců může být buď bezvízový, nebo na základě krátkodobého schengenského víza. Jiný typ krátkodobého víza nemůže členský stát schengenské spolupráce vydat. „*Jednotné schengenské vízum je mezinárodní správní akt, který se vydává správními orgány všech schengenských států s účinností ve všech těchto státech*“.²³⁷

²³⁶ Sazebník, část XII, položka 144

²³⁷ PIKNA, B., *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva: (prizmatem Lisabonské smlouvy)*, s. 182

6.2.6.1 Typy krátkodobých víz

Dle současné legislativy existují pouze dva typy krátkodobých víz – letištní tranzitní vízum typu A a krátkodobé vízum typu C. Pouze vízum typu C opravňuje k pobytu na území. To, že existují pouze dva typy krátkodobých víz, je výsledkem dlouhodobého vývoje postupné harmonizace a praktických zkušeností členských států.

Společná konzulární instrukce²³⁸, kterou nahradil Vízový kodex, ještě v roce 2009 uváděla kromě víza typu A a C také vízum B (tranzitní vízum) nebo vízum D+C, který byl hybridním dlouhodobým vízem, který měl určité vlastnosti krátkodobého víza. Tento předpis ještě uváděl skupinové vízum pro tranzit, které mohlo být vydáno jako vízum A, B nebo C

Tato rozmanitost typů víz samozřejmě odrážela realitu začátků schengenské spolupráce a priority jednotlivých členských států – tranzitní víza se např. hodně využívaly pro námořníky nebo řidiče kamionů a skupinová víza pro přejezd územím (zájezdy). Nicméně se zvětšováním schengenského prostoru bez hranic a při zachování bezpečnosti muselo dojít k většímu sjednocení a to zejména v pravidlech vydávání víz, které se různily (byly např. jednodušší pro tranzitní víza.)

Tyto dnes již obsoletní typy víz byly matoucí zejména pro jejich držitele, státní příslušníky třetích zemí. Tranzitní vízum typu B opravňovalo pouze k pětidennímu průjezdu územím – v praxi docházelo k různému výkladu co to je průjezd (je možné se zastavit na prohlídku města? Je možné navštívit známé?).

Dalšími problematickými vízy byly až do přijetí vízového kodexu dlouhodobá víza typu D a D+C. Tato víza na rozdíl od dnešního stavu neumožňovala volný pohyb po území Schengenu. S vízem typu D byl možný pouze pětidenní tranzit do země, která vízum vydala. S ohledem na délku dlouhodobého víza a s ohledem na nemožnost následného pobytu či průjezdu v jiném členském státě, docházelo k problematickým situacím, které byly často kvalifikovány jako nelegální pobyt v jiné členské zemi. Tuto situaci mělo řešit vízum typu D+C²³⁹, které umožňovalo volný pohyb po území Schengenu po dobu prvních třech měsíců platnosti – nicméně po uplynutí těchto tří měsíců byl volný pohyb po jiných státech opět znemožněn.

²³⁸ Dokument Rady EU č. 10660/09 ze dne 30. července 2009

²³⁹ Nařízení Rady (ES) č. 1091/2001 ze dne 28. května 2001 o volném pohybu s dlouhodobým vízem

Výše uvedené komplikace a volný pohyb s D vízem po jiných státech schengenského prostoru přineslo až nařízení EU č. 265/2010, které změnilo i článek 18 a 21 SPÚ a článek 5 Schengenského hraničního kodexu.

Co se týče stávajících typu jednotných typu víz, právě jednotné vízum typu C, je výsledkem dlouhého harmonizačního vývoje. Toto vízum pokrývá většinu účelů pobytu. Vízum typu C je vydáváno na jednotném formátu víz (více v dalším textu).

Vízum typu C může být vydáno i s omezenou územní platností, což znamená, že je s ním možný vstup a pobyt pouze na území konkrétního členského státu nebo více států (čl. 25 vázového kodexu). Samozřejmě se opět jedná o určitý průlom společné vízové politiky. Nicméně je to reakce na životní realitu, kdy dochází u cizinců k situacím, že cizinec musí zůstat nebo přijet na území, byť nesplňují podmínky pro udělení jednotného víza. Typicky se jedná o situaci, kdy cizinec vyčerpal na území 90 dnů během posledního půlroku a ještě musí na území zůstat (např. z důvodu nemoci). Dalšími důvody jsou bezpečnostní, kdy z humanitárních nebo národních zájmů, se musí stát odchýlit od obecných zásad a udělit vízum i např. bez předchozích bezpečnostních konzultací.

Z praxe jsou časté případy, kdy Česká republika uděluje toto vízum bezvízovým cizincům, kteří již vyčerпали maximální povolenou dobu v Schengenu za poslední půlrok na bezvízovém pobytu, tudíž jim nemůže být vydáno jednotné vízum pro celé území Schengenu. Tito cizinci chtějí např. začít pracovat nebo čekají na vydání povolení k pobytu. Je otázkou, zda zamýšlel vízový kodex pokrýt i tyto situace. Záměrem legislativce bylo řešit „výjimečné“ situace, to znamená situace, které spíše nemohl cizinec ovlivnit. Mám za to, že smyslem ustanovení nebylo pouhé ulehčení života cizince, který ze své vlastní vůle nebo neznalosti pobývá na území déle, než povolují společné pravidla. Není také bez zajímavosti, že tento typ víza by vlastně neměl být vydáván bezvízovým cizincům²⁴⁰ - vypadá to, že se jedná spíš o nedomyšlení, protože samozřejmě i bezvízový cizinec se může ne vlastní vinou dostat do situace, kdy po vyčerpání maximálního bezvízového pobytu musí zůstat na území (např. z důvodu úrazu).

Také je nutné odlišit od víza s omezenou územní platností, vízum, které je prodlouženo na území. Prodloužení víza upravuje čl. 33 vízového kodexu. Na rozdíl od víza s omezenou

²⁴⁰ „b) pokud z důvodů, které konzulát považuje za opodstatněné, udělí nové vízum pro pobyt ve stejném období 180 dnů žadateli, který již v tomto období 180 dnů využil jednotné vízum nebo vízum s omezenou územní platností, jež mu umožňuje pobyt v délce 90 dnů.“

územní platností se toto vízum prodlužuje na území a to ještě v době platnosti /tedy legálního pobytu cizince) a ze závažných důvodů. Prodloužení víza vyřizuje Policie ČR, Služba cizinecké policie.

Je nutné také zmínit letištní průjezdní vízum typu A, které neumožňuje pobyt na území, ale pouze průjezd mezinárodním tranzitním prostorem letišť, který je obecně bezvízový. Toto vízum se uplatňuje pouze vůči některým třetím zemím. Situace činí komplikovanou fakt, že existuje jak společný seznam v příloze IV vízového kodexu²⁴¹ tak si může každý stát notifikovat vlastní seznam třetích zemí. Česká republika spravuje seznam formou vyhlášky č. 428/2010 Sb. a jedná se o jeden z nejrozsáhlejších národních seznamů (spolu s Francií)^{242, 243}.

6.2.6.2 Podpůrné dokumenty a účel krátkodobého pobytu

Vízový kodex nestanoví taxativní výčet účelů ani podpůrných dokladů. Demonstrativní výčet účelů stanoví formulář žádosti o vízum (Příloha č. 1 Vízového kodexu). Jedná se např. o turistiku, obchod, návštěva rodiny nebo přátel, kultura, oficiální návštěva, zdravotní důvody, studium, průjezd. Je zajímavé, že se ve výčtu neobjevuje výdělečná činnost, byť jí předpokládá i nařízení č. 539/2001 – kdy stanoví možnost členského státu zavést vízovou povinnost i pro občany bezvízových států v případě výdělečné činnosti.

Co se týče podpůrných dokladů, jejich výčet stanoví čl. 14 vízového kodexu. Žadatel musí doložit doklad prokazující účel pobytu (příkladný seznam je v příloze 2, nicméně ambasády nejsou jednotné a spíše se řídí interní metodikou ze svých ústředí). Dále stanoví povinnost prokázat ubytování – tady využila Česká republika vágnost ustanovení a vyžaduje potvrzení o ubytování ve stejných parametrech jako u dlouhodobých pobytů (rezervace hotelu, nájemní smlouva ne starší než 6 měsíců nebo Potvrzení o ubytování s úředně ověřeným podpisem majitele).

Zajímavé je prokazování dostatečných prostředků k obživě a k návratu. Česká republika má v tomto směru poměrně komplikovanou legislativu a zákon nebo vyhláška nestanoví

²⁴¹ V příloze IV Vízového kodexu jsou: Afganistán, Bangladéš, Demokratická republika Kongo, Eritrea, Etiopie, Ghana, Írán, Irák, Nigérie, Pákistán, Somálsko, Srí Lanka

²⁴² Společný a národní seznamy jsou uvedené v příloze 7A a 7B Příručky k Vízovému kodexu. Národní seznam je uveden ve vyhlášce MV č. 428/2010 stanovící okruh cizinců, kteří mohou pobývat v tranzitním prostoru mezinárodního letiště na území České republiky pouze na základě uděleného letištního průjezdního víza

²⁴³ Komise navrhuje přezkoumat stávající pravidla týkající se víza typu A tak, aby byla zajištěna proporcionalita mezi rozsahem a trváním tohoto požadavku vůči některým členským státům.

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/report_a_smarter visa_policy_for_economic_growth_en.pdf (stránka navštívená dne 11.1.2016)

konkrétní částky, ale částky se odvozují např. od životního minima. S ohledem na různorodost právních úprav členských států, členské státy musí oznamovat tyto částky Komisi, která je zveřejňuje v příloze 18 Příručky k vízovému kodexu. Většina států uvádí konkrétní sumu na den, ČR uvádí násobky životního minima, přičemž rozlišuje podle doby trvání pobytu.²⁴⁴

Komise zvažuje povinnost stanovit jednotná pravidla pro podpůrné dokumenty pro členské státy fungující v rámci místní konzulární spolupráce.²⁴⁵

6.2.6.3 Přípustnost žádosti o udělení krátkodobého víza

Jak už bylo zmíněno u kapitoly týkající se Vízového kodexu, ten zavedl nová institut přípustnosti žádosti o vydání krátkodobého víza. Podstatou je to, aby se vyloučilo neopodstatněné zamítnutí žádosti, kdy ambasáda musí přijmout žádost která je přípustná. To znamená, že obsahuje základní dokumenty (čl. 19 Vízového kodexu). To znamená, že žádost musí být nabrána a jakékoliv podpůrné dokumenty můžou být vyžádány následně. Při novele cizineckého zákona²⁴⁶, která reflektovala přijetí tohoto nařízení, se zvažovalo zavedení institutu přípustnosti i u dlouhodobých pobytů. Princip s tím samým názvem byl sice zaveden (§ 53) nicméně skrývá se za ním opačná logika.

Zákon stanoví, kdy je žádost nepřípustná. Žádost o dlouhodobé vízum je nepřípustná, jestli neobsahuje všechny požadované dokumenty (ne pouze ty základní). Problematické jsou doklady prokazující účel a prostředky k pobytu. Při některých typech účelů neexistuje taxativní ani demonstrativní výčet podpůrných dokumentů v zákoně. Praxe ukazuje, že tyto dokumenty se často mění jak do počtu, tak do obsahu. Nabráni žádosti na konzulátě může tak být opakovaně zamítnuto, s poukazem na chybějící dokumenty. Ve výjimečném případě, může dojít ke svévoli zastupitelského úřadu (v praxi jsme to zaznamenali u několika případů na konzulátech na Ukrajině). V takovém případě nemá běžný žadatel oporu v zákoně, navíc je s ohledem na objednávací systém Visapoint pro žadatele velice těžké získat nový termín na podání žádosti.

²⁴⁴ Příloha 18 Příručky k Vízovému kodexu není veřejná. Informace jsem čerpala na této stránce: <http://www.immihelp.com/visas/schengenvisa/means-of-subsistence.html> (stránka navštívená dne 10.12.2015)

²⁴⁵ Hodnocení Komise z roku 2014 (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/report_a_smarter_visa_policy_for_economic_growth_en.pdf, stránka navštívená dne 27.12.2015)

²⁴⁶ Zákon č. 427/2010 Sb.

6.2.6.4 Příslušnost členského státu k posouzení žádosti o krátkodobé vízum

Co se týče příslušnosti členského státu k vyřízení žádosti, tady má společná vízová politika ještě velký prostor k harmonizaci. Byť se jedná o jednotné vízum, opravňující ke vstupu do všech členských zemí, žádost může být podána pouze u jednoho příslušného států, který je primárním cílem cesty (pravidla stanoví čl. 5 a 6 Vízový kodex). Vízový kodex sice předpokládá různé formy spolupráce členských států – od zastupování přes společná střediska či společná umístění - ale do celkové zastupitelnosti má současný stav ještě daleko. Česká republika využívá tzv. zastupování jinými členskými státy obvykle v zemích, kde nemá zastupitelský úřad nebo sama zastupuje jiné země.

6.2.6.5 Podání žádosti o krátkodobé vízum

Co se týče samotného podání žádosti, obecným pravidlem je osobní podání a ne dříve než tři měsíce před plánovanou cestou. Při podání žádosti odevzdává žadatel biometrické identifikátory – otisky všech 10 prstů a fotografii. Tyto informace jsou uloženy ve Vízovém informačním systému (VIS)²⁴⁷. Vízový informační systém má základní funkci prověřit držitele pasu s vízem při překročení schengenské hranice, zda se jedná o tu samou osobu, které bylo uděleno vízum. Údaje jsou uloženy 59 měsíců, to znamená, že teoreticky není po tuto dobu nutná osobní účast žadatele.

Výjimkou z pravidla, že krátkodobá víza vydávají zastupitelské úřady, jsou víza vydávána na vnějších hranicích (čl. 35-35 Vízového kodexu). Jedná se samozřejmě o výjimečné situace, kdy žadatel musí vstoupit na území a neměl možnost žádat o vízum předem. Vízum je vydáno jako jednotné s dobou platnosti maximálně 15 dnů. Česká republika udělila např. v roce 2014 na vnější hranici 109 schengenských víz (v celkovém součtu bylo vydáno členskými státy 122 771 víz na vnějších hranicích). Jedná se o jedno z nejnižších čísel, což samozřejmě souvisí s absencí pozemní vnější hranice

Žádost o krátkodobé vízum je podávána na jednotném formuláři, který je přílohou 1 Vízového kodexu. Tento formulář nemohou využít tento formulář pro žádosti o dlouhodobá víza či

²⁴⁷ VIS byl postupně zaváděn a v současné době je již na všech zastupitelských úřadech států schengenské spolupráce.

pobyty, protože jej nemohou měnit a pro tyto účely není dostačující. Česká republika užívá pro dlouhodobá víza mnohem rozsáhlejší a podrobnější formulář.

Poplatek za vízum je 60 EUR s četnými výjimkami (35 EUR pro děti od 6 do 12 let, zdarma pro děti do šesti let, pro studenty, vědce atd.).

6.2.6.6 Rozhodnutí o žádosti o krátkodobé vízum

Vízový štítek je základní informace úspěšného žadatele. Má jednotný formát²⁴⁸ a povinné údaje stanoví příloha VII Vízového kodexu. Ráda bych se zaměřila na několik údajů z vízového štítku. Jednotné vízum v poli „Platí pro“ obsahuje údaj „schengenské státy“, vízum s omezenou územní platností obsahuje zkratku konkrétního státu. Matoucí pro cizince bývá tento údaj u dlouhodobých víz, kdy vízový štítek jako územní platnost stanoví vždy konkrétní stát. Cizinci se tak často mylně domnívají, že nemůžou z tohoto důvodu cestovat do jiných států schengenského prostoru. S ohledem na fakt, že dlouhodobá víza jsou v národní kompetenci a je udělován pro dlouhodobý pobyt na území konkrétního členského státu, nemůže štítek obsahovat územní platnost pro celý schengenský prostor. Volný pohyb je garantován v této situaci stávající legislativou.

Dalším zajímavým bodem je platnost a doba pobytu uvedena na vízovém štítku. Tyto dva údaje se mohou, ale nemusí překrývat. Doba platnosti víza stanoví období, ve kterém může jeho držitel využít počet dnů uvedených u doby pobytu. Dobu pobytu by měl zastupitelský úřad případně pokrátit dle předchozích pobytů tak, aby v součtu nepřesáhla 90 dnů během posledního půlroku. Bohužel v praxi mnoho zastupitelských úřadů navzdory tomu, že žadatel sdělí všechny své předchozí pobyty v schengenském prostoru a také je má možnost zkontrolovat pomocí razítek v pase (jednotný formulář razítek dle Schengenského hraničního kodexu) tak dobu pobytu nekrátí, byť tak porušuje pravidla.

²⁴⁸ Nařízení Rady (ES) č. 1683/95 ze dne 29. května 1995, kterým se stanoví jednotný vzor víz. Od zavedení jednotného vzoru víz byly přijaty dvě podstatné změny původního nařízení, které přispěly k vydávání zabezpečených dokladů splňujících velmi vysoké technické požadavky. První změnou, kterou zavedlo nařízení (ES) č. 334/2002, bylo vkládání fotografií zpracovaných v souladu s přísnými bezpečnostními normami jakožto první krok směrem k používání prvků vytvářejících spolehlivější vazbu mezi vízovým štítkem a držitelem víza, a bylo tak důležitým příspěvkem k zajištění ochrany jednotného vzoru víz i proti podvodnému používání. Druhá změna, kterou zavedlo nařízení (ES) č. 856/2008, se týkala zejména úpravy číslování tak, aby vyhovovalo požadavkům Vízového informačního systému (VIS).

V případě, že cizinec obdrží vízum s platností na pět let a s dobou pobytu 90 dnů, může těch 90 dnů využít v jakémkoliv půlroce.²⁴⁹

Z praxe jsou známě případy, kdy je takový cizinec, byť s platným vízem, při registraci po příjezdu na cizinecké policii zajištěn a je s ním zahájeno správní řízení za účelem vyhoštění. Důvodem je fakt, že cizinec dle předchozích razítek ji ve stávajícím půlroce vyčerpal 90 dnů. Často tato situace nastane u cizinců, kteří se pohybují v turistickém režimu po území Schengenu a rozhodnou v ČR pracovat. Požádají si o krátkodobé i dlouhodobé vízum za účelem zaměstnání či zaměstnaneckou kartu. V těchto případech konzuláty často udělí krátkodobé vízum za účelem zaměstnání na maximální období. Cizinci se mylně domnívají, že s ohledem na jiný účel pobytu, se předchozí turistický pobyt nepočítá.

Novým aspektem vízového procesu, který Komise silně prosazovala během negociací Vízového kodexu, bylo to, aby byl ulehčen přístup k vízům pro časté a prověřené žadatele²⁵⁰. V tomto směru stanovil větší možnost členského státu vydat při splnění podmínek pro prověřené žadatele krátkodobé vízum pro více vstupů a s platností na více let (čl. 24 odst. 2 Vízového kodexu).

6.2.6.7 Zamítnutí udělení krátkodobého víza a možnost odvolání

Novinkou ve vízovém procesu je možnost odvolání se žadatele vůči zamítnutí vydání víza, kterou jsme už zmiňovaly v předchozích kapitolách (čl. 32 Vízového kodexu). Z praktického hlediska obdrží žadatel formulář (vzor je v příloze VI vízového kodexu), který by měl stanovit důvody zamítnutí. V roce 2014 bylo zamítnuto 5,1 % žádostí o schengenské vízum²⁵¹. Oficiální statistiky podaných odvolání Evropská komise nezveřejňuje, nejedná se o údaj, který jsou členské státy povinny notifikovat (čl. 53 Vízového kodexu).

Vízový kodex ponechává postup odvolání na členském státě. Důvodem je fakt, že tento bod byl během projednávání nejkritičtější a Evropský parlament podmínil jeho začleněním přijetí Vízového kodexu²⁵². Naopak členské státy považovaly zavedení odvolání jako obrovský zásah do suverenity správního postupu. Některé státy nesouhlasily ani s termínem „appeal“

²⁴⁹ Viz kapitola 9 v Příručce k Vízovému kodexu I.

²⁵⁰ Hodnocení Komise z roku 2014 (k nalezení na stránkách Komise http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/report_a_smarter_visa_policy_for_economic_growth_en.pdf, stránka navštívená dne 27.12.2015)

²⁵¹ Celkové statistiky Evropské komise za rok 2014 – bylo podáno celkové 16 725 908 žádostí a zamítnuto 851 010 (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm, stránka navštívená dne 13. prosince 2015)

²⁵² Pracovní dokument č. 2006/0142 (COD)

(odvolání), které se jim spojovalo se soudním postupem. Jeví se, že obavy členských států byly namístě. Komise zahájila vůči České republice v říjnu 2014 řízení pro porušení povinnosti dle čl. 258 SFEU (řízení č. 2012/2239).²⁵³ Komise nekritizuje absenci soudního přezkumu (u zamítnutí víz občanům třetí země, kteří nejsou rodinnými příslušníky občanů EU), ale kritizuje odvolací postupy, které nejsou v souladu s platnými evropskými předpisy.

Postup České republiky je specifikován v § 180e cizineckého zákona, který zavedl tzv. nové posouzení důvodů neudělení víza. V případě zamítnutí víza zastupitelským úřadem posuzuje žádost o nové posouzení neudělení víza Ministerstvo zahraničních věcí. Zajímavé je, že lze namítat jak právní a procesní tak skutkové okolnosti. Nicméně dle ustanovení § 171 zákona o pobytu cizinců není rozhodnutí správního orgánu přezkoumatelné soudem (stejně jak je tomu u dlouhodobých víz). Nejvyšší správní soud opakovaně zamítl návrhy na zrušení výluky přezkumu rozhodnutí o udělení víza, opírajíc se o tezi, že na vízum není právní nárok a nejsou porušena práva z Listiny základních práv a svobod.²⁵⁴ Po podání žádosti o nové posouzení může zastupitelský úřad formou *autoremedury* vyhovět žádosti a vízum vydat. Jinak jí musí do pěti dnů postoupit Ministerstvu zahraničních věcí.

Konzulát sice musí předat žadateli formulář, ve kterém vyznačí důvod zamítnutí, nicméně některé z důvodů dávají široký prostor pro správní uvážení (např. důvod dle čl. 32 odst. 1 písm. b)²⁵⁵ a je někdy pro žadatele těžké detekovat co bylo skutečnou příčinou zamítnutí žádosti o vízum.²⁵⁶

²⁵³ Petr Voříšek, MV odbor správní: „EK v odůvodněném stanovisku namítá, že ČR, tím, že neumožňuje soudní přezkum rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení krátkodobého (schengenského) víza, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 19 odst. 1 SEU a článku 47 Listiny základních práv Evropské unie ve spojení s článkem 32 odst. 3 a článkem 35 odst. 7 Vízového kodexu“ (JÍLEK, D. *Pobyt cizinců: Vybrané právní problémy II.*, s. 238)

²⁵⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11, č. 234/2012 Sb., „veškerá jeho dosavadní rozhodnutí stojí na tezi, že na udělení víza (a rovněž tak prodloužení doby platnosti víza) není právní nárok. Proto ani není důvod tato rozhodnutí vyjímát z dosahu pravidla vylučujícího jejich soudní přezkum. Tímto způsobem postupně judikovaly všechny senáty Ústavního soudu. „přímým důsledkem neudělení víza není nucený návrat do domovského státu a s ním spojené riziko špatného zacházení či újmy v domovském státě. K tomu směřuje až rozhodnutí o správním vyhoštění. Bez vydání tohoto rozhodnutí nelze cizince vydat do domovského státu. Bude-li tak v budoucnu rozhodnuto, má cizinec zajištěn přístup k soudní ochraně prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění.“

²⁵⁵ b) existují-li důvodné pochybnosti, pokud jde o pravost podpůrných dokladů předložených žadatelem nebo pokud jde o pravdivost jejich obsahu, o spolehlivost prohlášení učiněných žadatelem nebo pokud jde o jeho úmysl opustit území členských států před skončením platnosti víza, o které žádá.“

²⁵⁶ Výše uvedené řízení Komise vůči ČR pro porušení povinnosti stanoví (č. 2012/2239): „EK se domnívá, že možnost účinného soudního přezkumu by měla existovat u všech rozhodnutí, která se týkají víz. Jinak řečeno, žadatel o vízum má právo na udělení víza, pokud jsou všechny podmínky uvedené ve Vízovém kodexu splněny a není-li v jeho případě shledán žádný důvod pro zamítnutí udělení víza. A třebaže Vízový kodex na jedné straně ponechává orgánům členských států široký prostor pro uvážení při posuzování žádostí, přiznává na druhé straně žadateli právo na zacházení, jež není svévolné. Obě tato práva jsou „práva zaručená právem Unie“, u nichž tudíž členské státy musí poskytnout prostředky nápravy dostatečné k zajištění „účinné právní ochrany“.

6.2.6.8 Pravidla pro počítání času pro účely krátkodobého pobytu

„Zlaté“ schengenské pravidlo pro počítání maximální možné délky krátkodobého pobytu 90 dnů během 180 dnů, ať už vízového či bezvízového, se jeví na první pohled jako zcela srozumitelné a jednoduché. Nicméně v praxi působí značné potíže, a to nejen laikům, ale také odborné veřejnosti, např. konzulárním pracovníkům²⁵⁷.

První definice se objevila v čl. 11 a 20 Schengenské prováděcí úmluvě (t.č. již obsoletní články) bylo „tři měsíce během jakéhokoliv půlroku od prvního vstupu“. Problémem této definice bylo nejenže nejasné vymezení období dle dnů, kdy neexistují jasná pravidla pro určení správní lhůty (od kdy – do kdy jak je tomu např. v české legislativě ve správním řádu), ale také komplikace při počítání času již stráveného řasu na území Schengenu. Důvodem byla mj. nejasnost jak pojmout definici prvního vstupu.

V praxi to znamenalo dohledat v pasu cizince všechna razítka, která mu byla udělena na vnějších hranicích schengenského prostoru, a nalézt to, které prokazuje první vstup. Od tohoto data následně odpočítat jednotlivé půlroky. Čím delší doba uběhla, tím bylo počítání složitější, další problémy a nejasnosti vyvstaly, když půlroky navazovaly nebo naopak byla mezi nimi velká prodleva. Schengenská konzulární instrukce vodítka v tomto směru neuváděla.

Vízový kodex ve své první schválené podobě uváděl obdobnou definici „*pobyt na tomto území, který nepřesáhne tři měsíce během jakéhokoli šestiměsíčního období ode dne prvního vstupu*“, a Komise v kapitole 7.9 Příručky k Vízovému kodexu I., podrobně vysvětlila jak tato období počítat. Nicméně nadále bylo dohledání prvního vstupu náročné a neprokazatelné, navíc v případě změny pasu i nedohledatelné. Už samotný fakt, že Komise musela připravit podrobnou instrukci k tomuto pravidlo napoví, že toto pravidlo, které by mělo být vlajkovou lodí společné vízové politiky, tuto roli neplní.

Požadavek účinné soudní ochrany práv zaručených právem Unie implikuje, že „právo na odvolání“ podle čl. 32 odst. 3, čl. 34 odst. 7 a čl. 35 odst. 7 Vízového kodexu zahrnuje přinejmenším v posledním stupni přístup k soudu, jak je definován právem Unie.“ (Autor: VOŘÍŠEK, P. (JÍLEK, D. Pobyt cizinců: Vybrané právní problémy II., s. 238)

²⁵⁷ Soudě z mé praxe, kdy některé konzuláty systematicky opomíjejí předchozí pobyty na území Schengenu a udělují víza s maximální možnou délkou platnosti nebo špatně spočítají předchozí pobyty a udělené vízum zkrátí nedostatečně.

Zatím poslední novelizace Vízového kodexu se týkala mj. právě tohoto pravidla. Novelizační nařízení EP a Rady (EU) č. 610/2013²⁵⁸ přineslo větší specifikaci a změnilo tuto definici na „*pobyt na tomto území, který nepřesáhne 90 dnů během jakéhokoliv období 180 dnů*“. Došlo tedy k upřesnění počtu dnů a ke zjednodušení pravidel počítání času. Důvodem pro tuto změnu byl zejména rozsudek SDEU ve věci C-241/05 Nicolae Bot v. Préfet du Val-de-Marne. Rozsudek se zabýval zejména otázkou prvního vstupu, za který se má považovat nejen první vstup jako takový, ale každý další vstup po uplynutí šesti měsíců od předešlého vstupu. Jak uvádí Komise v preambuli novelizačního nařízení „*Jasná, jednoduchá a harmonizovaná pravidla ve všech právních aktech zabývajících se touto otázkou by byla přínosem jak pro cestující, tak pro pohraniční a vízové orgány.*“

Dle současného pravidla by se měl cizinec nebo konzulát pro účely výpočtu podívat půlroku zpátky od zamýšleného vstupu a v tomto období spočítat všechna období již strávená na území Schengenu. O tyto dny by měl konzulární úřad zkrátit povolenou dobu pobytu na základě víza nebo bezvízový cizinec přizpůsobit svůj zamýšlený bezvízový pobyt.

Nicméně ani tato změna nepřinesla tolik žádanou jednoduchost základního pravidla a pořád dochází k nesprávné interpretaci. Cizinci se např. mylně domnívají, že pobyt na základě krátkodobého víza za různým účelem se nesčítají.

²⁵⁸ Nařízení EP a Rady (EU) č. 610/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), Úmluva k provedení Schengenské dohody, nařízení Rady (ES) č. 1683/95 a (ES) č. 539/2001 a nařízení EP a Rady (ES) č. 767/2008 a (ES) č. 810/2009

6.3 DLOUHODOBÉ POBYTY

V předchozí kapitole byly popsány tzv. krátkodobé pobyty na území Schengenu, tedy pobyty, které v součtu nepřesáhnou 90 dnů během jakéhokoliv půlroku. Cizinci, kteří plánují přijet na území schengenského prostoru či do konkrétního členského státu na delší období, si musí zajistit pobytové oprávnění k dlouhodobému pobytu v konkrétním členském státě²⁵⁹.

Logika tohoto členění předpokládá, že nad tři měsíce se již nejedná o turistickou cestu, ale cizinec jede do konkrétního státu s určitým cílem – pracovat, studovat, podnikat atd. Právní úprava dlouhodobých pobytů je plně v kompetenci členských států, a i proto se podmínky pro získání konkrétního povolení či víza k dlouhodobému pobytu mezi členskými státy značně liší. Nicméně i tady dochází k částečné harmonizaci, a to zejména v otázce bezpečnostní, kdy je stanoven jednotný vzor dlouhodobého víza a povolení k pobytu (včetně biometrických prvků u druhého) a povinnost konzultace v Schengenském informačním systému před jejich vydáním.

„Společná přistěhovalecká politika je primárním právem pojata jako oblast volného pohybu s toliko občanským prvkem, ne s prvkem ekonomickým. Členské státy tedy mohou zpravidla samy regulovat objem vstupů státních příslušníků třetích zemí na své území s cílem hledat tam práci jako zaměstnanci nebo osoby samostatně výdělečně činné.“²⁶⁰

Kromě toho jsou na straně Unie čím dál větší tendence zasahovat i do oblasti dlouhodobých pobytů, zejména s cílem zajistit určitou míru práv či výhod pro některé kategorie osob, které jsou buď zranitelné (ochrana rodinného života²⁶¹, nabytí rezidenčních práv po určité době pobytu²⁶²) nebo naopak pro Unii výhodné (přilákání vysoce kvalifikovaných pracovníků, zajistit zvýhodněné podmínky pro výzkumné pracovníky nebo studenty²⁶³). V určitém směru

²⁵⁹ Článek 18 Schengenské prováděcí úmluvy (ve znění Nařízení Rady (ES) č. 1091/2001 o volném pohybu s dlouhodobým vízem)

²⁶⁰ TOMÁŠEK, M., *Právo Evropské unie*, s. 345

²⁶¹ Směrnice Rady 2003/86 o právu na sloučení rodiny anebo Směrnice EP a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států

²⁶² Směrnice Rady 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty

²⁶³ Směrnice Rady 2009/50/ES (modré karty), Směrnice Rady 2005/71/ES o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu; Směrnice Rady 2004/114/ES o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby

by se dalo mluvit v této oblasti o *evropeizaci*, směrem od členských států k Unii (angl. tzv. *uploading*), nicméně termín není ještě ustálený.²⁶⁴

Tato rigorózní práce je zaměřená na pobyt občanů třetích zemí v schengenském prostoru, potažmo v České republice, v kontextu společné vízové politiky. Dlouhodobé pobyty jsou v kompetenci členských států, proto nastíním pouze základní členění v rámci legislativy ČR. Větší část věnuji oblastem, ve kterých dochází k harmonizačním vlivům (zejména formou směrnic), bezpečnostní prověrky v Schengenském informačním systému, jednotnému formátu povolení k dlouhodobému pobytu s biometrickými prvky a také oblasti volného pohybu po společném prostoru s dlouhodobými pobytovými tituly. Směrnicemi vyvíjí Unie postupně společnou přistěhovaleckou politiku a také stále více zasahuje např. do oblasti zaměstnanecké politiky členských států, tak jak jí k tomu zavazuje a opravňuje článek 79 Smlouvy o fungování Evropské Unie.

Následující kapitoly nabídnou stručný přehled právní úpravy dlouhodobých pobytových oprávnění, nicméně podrobnější vhled věnuji tématům, která mají evropský přesah.

6.3.1 SYSTEMATIKA DLOUHODOBÝCH POBYTŮ

Cizinecký zákon rozděluje pobyt cizinců na pobyty přechodné (§ 17 cizineckého zákona²⁶⁵) a trvalé.

Pod přechodné krátkodobé pobyty zahrnuje krátkodobé pobyty bez víza nebo na základě krátkodobého jednotného víza. Zákon zde odkazuje na evropské předpisy (více viz v kapitole 6.2).

Za přechodný dlouhodobý pobyt považuje cizinecký zákon pobyt na základě těchto pobytových titulů:

- dlouhodobé vízum (dle cizineckého zákona „vízum k pobytu nad 90 dnů“),
- povolení k dlouhodobému pobytu,
- povolení k přechodnému pobytu (viz kapitola 6.5.1)

²⁶⁴ FISCHER, R., *The Europeanization of migration policy: the Schengen Acquis between the priorities of legal harmonization and fragmentation*, s.19-20

²⁶⁵ „Cizinec může pobývat na území přechodně a) bez víza, b) na základě krátkodobého víza uděleného podle přímo použitelného právního předpisu Evropských společenství, c) na základě dlouhodobého víza, povolení k dlouhodobému pobytu nebo povolení k přechodnému pobytu, nebo d) na základě výjezdního příkazu.“

Existuje ještě institut výjezdního příkazu, který je nicméně pobytovým titulem *sui generis* určeným zejména k výjezdu cizince. Výjezdní příkaz je v kontextu společné vízové politiky a schengenské spolupráce *unikum*, a je mu proto věnován samostatný prostor.

Přijímání žádostí a rozhodování o udělení či prodlužování dlouhodobých pobytů tvoří *gró* pobytové agendy Ministerstva vnitra, byť je v současné době na území evidováno více cizinců s trvalým pobytem než s dlouhodobým (viz dále). Důvodem je určitá stálost oprávnění k trvalému pobytu, u kterého zákon nevyžaduje tolik formálních úkonů na straně cizince či správního úřadu - průkaz má platnost deset let a jeho držitel hlásí ministerstvu pouze zásadní změny.

Aktuální počty cizinců²⁶⁶ s uděleným trvalým pobytem má stoupající tendenci oproti přechodným pobytům. Po roce 2011 se razantně snížil počet cizinců s přechodným dlouhodobým pobytem, na čemž mají podíl zejména restriktce ze strany státu pro udělování dlouhodobých pobytů (např. zpřísnění podmínek pro dlouhodobé pobyty za účelem podnikání, novelizační zákon č. 427/2010 Sb., viz dále)²⁶⁷. V roce 2012 to bylo dokonce poprvé, kdy cizinců s trvalým pobytem bylo více než cizinců s dlouhodobým pobytem²⁶⁸. V evropském kontextu, vykazuje ČR vysoké tzv. saldo přistěhovalců a emigrantů, kdy ČR již v tomto směru předstihla tradiční imigrační země ve střední a severní Evropě²⁶⁹.

6.3.2 LEGISLATIVA UPRAVUJÍCÍ DLOUHODOBÉ POBYTY

Základním předpisem upravujícím dlouhodobé pobyty je zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen jako „cizinecký zákon“ nebo „zákon o pobytu cizinců“). Tento zákon byl mnohokrát novelizován, obsahuje mnoho odkazů a z důvodu

²⁶⁶ MV ve svých oficiálních statistikách nerozlišuje mezi občany třetích zemí, a občany EU či jejich rodinnými příslušníky. Viz následující poznámka pod čarou.

²⁶⁷ Cizinci s povoleným přechodným (MV počítá i přechodné pobyty občanů EU, takže je statistika ne zcela přesná) a trvalým pobytem: 204 691 a 259 867 (říjen 2010), 200 581 a 251 342 (prosinec 2011), 202 632 a 238 904 (prosinec 2012), 252 144 a 181 161 (prosinec 2009). Nejpočetnější skupinu tvoří občané Ukrajiny, Slovenska, Vietnamu, Ruska a Polska.

Další statistiky jsou k nalezení na stránkách Českého statistického úřadu, <https://www.czso.cz/csu/cizinci/cizinci-pocet-cizincu> (stránka navštívená dne 9.1.2016)

Zdroj: <http://www.mvcr.cz/clanek/cizinci-s-povolenym-pobytem.aspx?q=Y2hudW09Ng%3d%3d> (stránka navštívená dne 20.12.2015)

²⁶⁸ Počet cizinců s trvalým pobytem má setrvale stoupající tendenci – důvodem je samozřejmě fakt, že je málo cizinců, kterým je trvalý pobyt odebrán nebo se jej vzdají. Cizinci s trvalým pobytem se většinou v ČR natrvalo usadí.

²⁶⁹ Španělsko (748 000), Itálie (491 000), ČR (83 000), Francie (71000), Polsko (20 000)atd. (SCHEU, H. C. *Migrace a kulturní konflikty*, s. 93)

častých změn se stal velice nesystematickým. Velký podíl na tomto stavu měly samozřejmě zásadní změny, kterými Česká republika od roku 1989 přešla. Z pohledu pobytového práva to byl zejména vstup ČR do Evropské unie v roce 2004 a plné zapojení do schengenské spolupráce v roce 2007.

Ministerstvo vnitra se pokusilo předložit návrhy zcela nového zákona o pobytu cizinců, nicméně s ohledem na neustálou potřebu zákon měnit stávající zákon (např. z důvodu transpozice směrnic EU), byla tato iniciativa odložena (více viz v kapitole 7.1).

Dalšími zásadními předpisy v oblasti dlouhodobých pobytových oprávnění jsou:

- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti
- vyhláška č. 429/2010 Sb. – seznam zemí, jejichž st. příslušníci jsou oprávněni požádat o udělení víza pouze ve státě, jehož jsou občany, či zde mají povolen trvalý nebo dlouhodobý pobyt
- zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích
- zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách
- zákon č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace
- Schengenská prováděcí úmluva
- Nařízení Rady (ES) č. 380/2008 ze dne 18. dubna 2008, kterým se mění nařízení (ES) č. 1030/2002, kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí (biometrie)
- Nařízení Rady (ES) č. 1683/95 ze dne 29. května 1995, kterým se stanoví jednotný vzor víz (ČR využívá tento vzor i pro dlouhodobá víza)
- Různorodé směrnice EU týkající se přistěhovalecké politiky (viz kapitola 5.1.3.2.1)

Byť dochází v oblasti dlouhodobých víz pouze k částečné harmonizaci, její vliv je čím dál patrnější. Unijní instituce se snaží zejména formou směrnic, které často zavazují také evropské státy nepodílející se na schengenské spolupráci, prosazovat dohodnuté cíle – např. volný pohyb občanů EU a jejich rodinných příslušníků, přilákání vědců či vysoce kvalifikovaných pracovníků do EU, zjednodušení podmínek pro získání povolení k pobytu pro určité kategorie osob.

Další oblasti, kde je patrný silný vliv společných pravidel, je oblast bezpečnosti, a to zejména s ohledem na společný prostor bez hraničních kontrol. Tato oblast je upravena v nařízeních nebo v zakládacích smlouvách, zejména v Schengenské prováděcí úmluvě (SPÚ). Schengenská prováděcí úmluva stanoví v článku 18 povinnost jednotného formátu dlouhodobého víza a další předpisy stanoví možnost volného cestování po schengenském prostoru s tímto vízem²⁷⁰.

Komise pobízí členské státy k co nejdřívějšímu pokrytí dlouhodobých pobytů povoleními k pobytu místo dlouhodobých víz, a to zejména s ohledem na větší zabezpečení průkazů o povoleních k pobytu, které musí obsahovat biometrické identifikátory cizince. Cílem je také zabránit členským státům v řetězení dlouhodobých víz – proto se odstavec 2 výše uvedeného článku zdá být v rozporu s návrhem nového cizineckého zákona, který stanoví národní vízum na jeden rok s možností prodlužování (viz kapitola 7.1.). Revolučním je v tomto směru nedávný návrh Komise na tzv. *touring visa*, které nejsou ani vízy krátkodobými ani dlouhodobým pobytovým titulem (více viz kapitola 6.2).

U obou dlouhodobých pobytových titulů existuje povinnost konzultace Schengenského informačního systému před jejich vydáním (článek 25 SPÚ a zákon o pobytu cizinců). Na rozdíl od krátkodobých víz nejsou dlouhodobá víza vkládaná do Vízového informačního systému.

6.3.3 PRAKTICKÉ ASPEKTY DLOUHODOBÝCH POBYTŮ

V této kapitole se podívám na specifika dvou základních dlouhodobých pobytových titulů (dlouhodobé vízum a povolení k dlouhodobému pobytu) a budou rozebrány nejčastější účely dlouhodobých pobytů. Plnění účelu pobytu je jednou z hodně diskutovaných oblastí pobytového práva a jak Ministerstvo vnitra, tak NSS²⁷¹ kladou silný důraz na fakticitu účelu pobytu²⁷².

²⁷⁰ Poznámka autora: Možnost bezvízového vstupu na území jiných schengenských států pro držitele dlouhodobých víz a povolení k pobytu stanoví následně Schengenský hraniční kodex v čl. 5. Jedná se o turistický pohyb v délce nepřesahující 90 dnů během jakýchkoliv 180 dnů.

²⁷¹ Rozsudek ze dne 27. 11. 2007, č. j. 7 As 82/2011-85

²⁷² „Plnění účelu, pro který bylo vízum uděleno, je ve smyslu § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, v případě, že vízum bylo uděleno za účelem podnikání, nutno rozumět faktické vykonávání podnikatelské činnosti; nestačí mít pouhé oprávnění podnikat (např. mít živnostenské oprávnění), není-li podnikatelská činnost fakticky vykonávána“ „pobyt cizince na území ČR musí být odůvodněn, např. dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním, studiem, a tyto činnosti musí být skutečně na území České republiky vykonávány“.

S ohledem na to, že dlouhodobé pobyty jsou vesměs v kompetenci členských států, nebude práce obsahovat podrobnou analýzu právní úpravy dlouhodobých pobytů. Nicméně důraz bude kladen zejména na komunitární aspekty dlouhodobých pobytů – jak technickým či právním, tak politickým.²⁷³

6.3.3.1 Dlouhodobé vízum

Dlouhodobé vízum spadá v systematicke cizineckého zákona pod přechodné pobyty a umožňuje cizinci pobyt v délce nad 90 dnů (§ 17b cizineckého zákona)²⁷⁴. Cizinecký zákon jej označuje jako vízum k pobytu nad 90 dnů, v praxi je označováno také jako vízum typu D, což je jeho kód na vízovém štítku (typ víza D je také jedinou zmínkou o tomto typu víza ve Vízovém kodexu, který jinak upravuje pouze oblast krátkodobých víz²⁷⁵).

Zvláštností tohoto víza je fakt, že se vydává maximálně na jeden rok²⁷⁶ a poté se prodlužuje na území na povolení k pobytu. Pouze výjimečně může cizinec žádat v zahraničí přímo o vydání povolení k pobytu (viz další kapitola). Zákon nestanoví taxativně typy účelů, pro které může cizinec o vízum žádat. Nicméně v praxi se ve většině případů jedná o tyto účely: *podnikání*²⁷⁷, *sloučení s rodinou*, *studium*, *jiné*. Od roku 2014 nově nelze vydat za účelem zaměstnání, byť tato možnost zůstala u krátkodobého víza.

Potom existují ještě zvláštní typy dlouhodobého víza k řešení konkrétní situace. Nejčastější typ dlouhodobého víza z této kategorie, je vízum za účelem převzetí povolení k dlouhodobému pobytu (§ 30 odst. 2 cizineckého zákona). V případě, že cizinec může požádat o určitý typ povolení k dlouhodobému pobytu již v zahraničí a toto mu je vydáno, musí si vyzvednout udělené povolení obsahující biometrické identifikátory až na území ČR (zastupitelské úřady nedisponují potřebnou technikou).

Dalším zvláštním typem dlouhodobého víza je vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území (§ 33-34 cizineckého zákona). Důvody pro vydání tohoto víza jsou taxativní

²⁷³ Práce proto neobsahuje např. rozbor dlouhodobých pobytů za účelem podnikání, který je zcela nezasažen komunitární úpravou.

²⁷⁴ Postupu a podmínkám pro vydání tohoto víza se věnuje Hlava III, díl 4, oddíl 1 cizineckého zákona. Ustanovení § 30 cizineckého zákona stanoví: (1) *Vízum k pobytu nad 90 dnů uděluje ministerstvo na žádost cizince, který hodlá pobývat na území za účelem vyžadujícím pobyt na území delší než 3 měsíce.*

²⁷⁵ Příloha VII Vyplňování vízového štítku, odst. 7 „Pole „Druh víza“.

²⁷⁶ Jedná se o novou úpravu, platnou od 18. prosince 2015, kterou přinesl novelizační zákon č. 314/2015 Sb. Do této doby vylo dlouhodobé vízum vydáváno pouze na půl roku.

²⁷⁷ Účel pozvání je s ohledem na svá specifika častější u krátkodobých pobytů. Obsah pozvání pro účely dlouhodobého víza stanoví § 15 odst. 2 cizineckého zákona. Tento doklad tak nahrazuje prokazování prostředků k obživě, které musí prokazovat zvoucí osoba na cizinecké policii, která poté vystaví oficiální pozvání.

a patří mezi ně např. fakt, že cizinci brání ve vycestování překážka na jeho vůli nezávislá; cizinec je svědkem či poškozeným v trestním řízení nebo čeká na rozhodnutí o žádosti o trvalý pobyt.

Co se týče standardního dlouhodobého víza, až do doby zavedení zaměstnanecké karty (viz kapitola 6.3.3.3.2) se jednalo o nejčastější první krok cizince, která chtěl v ČR dlouhodobě pobývat. V současné situaci, se jedná o vstupní oprávnění pro většinu občanů třetích zemí, kteří nežadají o zaměstnaneckou či modrou kartu. O toto vízum musí cizinec žádat na zastupitelském úřadě ČR v zahraničí²⁷⁸. Vyhláška MV č. 429/2010 Sb.²⁷⁹ stanoví třetí země, jejichž státní příslušníci jsou oprávněni požádat o udělení víza pouze ve státě, jehož jsou občany, či v něm mají povolen trvalý nebo dlouhodobý pobyt (jedná se vesměs o tzv. vízové země).

6.3.3.2 Povolení k dlouhodobému pobytu

Jak již bylo zmíněné výše v této práci, občané třetích zemí mohou přechodně pobývat také na základě povolení k dlouhodobému pobytu. Na rozdíl od dlouhodobého víza, které je v rámci společných pravidel a společného prostoru bez hraničních kontrol spíše tiše tolerováno, je povolení k pobytu, díky mnoha společným, zejména bezpečnostním parametrům, tím kýženým pobytovým oprávněním. V tomto směru vyvíjí Komise mnoho legislativních iniciativ k harmonizaci přistěhovalecké politiky (viz podkapitola 5.1.3.2.1.)

Cizinecký zákon zná povolení k dlouhodobému pobytu (dále jen „povolení k pobytu“), pod které se řadí také zcela specifické nové duální pobytové tituly - modrá karta a zaměstnanecká karta (oddíl 3, § 42 a násl. cizineckého zákona). Tzv. zelená karta, která byla určitým předchůdcem modré a zaměstnanecké karty (měla duální charakter - obsahovala jak pracovní tak pobytové oprávnění), byla nedávno zrušena²⁸⁰.

²⁷⁸ Jedna výjimka se nachází v § 30 odst. 5 cizineckého zákona: „*Žádost o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem výzkumu je na území oprávněn podat cizinec, který je držitelem povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vědeckého výzkumu na území jiného členského státu Evropské unie*29), pokud plnění účelu tohoto pobytu vyžaduje pobyt cizince na území delší než 3 měsíc.“

²⁷⁹ Vyhláška č. 429/2010 ze dne 21. prosince 2010 stanovící výjimky z povinnosti cizince požádat o vízum nebo povolení k pobytu na místně příslušném zastupitelském úřadu

²⁸⁰ Tento typ pobytu byl do zákona o pobytu cizinců vložen novelou č. 382/2008 Sb. Byť měla zelená karta velké ambice, nebyla cizinci moc využívána. Za celou dobu existence tedy od roku 2009 jej využilo cca 400 cizinců (zdroj SLOVO Bulletin pro cizince a o cizincích, č. 1/2013 (oficiální statistika Ministerstva vnitra není k dohledání). Zaměstnavatelé i navzdory proklamacím vyčítali zelené kartě časovou a administrativní náročnost. Zelenou kartu zrušil zákon č. 101/2014 Sb. a byla nahrazena tzv. zaměstnaneckou kartou.

V standardní situaci žádá o povolení k dlouhodobému pobytu žadatel, který již pobývá na území na základě dlouhodobého víza, a to formou žádosti o prodloužení dlouhodobého víza. Nicméně toto pravidlo přelamují četné výjimky a zejména, výše uvedené duální pobytové oprávnění, modrá a zaměstnanecké karty.

Dalo by se také říct, že se jedná o „silnější“ titul než je dlouhodobé vízum – je vydáván na delší období a jeho držitel obdrží průkaz s biometrickými údaji (k biometrii viz podkapitola 6.3.3.8). Na druhé straně, náležitosti pro jeho udělení a důvody pro jeho zamítnutí, jsou skoro identické s těmi pro dlouhodobé vízum.

Cizinecký zákon se věnuje povolení k dlouhodobému pobytu zejména v ustanoveních § 42 až § 42f. Jak už bylo uvedeno výše, může o něj požádat cizinec až poté co vstoupil a pobýval na území na základě dlouhodobého víza. O povolení k pobytu se žádá na místně příslušné pobočce odboru azylové a migrační politiky MV. Výjimkou jsou tzv. směrnice povolení k pobytu, o která je možné žádat již na zastupitelském úřadě - zaměstnanecká karta, modrá karta, povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení s rodinou, povolení k pobytu rezidenta jiného členského státu EU, povolení k pobytu za účelem studia či vědeckého výzkumu. Důvodem je určité privilegované postavení a snaha unijní legislativy o garanci všech pobytových práv těchto kategorií cizinců co nejdříve od vstupu.

Obecným problémem pro cizince zůstává nedodržování správních lhůt na straně Ministerstva vnitra při prodloužování pobytu – ať už z dlouhodobého víza na povolení k dlouhodobému pobytu, nebo z povolení k dlouhodobému pobytu na navazující povolení k dlouhodobému pobytu. Lhůta bývá překračována několikanásobně, někdy dokonce do doby, kdy by měla být opět podána žádost o další prodloužení. Jedním z řešení, které Ministerstvo vnitra přineslo, je udělení tzv. překlenovacího štítku ve formě dlouhodobého víza (což umožňuje pohyb po společném prostoru).²⁸¹ Nejenže se jedná o určitou anomálii, která nemá zákonnou oporu, ale vyřizování si tohoto štítku představuje pro cizince další administrativní zátěž.

Novinkou v zákoně je od 1. ledna 2011 skutečnost, že se žadatel musí dostavit k podání první žádosti o povolení k pobytu osobně. S ohledem na zavedení biometrie do průkazů o povolení k dlouhodobému pobytu, to znamená tři návštěvy ministerstva – k podání žádosti,

²⁸¹ „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“ (<http://www.mvcr.cz/clanek/obcane-tretich-zemi-dlouhodoby-pobyt.aspx?q=Y2hudW09MTM%3D> , stránka navštívená dne 30.12.2015)

k odevzdání biometrických údajů po kladně vyřízení žádosti a k vyzvednutí průkazu. Není zřejmé, proč k této povinnosti došlo (neuvádí to ani důvodová zpráva k novele cizineckého zákona), zejména když při podání žádost nedochází např. k žádnému pohovoru. S ohledem na nutnost dostavení se cizince k odevzdání biometrických údajů také odpadá problém z minulosti, kdy za cizince, který se na území nemusel vůbec nacházet, žádali o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu zmocnění zástupci.

Co se týče podkladů, ty jsou skoro identické s těmi pro účely žádosti o dlouhodobé vízum²⁸². V tomto případě není nicméně vyžadována lékařská zpráva (pouze na vyžádání), výpis z rejstříku trestů (oboje pouze v případě žádosti podané na zastupitelském úřadě) či fotografie (tu nahradí fotografie pořízená přímo do biometrického průkazu). Samozřejmě jednou z podstatných náležitostí je doložení účelu, finančních prostředků a zdravotního pojištění, které musí hradit komplexní zdravotní péči.

V případě, že byla žádost podána na zastupitelském úřadě v zahraničí, obdrží cizinec specifické dlouhodobé vízum za účelem převzetí povolení k dlouhodobému pobytu (typ D/VR).

V průběhu řízení o povolení k dlouhodobému pobytu konzultují správní úřady také Schengenský informační systém. Záznam v jakémkoliv členském státě je ve většině případů důvodem pro neudělení jakéhokoliv povolení k pobytu. Nicméně u povolení k pobytu může stát, který o něm rozhoduje, k takovému záznamu nepřihlížet a ze závažných důvodů povolení k pobytu udělit²⁸³.

Kromě standardních účelů pobytu (studium, zaměstnání, společné soužití atd.), za kterými je možné povolení k dlouhodobému pobytu vydat, je nutné zmínit méně časté typy povolení.

Jedná se o povolení k dlouhodobému pobytu rezidenta jiného členského státu Evropské unie (§ 42c cizineckého zákona), kdy tento cizinec může pobývat na území ČR na základě

²⁸² § 46 odst. 1 cizineckého zákona: „Pro povolení k dlouhodobému pobytu platí obdobně § 31 odst. 1 a 4, § 33, 34, 37, 38, § 55 odst. 1, § 56, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum. K žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu podle § 42 je cizinec dále povinen předložit doklad o cestovním zdravotním pojištění, které odpovídá podmínkám uvedeným v § 180j.“

²⁸³ Článek 25 Schengenské prováděcí úmluvy: „1. Má-li smluvní strana v úmyslu vydat povolení k pobytu cizinci, který je veden v seznamech osob, kterým má být odepřen vstup, konzultuje předem smluvní stranu, která záznam pořídila, a přihlíží k jejím zájmům; povolení k pobytu bude vydáno pouze ze závažných důvodů, zejména humanitárních nebo z důvodů vyplývajících z mezinárodních závazků. Je-li povolení k pobytu vydáno, zruší smluvní strana, která záznam pořídila, tento záznam, může však dotyčného cizince zapsat do vnitrostátního seznamu osob, kterým má být odepřen vstup.“

povolení z jiného členského státu a má tři měsíce na to, aby si případně podal žádost o povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR. Jedná se o jakousi procesní výhodu.

Druhým typem je povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území (§ 42e cizineckého zákona), které se vydá cizinci, kterého bezpečnost je ohrožena (je pravděpodobnou obětí trestného činu, nebo byl neoprávněně převezen na území a jeho svědectví je důležité pro účely trestního řízení). Třetím zřídkačným účelem je tzv. strpění (§ 43 a násl. cizineckého zákona). Se strpěním se setkáváme již u dlouhodobých víz. Většinou jde o pokračování tohoto víza nebo se vydává cizinci, kterému skončila platnost povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území a vede řízení vůči zaměstnavateli o vyplacení mzdy. O standardní povolení k pobytu si takový cizinec může požádat až po třech letech pobytu za účelem strpění.

Častým správním úkonem ze strany cizince je změna účelu pobytu – typickou situací je cizinec, který přijel za účelem soužití s rodinou a rozhodl se na území ČR pracovat či podnikat, nebo student, který hodlá po studiu pracovat nebo zaměstnanec, který přijde o práci a chce začít podnikat. Podmínky pro takovou změnu účelu stanoví § 45 cizineckého zákona. V takovém případě žádá cizinec ministerstvo o udělení nového povolení k pobytu. Není samozřejmě jisté, že takováto změna bude schválena, a proto je vhodné si až do rozhodnutí ponechat stávající povolení nebo dokonce jej začít prodlužovat, jestli se blíží konec platnosti²⁸⁴.

6.3.3.3 Pobyt za účelem zaměstnání

Pobyt za účelem zaměstnání je jedním z nejčastějších účelů. Tato oblast doposud plně respektována jako výhradně národní byla vážně schválením směrnice EP a Rady č. 2011/98/EU o jednotném povolení²⁸⁵. Jedná se o povolení, které v sobě zahrnuje jak pobytové tak pracovní povolení. „Schválením této směrnice se členské státy vydávají směrem, v němž si harmonizaci svých politik spíše nepřejí, než přejí.“²⁸⁶ Výsledkem této směrnice je duální povolení k pobytu, zaměstnanecká karta.

²⁸⁴ V rámci novely cizineckého zákona účinné od ledna 2011, bylo v tomto směru zavedeno další opatření proti zneužívání účelu podnikání – cizinec si může požádat o změnu účelu na podnikání až po dvou letech dlouhodobého pobytu (má se zabránit tomu, aby si cizinci, kteří ztratí práci, nevyřídili např. živnostenské oprávnění a nezačali „podnikat“ s jediným cílem zachovat si platné povolení k pobytu

²⁸⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě

²⁸⁶ Autor M. Rozumek. (JÍLEK, D., *Pobyt cizinců: vybrané právní problém, s. 366*)

U pobytů za účelem zaměstnání je plně respektován zákon o zaměstnanosti, který stanoví mj. výjimky z povinnosti mít povolení k zaměstnání (§ 89).^{287 288} Zákon o zaměstnanosti stanoví také četné výjimky z povinnosti mít pracovní povolení (§ 98 zákona). Pracovní povolení nemusí mít pro účely zaměstnání držitel trvalého pobytu, cizinec, který v ČR studuje nebo již vystudoval na akreditované škole atd. Evropský rozměr má výjimka pro pracovníka, který je vyslán na území České republiky v rámci poskytování služeb zaměstnavatelem usazeným v jiném členském státu Evropské unie. Občané EU a jejich rodinní příslušníci se ve smyslu tohoto zákona nepovažují za cizince a tudíž pracovní povolení nepotřebují. Ve všech výše uvedených případech mají ale jejich zaměstnavatelé povinnost informovat o jejich nástupu do práce příslušný úřad práce (§ 87 zákona o zaměstnanosti).

Před udělením povolení k zaměstnání musí být vykonán tzv. test trhu práce, kdy se musí zjistit či na nabízenou pozici nelze nalézt zaměstnance z řad občanů ČR či jiného státu EU. Toto ohlášení volného pracovního místa podává zaměstnavatel na příslušném úřadu práce, a po 30 dnech požádá o toto neobsazení místo cizinec.

Tento způsob vydávání pracovních povolení nereflktuje realitu – na jedné straně nutí zaměstnavatele, kteří chtějí zaměstnat konkrétního cizince, aby určitým způsobem obcházel zákon a případným jiným zájemcům sdělovaly svůj nezájem. Dále tato agenda zatěžuje úřady práce a také potenciální zaměstnance z řad občanů EU, kteří se hlásí na pozice, které jsou publikovány pouze formálně, ne s cílem najít zaměstnance. Zaměstnání cizince a vyřízení veškerých formalit je nákladnou záležitostí a je proto zřejmé, že zaměstnavatel má pádné důvody k zaměstnání konkrétního cizince. Test trhu práce se provádí také u modrých karet a zaměstnaneckých karet, což snižuje atraktivitu a dostupnost těchto pobytových oprávnění.

V součtu tedy trvá vyřízení pracovního povolení 8 až 10 týdnů, a poté vydání dlouhodobého víza od jednoho do třech měsíců (správní lhůty jsou překračovány). Takto dlouhé lhůty mohou cizince odradit, v horším případě může mít takto nastavená migrační politika vliv na zájem zahraničních společností zahájit v ČR činnost.

Česká republika má tendence omezovat práva cizinců co do přístupu k pracovnímu trhu. Často se tak bohužel děje pouze na základě interních norem MV nebo MPSV, ke kterým

²⁸⁷ Povinnost povolení k zaměstnání se rozšířila i na společníky či statutární v rámci novely cizineckého zákon a zákona o zaměstnanosti, které začaly shodně platit na začátku roku 2011 (zákon č. 427/2010 Sb.,).

²⁸⁸ Dle § 95 cizineckého zákona se povolení k zaměstnání vyžaduje i u cizinců, kteří jsou vysláni svým zahraničním zaměstnavatelem k výkonu práce v ČR na základě smlouvy s českou právnickou nebo fyzickou osobou. Nejen tedy u cizinců zaměstnaných přímo společnostmi usazenou v ČR.

nejsou tato Ministerstva zmocněna zákonem. Jedním z příkladů byl zákaz pracovních cest cizinců, k němuž došlo na základě změny výkladu zákona o zaměstnanosti. NSS judikoval, že takováto změna je v rozporu se zákonem (zákon o zaměstnanosti v této souvislosti výslovně stanoví, že cizinci mohou jezdit na pracovní cesty). Další bylo vytěšňování cizinců z pracovního trhu z důvodu ekonomické krize, a to pouhými interními pokyny MPSV a Úřadu práce – Rada pro lidská práva navrhla proto tyto interní pokyny zrušit²⁸⁹. Další podněty, které řešila např. v roce 2013 Rada vlády pro lidská práva, bylo vyloučení zaměstnaných cizinců z veřejného zdravotního pojištění (doposud nepromítnuto) nebo fungování systému VISAPOINT.

6.3.3.1 Modrá karta

Je zcela nový pobytový titul, který má svůj původ v evropské legislativě a v cizineckém zákoně se objevila na začátku roku 2011²⁹⁰. Směrnice č. 2009/50/ES si klade za cíl, obdobně jako zelená karta, přilákat do EU vysoce kvalifikované pracovníky²⁹¹. Jedná se o jednu z oblastí přistěhovalecké politiky, ve které hledaly členské státy kompromis spíše jednoduše. „*Shoda v bodu přijímání cizinců ze třetích zemí je naopak vzácná, zahrnuje zpravidla pouze vysoce kvalifikované cizince, např. program tzv. modrých karet.*“²⁹²

Cizinec žádající o modrou kartu musí mít vysokou kvalifikaci, pracovní smlouvu s českým subjektem a určitou výši mzdy²⁹³. Transpozice do českého zákona tyto podmínky konkretizuje následovně (§ 42i a násl.).

Za vysokou kvalifikaci považuje vysokoškolské vzdělání nebo vyšší odborné vzdělání v délce minimálně tři roky. Směrnice umožnila považovat za vysokou kvalifikaci také pětiletou odbornou praxi, nicméně tuto možnost cizinecký zákon nepřevzal. Minimální požadovaná mzda musí být alespoň 1,5 násobek průměrné hrubé roční mzdy, který je vyhlášená

²⁸⁹ Časopis Veřejná správa, 21/2013, s. 3

²⁹⁰ Její název není odvozen od modré karty průkazu, jak uvádějí některé odborné zdroje, protože biometrický formát průkazu je jednotný pro všechna povolení k pobytu. Název Modrá karta byl pravděpodobně užít dle modré barvy vlajky EU a také s cílem odlišit jí názvem od zelené karty vydávané USA.

²⁹¹ Článek 7 Preambule: „*Tato směrnice má přispět k dosažení uvedených cílů a k řešení nedostatku pracovních sil tím, že pro účely výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci podpoří přijímání a mobilitu státních příslušníků třetích zemí, pokud jde o pobyt na více než tři měsíce, aby bylo Společenství pro tyto pracovníky z celého světa atraktivnější a udrželo si svou konkurenceschopnost a hospodářský růst.*“

²⁹² Autor M. Rozumek. (JÍLEK, D., *Pobyt cizinců: vybrané právní problém, s.368*)

²⁹³ „*Na rozdíl od jiných směrnic v oblasti přistěhovalecké politiky tak vnitrostátní předpisy členských států nemohou být benevolentnější, než je směrnice, pokud jde o první vstup na území ES.*“ (SCHEU, H. Ch., *Aktuální otázky migrační politiky Evropské unie, s. 23*)

sdělením Ministerstva práce a sociálních věcí²⁹⁴. Jedná se o relativně vysokou částku 38 512 Kč, která může rozhodnout, zda žadatel byt' má vysokou kvalifikaci, nepožádá raději o zaměstnaneckou kartu (protože se jedná o podstatnou náležitost pro získání Modré karty, musí být taková výše mzdy zachována po celou dobu platnosti Modré karty). Posledním kritériem je sjednaná pracovní smlouva pro výkon zaměstnání vyžadujících vysokou kvalifikaci, která musí být sjednaná na dobu nejméně jednoho roku a na zákonem stanovenou týdenní dobu. Tuto pracovní smlouvu předkládá cizinec již při podání žádosti o modrou kartu na zastupitelském úřadě.

Modrá karta si našla mezi cizinci mířícími do ČR větší uplatnění než dnes již obsoletní národní zelená karta. Po zakotvení zaměstnanecké karty do zákona o pobytu cizinců, je zase více využívána zaměstnanecká karta, a důvodem je zejména to, že není stanovena podmínka výše mzdy, která je u modré karty relativně vysoká. Modrá karta má určitý evropský přesah. Modrou kartu vydávají všechny členské státy, byt' se podmínky pro její získání mohou mírně lišit – podle rozsahu transpozice směrnice. V případě stěhování se do jiné členské země má cizinec jakousi ochrannou lhůtu, kdy může o modrou kartu zažádat do jednoho měsíce od příjezdu jako držitel modré karty vydané jiným členským státem. A v neposlední řadě, je důležité, že se pobyt na modrou kartu v jiném členském státě započítává za určitých podmínek do doby pobytu potřebné pro získání trvalého pobytu²⁹⁵.

Na druhé straně asi nikdy nenaplní naději, kterou do ní EU vkládala, a to ve velké míře přitáhnout kvalifikované cizince, kteří v současné době míří spíš do severní Ameriky a Kanady, přičemž do Evropy míří ve větší míře nekvalifikovaná pracovní síla²⁹⁶.

Z mého pohledu je modrá karta opět pouze jakýmsi kompromisem, kde se ukazují různé záměry členských států a tím pádem dochází k menší uchopitelnosti pro uživatele – velice úzká skupina adresátů²⁹⁷, různé náležitosti žádosti mezi členskými státy, různé lhůty pro vyřízení (v ČR se jedná v praxi kolem tří měsíců), omezená možnost první dva roky změnit zaměstnavatele či možnost provádět test trhu práce (nabídnutí pracovního místa nejprve

²⁹⁴ Sdělení MPSV č. 95/2015 Sb. ze dne 7. dubna 2015 o výši průměrné hrubé roční mzdy v České republice za rok 2014 pro účely vydávání modrých karet stanoví výši průměrné hrubé měsíční mzdy na 25 686 Kč

²⁹⁵ § 68 odst. 4 cizineckého zákona

²⁹⁶ SCHEU, H. Ch., *Aktuální otázky migrační politiky Evropské unie*, s. 21

²⁹⁷ Původní záměr vytvořit směrnici pro všechny pracovníky ze třetích zemí nenašel konsenzus mezi členskými státy, a proto předpokládá Plán v oblasti legální migrace z roku 2005, vytvoření čtyř směrnic pro různé kategorie pracovníků. (SCHEU, H. Ch., *Aktuální otázky migrační politiky Evropské unie*, s. 21)

uchazečovi z EU – ČR uplatňuje). „Produkt“ s takto nejasným poselstvím bude těžké na globálním migračním trhu prosadit.

6.3.3.2 Zaměstnanecká karta

Zaměstnanecká karta jak již bylo uvedeno, je prvním duálním povolením k pobytu, které má svůj původ ve směrnici č. 2011/98/EU o jednotném povolení^{298,299}. Tato směrnice se rodila velice dlouho a výsledná kompromisní úprava ukazuje, jak těžce se členské státy vzdávají svých kompetencí v oblasti zaměstnávání zahraniční zaměstnanosti³⁰⁰.

Smyslem tohoto jednotného povolení je jednak procesní zjednodušení pro migranty a pro jejich zaměstnavatele, ovšem též snazší kontrola legálnosti pobytu a oprávněnosti výkonu zaměstnání. Směrnice zachovává pravomoc členských států regulovat pracovní migraci, ovšem současně by měla zavést postup „účinný a snadno zvládnutelný, transparentní a spravedlivý, aby dotyčným osobám nabízel odpovídající právní jistotu“.

V podmínkách ČR nahrazuje vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání, povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání a zelenou kartu, které již nebudou vydávány. Zaměstnanecká karta je značným průlomem, bohužel neřeší dlouhodobé neduhy pobytových oprávnění za účelem zaměstnání. Zejména se jedná o její zdlouhavé vyřizování, závislost cizince na jednom zaměstnavateli, test trhu práce, který brání zaměstnavatelům okamžitě zaměstnat cizince, o kterého na určitou pozici stojí. S ohledem na unijní původ povolení, nebyla nijak zásadně ošetřena mobilita držitelů jednotného povolení v rámci Unie a místní rozsah povolení se vztahuje pouze na území vydávajícího státu – např. možnost cizince být vyslán na dočasné období do jiného členského státu k mateřské nebo dceřiné společnosti, což jsou v praxi časté situace.

²⁹⁸ Preambule směrnice: (1) Za účelem postupného vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva stanoví Smlouva o fungování Evropské unie opatření, která mají být přijata v oblasti azylu, přistěhovalectví a ochrany práv státních příslušníků třetích zemí.

(2) Evropská rada na svém zvláštním zasedání v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999 uznala nutnost harmonizace vnitrostátních právních předpisů upravujících podmínky přijímání a pobytu státních příslušníků třetích zemí. V této souvislosti zejména prohlásila, že EU by měla zajistit spravedlivé zacházení se státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států, a že důraznější politika integrace by měla směřovat k tomu, aby jim byla přiznána práva a povinnosti srovnatelné s právy a povinnostmi občanů Unie. V souladu s tím Evropská rada požádala Radu, aby přijala právní nástroje na základě návrhů Komise. Nezbytnost dosažení cílů vytyčených v Tampere byla znovu potvrzena Stockholmským programem přijatým Evropskou radou na jednání konaném ve dnech 10. a 11. prosince 2009.

²⁹⁹ Směrnice byla transponována do zákona o pobytu cizinců zákonem č. 101/2014 Sb.

³⁰⁰ ROZUMEK, M. (Organizace pro pomoc uprchlíkům) „Z tohoto pohledu je tedy možno vnímat směrnici o jednotném povolení jako přelomovou, avšak detailní zkoumání jejího obsahu je svědectvím o malém rozsahu prav, který byly společně ochotny členské státy, pracovníkům ze třetích zemí přiznat.“ (JÍLEK, D, *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy*, s.368)

Na druhé straně lze ocenit, že v rámci transpozice byly od povinnosti mít povolení k zaměstnání osvobozeni rodinní příslušníci (v případě víza za účelem sloučení s rodinou).

O zaměstnaneckou kartu lze žádat na zastupitelském úřadě ČR, poté co proběhne test trhu práce (jedná se o pracovní místa k tomu určená a evidovaná ministerstvem práce a sociálních věcí, které jsou k dispozici po uplynutí 30denní lhůty). Co se týče osobní působnosti, o zaměstnaneckou kartu mohou žádat cizinci ze třetích zemí, kteří žádají o pobyt v členském státě EU za účelem výkonu práce ti, kteří již oprávněně pobývají v jiném členském státě za účelem výkonu práce a ti, kteří jsou na území na základě jiného imigračního oprávnění, nicméně mají právo pracovat. Naopak vyloučení jsou cizinci, kteří již např. disponují výhodnějším postavením (EU rezidenti) nebo u kterých se jedná o dočasný charakter práce (např. sezónní zaměstnanci či vnitropodnikově převádění cizinci).

ČR vydává i neduální zaměstnaneckou kartu, pro ty cizince, u kterých zákon o zaměstnanosti i nadále vyžaduje povolení k zaměstnání (zaměstnanci vyslaní ze třetí země) nebo mají výjimku z této povinnosti.

V případě žádosti o zaměstnaneckou kartu na zastupitelském úřadě ČR, obdrží cizinec dlouhodobé vízum za účelem převzetí (typ D/VR), které jej opravňuje k příjezdu a poskytnutí biometrie pro vydání zaměstnanecké karty. Nabrání a zpracování biometrie oddálí nástup cizince do zaměstnání o pár týdnů.

Zaměstnanecká karta bohužel v podmínkách ČR nesplnila cíle směrnice a nijak zásadně nezjednodušila či neurychlila řízení o ní. To, že o povolení k práci již nerozhoduje úřad práce (byť je podstupován test trhu práce) cizinec nijak nepocítí. Určitou procesní výhodou je, že na rozdíl od žadatele o dlouhodobé vízum, má žadatel o povolení k pobytu při zamítnutí právo na soudní přezkum a celé řízení spadá pod ustanovení správního řádu).

6.3.3.4 Pobyt za účelem sloučení s rodinou

Vízum za účelem *sloučení s rodinou* je v praxi velice časté, zejména u cizinců, který přijíždějí za účelem zaměstnání a chtějí vyřídit pobytové povolení i pro své rodinné příslušníky. Účel se prokazuje předložením dokumentů dokazujících rodinnou vazbu – oddací list, rodný list,

rozhodnutí soudu o svěřeni do péče apod. Jak uvádí docent Scheu, podíl sjednocování rodin v rámci migrace je nejvyšší v naprosté většině členských států.³⁰¹

Směrnice 2003/86/ES³⁰² explicitně zakotvuje při splnění stanovených podmínek právo na sloučení rodiny, jehož nárokovost potvrdila i judikatura Soudního dvora Evropské unie³⁰³ (§42a zákona o pobytu cizinců). Veřejný ochránce práv v této souvislosti kritizuje systém Visapoint, který některým těmto cizincům ani neumožní žádost podat³⁰⁴. Toto právo má jak vyplývá z § 42 odst. 3 primárně nositeli oprávnění (tzv. sponzor či živitel). Zákon o pobytu cizinců rozšířil definici rodinného příslušníka nad rámec směrnice (srov. § 42a odst. 1 zákona o pobytu cizinců a čl. č. odst. 1 směrnice). Nárokovost je vázaná na určitou dobu pobytu na území a schopnost „živitele“ rodinu finančně zajistit³⁰⁵.

V praxi se mnoho cizinců rozhodne požádat místo povolení k pobytu za účelem sloučení s rodinou o vízum za stejným účelem. Nicméně v tomto případě odpadá nárok na takové vízum.

Kromě standartních náležitostí se dá za problematické považovat předkládání prostředků k pobytu. Nejenže se tyto částky mění dle změny životního minima, ale jsou pro mnoho cizinců nedosažitelné. Cizinecký zákon v § 13 stanoví, že dospělá osoba musí doložit, že disponuje 15násobkem existenčního minima³⁰⁶, který činí v současné době 2 200 Kč³⁰⁷. V případě dospělé osoby je to v případě žádosti o dlouhodobé vízum v standardní délce šest měsíců 55 000 Kč³⁰⁸. U osob mladších 18 let se toto prokazuje v poloviční výši. V případě

³⁰¹ SCHEU, H. C. *Migrace a kulturní konflikty*. s. 93

³⁰² Již v nařízení Rady 1612/68 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství lze upozorovat cíle Rady, které kladly důraz na sloučení rodiny pracovníků a začlenění pracovníků a jejich rodiny v hostitelském státě s podmínkou stejného zacházení jako se svým státním občanem.

³⁰³ Poprvé tak soud učinil v rozsudku ve věci C-540/03 Parlament proti Radě ze dne 26. června 2006, v němž uvedl, že čl. 4 odst. 1 směrnice 2003/86/ES jde nad rámec čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských a základních svobod a čl. 7 Listiny základních práv EU a „ukládá členským státům přesně vymezené pozitivní povinnosti, kterým odpovídají jasně definovaná subjektivní práva – jelikož jim v případech určených směrnicí ukládá toto sloučení některým rodinným příslušníkům osoby usilující o sloučení rodiny povolit, aniž by mohly uplatnit svůj prostor pro uvážení“ (bod 60). (JÍLEK, D., *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy II.*, s.75)

³⁰⁴ JÍLEK, D., *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy.*, s. 8

³⁰⁵ Honusková V.: ČR umožňovala v praxi sloučení s rodinou již dříve, ale explicitní stanovení práva na sloučení přinesla až tato směrnice. (SCHEU, H. C., *Migrace a kulturní konflikty*. s. 148)

³⁰⁶ § 13 odst. 2 cizineckého zákona: „2. 15násobku částky existenčního minima, jestliže má pobyt na území přesáhnout dobu 30 dnů, s tím, že tato částka se za každý celý měsíc předpokládaného pobytu na území zvyšuje o 2násobek částky existenčního minima“

³⁰⁷ Nařízení vlády č. 409/2011 Sb. o zvýšení částek životního minima a existenčního minima

³⁰⁸ „Pro účely dlouhodobého víza (s výjimkou podnikání) je cizinec povinen prokázat zajištění prostředků ve výši 15násobku částky existenčního minima (dle nařízení vlády 409/2011 Sb. je to 2200 Kč), s tím, že se tato částka za každý celý měsíc předpokládaného pobytu na území (s výjimkou prvního) zvyšuje o 2násobek částky existenčního minima, tedy např. pro pobyt od 1.1.-30.6. by to bylo (15*2200) + (5*2*2200) = 33 000 + 22 000

rodiny se dvěma dětmi se jedná o částku vyšší než 100 000 Kč (pracující člen rodiny prostředky k pobytu neprokazuje), ke které si je nutné připočíst další náklady na ubytování a komerční zdravotní pojištění. Pro mnoho cizinců, zejména těch, kteří přijíždějí na nižší pracovní pozice (často z bývalého východního bloku) jsou tyto částky nedosažitelné. Byť existují tři hlavní způsoby prokazování výše těchto prostředků dle § 13 odst. 2 cizineckého zákona a jsou oddělené spojkou „nebo“, měla by tedy platit, že prokázáním jednoho je povinnost splněna, praxe a požadavky Ministerstva se často mění. V poslední době jsou kumulativně vyžadovány zejména tyto dokumenty: výpis z účtu za posledních šest měsíců a kopie platné mezinárodně uznávané platební karty. Oba tyto dokumenty může předložit i ten cizinec, který další členy rodiny vyživuje a bude v ČR zaměstnán. Je samozřejmě na zamyšlení, jestli mají takto vysoké částky nutné k živobytí opodstatnění, zejména když živitel rodiny bude v ČR pracovat a vydělávat peníze.

Rodinní příslušníci pobývající na základě víz či povolení k pobytu za účelem sloučení s rodinou nepotřebují pro výkon zaměstnání v ČR povolení k zaměstnání. Nicméně v případě, že „živitel“ nesplňuje podmínky směrnice/zákona a rodinný příslušník obdrží vízum „pouze“ za účelem rodinným, tak se na něj tato výjimka nevztahuje (§ 98 písm. 1 zákona o zaměstnanosti)³⁰⁹.

6.3.3.5 Pobyt za účelem studia a vědeckého výzkumu

Dlouhodobé vízum za účelem *studia*, žádá cizinec, pokud je jeho předpokládaná doba studia v ČR delší než 3 měsíce, a jde-li o vzdělávání v základní škole, střední škole nebo v konzervatoři, které není uskutečňováno v rámci výměnného programu nebo odborné praxe prováděné za úplaty. V ostatních případech by měl dle § 64 žádat rovnou o povolení k dlouhodobému pobytu.

Nicméně v praxi volí i ti studenti, kteří mají nárok na povolení k pobytu, raději dlouhodobé vízum, a to zejména s ohledem na delší lhůty pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu. Stejně podmínky se týkají vědeckých pracovníků.

= 55 000,- Kč“; zdroj: Stránky Ministerstva vnitra, <http://www.mvcr.cz/clanek/prostredky-k-pobytu-pro-ucely-dlouhodobeho-viza.aspx> (shlédnuto dne 12.5.2013)

³⁰⁹ Tuto změnu přinesl novelizační zákon 101/2014 Sb.

Možnost žádat ze zahraničí přímo o povolení k pobytu vychází z evropské legislativy³¹⁰. Směrnice má velice pozitivní cíle, nicméně prostředky k jeho dosažení jsou mezi členskými státy nejednotné. Směrnice sice stanoví, aby bylo studentům vydáváno povolení k pobytu, nicméně proces jeho vydání a zejména lhůty se mezi členskými státy různí. Směrnice mohla např. uvést maximální lhůtu pro vydání.

Komise upravuje slučující směrnici, která sloučí obě kategorie do jedné směrnice a přidá taky stážisty, dobrovolníky a *au-pair*.³¹¹ Harmonizující podmínky umožní vstup a pobyt vědcům a studentům ze států mimo Evropskou unii za vylepšených podmínek. Rodinní příslušníci je mohou doprovodit a studentům bude umožněno pracovat až 15 hodin týdně mimo studium. Vědci a studenti budou smět prodloužit pobyt o 9 měsíců po dokončení výzkumu nebo studia a hledat si práci nebo začít podnikat. Státy Evropské unie mohou rozhodnout, zda tato pravidla povolí také žákům na školní výměně nebo výukovém projektu, dobrovolníkům Evropské dobrovolnické služby a pracovníkům *au-pair*.³¹²

6.3.3.6 Specifické dokumenty potřebné k žádosti o dlouhodobé vízum či povolení k pobytu

V následujícím textu zmíním několik problematických dokumentů, které jsou vyžadovány víceméně u všech žádostí o dlouhodobé vízum či u povolení k pobytu. Vyjma matričních dokladů, žádný z dokumentů nesmí být starší 180 dnů (§ 55 cizineckého zákona).

Za prvé se jedná o doklad o ubytování. Většina cizinců nevlastní na území ČR nemovitost a tak musí předložit jiný doklad o zajištění ubytování. Jedná se buď o nájemní smlouvu, nebo o formulář, kterým majitel před notářem stvrdí, že cizince ubytuje. S ohledem na délku řízení, které standardně trvá od dvou do čtyř měsíců a navíc je cizinec většinou v zahraničí, se jeví jak nemožné získat tak brzy před příchodem pro cizince vyhovující bydlení a standardní nájemní smlouvu. Dá se proto s jistotou předpokládat, že mnoho dokladů je připraveno za

³¹⁰ Směrnice 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 „Jedním z cílů činnosti Společenství v oblasti vzdělávání je podporovat celou Evropu, aby byla význačným světovým centrem pro studium a odborné vzdělávání. Podpora mobility státních příslušníků třetích zemí do Společenství za účelem studií je klíčovým faktorem této strategie. Jeho součástí je sbližování vnitrostátních právních předpisů členských států o podmínkách vstupu a pobytu.“

Směrnice Rady 2005/71/ES ze dne 12. října 2005 o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu

³¹¹2013/0081 (COD), Brussels 36 March 2013: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, pupil exchange, remunerated and unremunerated training, voluntary service and au pairing

³¹² <http://www.evropskyvyzkum.cz/cs/novinky/nova-smernice-eu-pro-vedce-ze-tretich-zemi-a-studenty> (stránka navštívená dne 11.11.2014)

úplatu, cizinec v takovém bydlení nikdy bydlet nebude a po příjezdu si najde jiné bydlení. Navzdory tomu Ministerstvo vnitra na tomto požadavku trvá (pozastavený návrh nového cizineckého zákona³¹³ po tlaku odborné veřejnosti tento požadavek měnil, přičemž cizinec by prokazoval bydlení až po příjezdu³¹⁴).

Dalším dokumentem, který proces zdržuje, byť není až tak problematické jej získat, je obdoba *výpisu z trestního rejstříku*³¹⁵. U některých zemí se tento doklad nevydává (např. USA), a cizinec jej nahradí čestným prohlášením nebo v některých zemích (např. Ukrajina) je vydán s platností jeden měsíc, což je pro vízové účely příliš krátká doba. Navíc u mnoha třetích zemí je nutné tento dokument opatřit apostilou či superlegalizovat.

Mnoho dokumentů, které cizinci předkládají k žádosti o vízum, musí mít *vyšší stupeň ověření pravosti*³¹⁶. „*Doklady vydané soudy a úřady v cizině, které platí v místě, kde byly vydány, za veřejné listiny, mají důkazní moc veřejných listin i v ČR, pokud jsou opatřeny předepsanými ověřeními*“. Podle toho je třeba, aby všechny doklady předkládané k úřednímu jednání vydané v cizině byly ověřeny příslušnými orgány státu, jehož orgán doklad vydal, a superlegalizovány zastupitelským úřadem ČR, není-li mezinárodní smlouvou stanoveno jinak.

Tato problematika se řídí mezinárodními smlouvami a požadavek superlegalizace byl zrušen mezi signatáři úmluvy Úmluvou o zrušení požadavku ověřování cizích veřejných listin z 5. října 1961 (tzv. Haagska úmluva)^{317 318}. Třetí skupinou zemí z pohledu ověřování dokumentů jsou ty, s kterými Česká republika sjednáno osvobození od ověřování prostřednictvím dvoustranných mezinárodních smluv³¹⁹. Paradoxně není apostila vyžadována u dokumentů

³¹³ Návrh textu k nalezení na stránkách Úřadu vlády <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=RACK97JH9S6X> (stránka navštívená dne 16.8.2013)

³¹⁴ U již zrušené zelené karty, tato možnost prokázat ubytování až po příjezdu, existovala a nepůsobila větší potíže.

³¹⁵ § 31 odst. (5) „*K žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů je cizinec na požádání dále povinen předložit a) doklad obdobný výpisu z evidence Rejstříku trestů jako podklad k posouzení trestní záchovalosti (§ 174) vydaného státem, jehož je cizinec státním občanem, jakož i státy, v nichž cizinec pobýval v posledních 3 letech nepřetržitě po dobu delší než 6 měsíců, nebo čestné prohlášení v případě, že tento stát takový doklad nevydává; doklad nelze vyžadovat od cizince mladšího 15 let,*“

³¹⁶ § 52 zákona č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním

³¹⁷ Vyhláška MZV č. 45/1999 Sb.

³¹⁸ Seznam signatářských zemí k nalezení zde:

http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.status&cid=41#mem

³¹⁹ Tyto smlouvy obsahují většinou tuto definici: *Listiny, které byly vydány nebo ověřeny příslušným orgánem jedné ze smluvních stran a podepsány a opatřeny otiskem úředního razítka, nevyžadují ověření na území druhé smluvní strany. Totéž platí i pro podpisy na listinách a podpisy, které byly ověřeny podle předpisů jedné ze smluvních stran.*

Listiny, které jsou na území jedné ze smluvních stran považovány za veřejné, mají na území druhé smluvní strany průkazní moc veřejných listin.

mnoha států bývalého východního bloku, a naopak je vyžadována u některých států EU (Belgie, Německo atd.).

Cestovní zdravotní pojištění je jeden z nejdiskutovanějších a nejkontroverznějších požadavků u žadatelů o dlouhodobá víza či o povolení k pobytu. Je rozdíl, zda je o dlouhodobý pobytový titul žádáno ze zahraničí nebo na území ČR. V prvním případě, jsou možnosti pojištění širší a lze jej sjednat i u zahraniční pojišťovny. Podmínkou je, že pojištění musí být uzavřeno na celou dobu pobytu na území ČR a výše sjednaného limitu pojistného plnění na jednu pojistnou událost musí činit minimálně 60 000 EUR bez spoluúčasti žadatele³²⁰. V případě sjednání pojištění u zahraniční pojišťovny musí cizinec předložit i úředně ověřené překlady pojistné smlouvy a všeobecných pojistných podmínek do českého jazyka, prokazující uzavření cestovního zdravotního pojištění.

Komplikovanější je úprava pojištění u žádostí o dlouhodobý pobyt na území, typicky při prodlužování dlouhodobého víza na povolení k dlouhodobému pobytu. V takovém případě si musí cizinec sjednat u komerční pojišťovny pojištění v rozsahu komplexní zdravotní péče (§ 180j odst. 5 cizineckého zákona). Toto pojištění je velice drahé, poskytuje ho pouze několik pojišťoven na trhu a jeho využití v praxi není ideální³²¹. Konsorcium neziskových a nevládních organizací se např. domnívá, že: „*Současné nastavení systému je výhodné pro komerční zdravotní pojišťovny. Migranti a migrantky jsou totiž povinni si jejich produkty kupovat, aby získali povolení k pobytu. Naopak pojišťovny samy nepodléhají téměř žádné regulaci.*“³²² Ministerstvo vnitra v rámci přípravy nového zákona (projednávání pozastaveno)

³²⁰ § 180 j odst. 1: *Rozsah pojištění (pojistná smlouva musí zahrnovat krytí nákladů, které je cizinec povinen uhradit po dobu svého pobytu na území v případě poskytnutí nutné a neodkladné zdravotní péče, včetně nákladů spojených s převozem nebo, v případě jeho úmrtí spojených s převozem jeho tělesných ostatků, do státu, jehož cestovní doklad vlastní, popřípadě do jiného státu, ve kterém má povolen pobyt.*

³²¹ Analýza komerčního zdravotního pojištění cizinců od konsorcia neziskových organizací http://www.konsorcium-mno.cz/dokumenty/analiza_komerčního_zdravotního_pojisteni_pro_vybor171012_201210180815049.pdf (stránka navštívená dne 30.5.2013)

„*Většina z přibližně půl milionu migrantů dlouhodobě žijících v České republice se účastní veřejného zdravotního pojištění. Migranti ze zemí mimo EU, kteří zde nemají trvalý pobyt a nejsou zaměstnanci, jsou však z veřejného zdravotního pojištění většinou vyloučeni a odkázáni na komerční zdravotní pojištění. Jedná se o až 100 tisíc migrantů, kteří v ČR dlouhodobě pobývají např. jako živnostníci, jako rodinní příslušníci dalších osob či jako studenti... Parlament ČR dvě novely zákona o pobytu cizinců, které těmto českým komerčním pojišťovnám zajistily monopol (migranti již nemohou být pojištěni u zahraničních pojišťoven), přičemž obě novely provázely silný a netransparentní lobbying. Tyto změny se však v podstatě nijak neprojeví na výši dluhů migrantů za zdravotní péči, jejichž výše se v letech 2004 až 2011 pohybovala okolo 8% z celkových nákladů na zdravotní péči poskytnutou migrantům v nemocnicích. Zástupci českých komerčních pojišťoven se rovněž opakovaně vyslovovali proti začlenění migrantů do systému veřejného*“

³²² Stejná analýza: „*pojištění není nárokové, pojišťovny nejsou povinny uzavírat s migranty pojistné smlouvy a mohou nemocné nebo starší cizince, jejichž léčení by mohlo být ekonomicky náročné, odmítnout; existují tzv. „nepojistitelní cizinci“: nedonošené děti, děti s vrozenou vadou, chronicky nemocní lidé, starší lidé;*

plánovalo přenést tuto problematiku na jiný rezort, přičemž uvádí, že Ministerstvo zdravotnictví stanoví okruh osob, které budou čerpat ze systému veřejného zdravotního pojištění a osob, na které se vztahuje komerční pojištění³²³. V tuto chvíli není zřejmé, zda budou vyřešeny výše uvedené problematické otázky.

Od některých žadatelů je vyžadován *doklad, že netrpí závažnou nemocí*³²⁴. Závažnou nemoc definuje vyhláška 274/2004³²⁵, na kterou odkazuje § 182a odst. 1 cizineckého zákona. Ustanovení zákona mluví o tomto požadavku velice restriktivně „*pouze v případě důvodného podezření, že cizinec závažnou nemocí trpí*“. Nicméně v praxi je lékařská zpráva vyžadována od cizinců na základě státní příslušnosti, a ne individuálně v případě podezření. Jednotlivé státy, jejichž státní příslušníci podléhají povinnosti předložit výše uvedenou lékařskou zprávu, vyhláší hlavní hygienik Ministerstva zdravotnictví České republiky³²⁶.

6.3.3.7 Rozhodnutí o žádosti

Po nabrání žádosti na zastupitelském úřadě ČR je tato zasílaná ministerstvu vnitra k rozhodnutí. Schválené dlouhodobé vízum se udělí na konkrétní dobu pobytu odpovídající požadovanému účelu pobytu a platnosti předložených dokladů, nejvýše však na dobu 6 měsíců. Vízový štítek obsahuje vždy dva údaje: platnost víza a povolenou dobu pobytu³²⁷. Někdy se tyto dva údaje diametrálně liší a zákon mlčí v tom, od kdy počítat dnů, které může cizinec v rámci platnosti využít. Dle neformálního stanoviska Ministerstva vnitra na

- *pojišťovny si samy stanovují rozsah pojistného krytí a další ustanovení pojistných podmínek, takže pojistné smlouvy obsahují četné výluky a další omezení, které činí úhradu péče nejistou;*

- *pojišťovny vyžadují, aby migrant uhradil pojistné na celou dobu pobytu dopředu, přičemž tzv. nespotřebované pojistné se nevrací.*

³²³ Návrh nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území ČR (Ministerstvo vnitra)

³²⁴ § 31 odst. (5) cizineckého zákona: *K žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů je cizinec na požádání dále povinen předložit.. b) lékařskou zprávu, že netrpí závažnou nemocí; o předložení lékařské zprávy lze požádat pouze v případě důvodného podezření, že závažnou nemocí trpí.*

³²⁵ Vyhláška č. 274/2004 Sb. v platném znění, ve které se udává seznam nemocí, ohrožujících veřejné zdraví, a seznam nemocí a postižení, které by mohly závažným způsobem ohrozit veřejný pořádek

³²⁶ *Na základě požadavku hlavního hygienika Ministerstva zdravotnictví České republiky mají státní příslušníci následujících států: Keňa, Kongo, Moldavsko, Mongolsko, Nigérie, Pákistán, Turkmenistán, Tádžikistán, Uzbekistán a Vietnam za povinnost předložit k žádosti o víza k pobytu nad 90 dnů (typ D) lékařskou zprávu, která potvrdí, že cizinec netrpí nemocemi TBC a syfilis. Lékařská zpráva musí být opatřena ověřeným překladem do českého jazyka.*

(http://www.mzv.cz/saopaulo/cz/rozdeleni_pusobnosti/viza_a_pobyt_v_cr/vizum_pro_pobyt_nad_90_dnu/vizum_pro_pobyt_nad_90_dnu.html, stránka navštívená dne 3.7.2013)

³²⁷ Platností víza (údaj „od-do“) se rozumí období, ve kterém držitel víza může uskutečnit povolený pobyt (standardně 6 měsíců). Vedle toho dobou povoleného pobytu (ve vízovém štítku údaj „Délka pobytu dnů“) se rozumí počet dnů, během nichž může držitel tohoto víza pobývat na území.

webových stránkách, se dny počítají od vstupu na území ČR/Schengenu³²⁸. Nicméně tato situace působí značné problémy v praxi a navíc není výjimkou, že členové rodiny mají navzájem rozličný počet dnů pro pobyt, což působí velké problémy zejména při prodlužování víz, kdy každý může začít s procesem prodloužení víza v jiné době.

V případě neudělení dlouhodobého víza na základě důvodů stanovených v § 56cizineckého zákona se může nově od roku 2011 žadatel vůči takovému rozhodnutí „odvolat“ (§ 180e cizineckého zákona). Jedná se o velmi specifický proces, tzv. nové posouzení důvodů a rozhoduje Komise pro rozhodování ve věci cizinců³²⁹.

6.3.3.8 Biometrie v průkazech povolení k dlouhodobému pobytu

Jednou z dlouhodobých harmonizačních snah na straně evropské legislativy je vytváření jednotných vzorů víz a povolení k pobytu, byť jsou samotné podmínky pro jejich vydání v členských státech různé.

Nařízení Rady (ES) č. 380/2008³³⁰, zavádí biometrické údaje do průkazů povolení k pobytu, které mají již od roku 2002 jednotný vzor. Proklamovaným cílem je ochrana proti paděláním a pozměňování, a tím pádem předcházení nedovolenému přistěhovalectví a nedovolenému pobytu. Současně dále naplňuje zásadu „jedna osoba - jeden doklad“. Proto nařízení stanoví výhradně bezpečnostní prvky a biometrické identifikátory, jež se mají používat v členských státech v jednotném vzoru povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí³³¹.

Podle zmíněného nařízení se pořizují tyto biometrické identifikátory: fotografie poskytnutá žadatelem nebo zhotovená při předkládání žádosti a dva otisky prstů, které byly pořizeny naplocho a digitálně zaznamenány. Děti mladší šesti let nemusí odevzdávat otisky prstů. S ohledem na rozsáhlost problematiky biometrických průkazů povolení k dlouhodobému pobytu byla do cizineckého zákona vložena celá nová část Hlava IXa.

V praxi to pro cizince znamená větší administrativní zátěž a nákladnější řízení. Cizinec se musí po kladném rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu (tzn. o zaměstnanecké nebo

³²⁸ <http://www.mvcr.cz/clanek/vizum-k-pobytu-nad-90-dnu-dlouhodobem.aspx?q=Y2hudW09MTA%3d>

³²⁹ Více víz v článku: KRYSKA, D. *Postavení Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců*. (JÍLEK, D. *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy*, s. 187)

³³⁰ Nařízení Rady (ES) č. 380/2008, kterým se mění nařízení (ES) č.1030/2002, kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí

³³¹ Důvodová zpráva k zákonu 427/2010 Sb., který novelizoval mj. cizinecký zákon: „*Je důležité připomenout, že toto nařízení stanoví pouze technické specifikace, které nejsou tajné; tyto technické specifikace musí být doplněny o další technické specifikace, které mohou zůstat utajeny proto, aby se zabránilo paděláním nebo pozměňování průkazů, a které nemohou zahrnovat osobní údaje nebo odkazy na takové údaje.*“

modré kartě) dostavit ještě dva krát ke správnímu úřadu – nejprve k odevzdání biometrických údajů a poté k vyzvednutí hotového průkazu, kdy dochází k opětovné verifikaci cizince. Poplatek za vydání průkazu se po zavedení biometrie více než zdvojnásobil³³², navíc změny údajů zapsaných v průkazech (jméno, adresa, účel pobytu atd.) znamenají povinnost vyřízení nového průkazů a tím pádem další poplatek.

S ohledem na náročnost a nákladnost řízení by bylo vhodnější vystavovat povolení k dlouhodobému pobytu na dobu delší než je standardní platnost jednoho roku. Změny v tomto ohledu měl přinést zcela nový zákon o pobytu cizinců, kterého projednávání je v současné době pozastaveno³³³.

6.3.3.9 Volný pohyb s dlouhodobým oprávněním k pobytu

V předchozích kapitolách byl popsán právní základ a vývoj volného pohybu občanů třetích zemí, kteří jsou držiteli dlouhodobých víz a povolení k pobytu. V této podkapitole se zaměřím na praktické aspekty volného pohybu a cestování s těmito pobytovými oprávněními.

Volný pohyb s dlouhodobým oprávněním k pobytu působí v praxi občasné problémy. Tato možnost volného pohybu totižto není zřejmá ze štítku dlouhodobého víza (matoucí je zejména označení územní platnosti zkratkou konkrétního členského státu a někteří cizinci se mylně domnívají, že nemůžou cestovat do jiného státu – viz příloha č. 3 této práce) či z biometrické kartičky. Možnost volného pohybu vyplývá z přímo závazných schengenských/komunitárních předpisů (zejména článek 18 a 21 Schengenské prováděcí úmluvy či z článku 5 Schengenského hraničního kodexu - nařízení) a tudíž není zřejmá ani z textu zákona o pobytu cizinců.

Při schválení Vízového kodexu, zejména v otázce týkající se počítání času dle schengenského pravidla (v této době 3 měsíce během půlroku) se hodně probírala otázka navazujících pobytů krátkodobý vs. dlouhodobý pobyt. Komise zcela jasně uvedla³³⁴, že se jedná o paralelní pobyty, která jsou na sobě zcela nezávislá. To znamená, že např. bezvízový cizinec, kterému skončilo vízum za účelem studia, může po jeho skončení ještě tři měsíce cestovat a nemusí opustit území schengenského prostoru. Tento přístup lze samozřejmě pouze kvitovat, a to nejen s ohledem na právní čistotu, kdy se nemíchají pobyty s různým právním základem ale

³³² Základní poplatek je 2500 Kč, oproti původním 1000 Kč. Viz část IX sazebníku správních poplatků položka 116 v zákoně 2004 Sb., o správních poplatcích

³³³ Návrh textu k nalezení na stránkách Úřadu vlády <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=RACK97JH9S6X> (stránka navštívená dne 16.8.2013)

³³⁴ Kapitola 7.9 Příručky k Vízovému kodexu I.

také s ohledem na různé účely, které většinou tyto pobyty obsahují (nemluvě o nesmyslnosti opuštění území pouze *pro forma*).

6.3.3.10 Hlášení místa pobytu na území

Všichni cizinci, včetně občanů EU a jejich rodinných příslušníků, mají povinnost hlášení místa pobytu na území (dále jen ohlašovací povinnost). Tato povinnost vychází z evropské legislativy³³⁵ a v zákoně o pobytu cizinců je k nalezení v ustanoveních § 93-97.

Občan třetí země je povinen do tří pracovních dnů od vstupu přijít na služebnu cizinecké policie a ohlásit místo pobytu, tzn. přesnou adresu. Zajímavě je, že cizinci co přijíždí nejprve na krátkodobé vízum a poté se vrací zpátky domů s cílem vyzvednout si na zastupitelském úřadě dlouhodobé vízum (většinou žádají o obě víza současně) – musí ohlásit místo pobytu po příjezdu v obou případech, byť se adresa nezměnila. Na tomto příkladu je vidět, že spíš než o ohlášení místa pobytu jde o určitou registraci uděleného pobytu a ověření, že na něj cizinec do ČR přijel. Je možné se domnívat, že i z toho důvodu, se neformálně o tomto úkonu mluví jako o registraci, a ne jako o hlášení místa pobytu.

Tuto povinnost má i cizinec, který pobývá v jiné členské zemi a přijede byt' jen na pár dní do ČR. Lze předpokládat, že takový cizinec buď o takové povinnosti ani neví, nebo prostě místo pobytu nenahlásí, protože to pro něj znamená zejména časovou ztrátu³³⁶. Co se týče výjimek, tak v případě ubytování u ubytovatele (většinou hotel apod.) splní tuto povinnost za cizince ubytovatel. Další výjimku z ohlašovací povinnosti tvoří cizinci mladší 15 let nebo členové personálu zastupitelského úřadu cizího státu nebo mezinárodní vládní organizace akreditované v ČR, spolu s rodinnými příslušníky.

Občané jiných států EU a jejich rodinná příslušníci jsou také povinni ohlásit místo pobytu do 30 dnů od vstupu, jestli předpokládaný pobyt bude delší než 30 dnů.

³³⁵ Schengenská prováděcí úmluva stanoví tuto povinnost pro občany třetích zemí v článku 22 „1. Cizinci, kteří řádně vstoupili na území jedné ze smluvních stran, jsou povinni se za podmínek stanovených každou smluvní stranou ohlásit u příslušných orgánů smluvní strany, na jejíž území vstoupí. Toto ohlášení lze provést podle volby každé smluvní strany buď při vstupu, nebo ve lhůtě tří pracovních dnů ode dne vstupu ve vnitrozemí smluvní strany, do které vstoupili.

2. Cizinci s bydlištěm na území některé smluvní strany, kteří vstoupí na území druhé smluvní strany, podléhají ohlašovací povinnosti podle odstavce 1

Také Směrnice 38/2004/ES článek 5 odst. 5 a článek 8

³³⁶ Nutno podotknout, že nesplnění výše uvedené povinnosti se považuje za přestupek a lze za něj uložit pokutu do výše 3 000 Kč (§ 156 odst. 1 písm. f) a odst. 4 písm. d) zákona o pobytu cizinců).

6.3.4 PROCESNÍ OTÁZKY U DLOUHODOBÝCH POBYTŮ

Jednou z nejproblematictějších oblastí v pobytové a cizinecké problematice ČR jsou procesní otázky. Jedná se jak o otázku právní čistoty a správnosti, tak o otázku praktickou, kterou je komplikovanost a zdlouhavost většiny pobytových procesů, jak těch vycházejících z evropských zdrojů práva tak těch národních. Od počátku vytváření národní cizinecké legislativy je snaha státu vyloučit cizince ze standardního správního procesu či z práva na soudní přezkum, a tím pádem, a vytvořit samostatný druh řízení, pro cizince méně výhodný a často bohužel diskriminační. Evropské předpisy mají většinou větší potenciál chránit práva cizinců (viz např. prosazení odvolání u zamítnutí krátkodobého víza) nicméně narážejí na nutnost kompromisu mezi členskými státy.

Určitou revoluci představuje přijetí Listiny základních práv EU, která upravuje právo na řádnou správu v článku 41 a zejména právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces v článku 47³³⁷

6.3.4.1 Správní řízení a právo na přezkum

Co se týče české legislativy, ta vylučuje většinu řízení týkajících se pobytové agendy ze správního řízení nebo dochází k odchylkám od správního řízení^{338 339}. Následující ustanovení § 169 stanoví odchylky od správního řádu, a to zejména ve věci lhůt, které jsou mnohem delší než standardní správní lhůty. Správní řád se dle § 177 (ve spojení s § 154 odst. 1) nicméně uplatní v případě, kdy zvláštní úprava neobsahuje základní zásady správního řízení a postupuje se obdobně dle části čtvrté správního řádu³⁴⁰. Výjimku tvoří řízení týkající se osob určitým způsobem chráněných komunitární úpravou (např. rodinný příslušníci občanů EU)

³³⁷ HOLÁ, E. (Organizace pro pomoc uprchlíkům): „Listina práv se aktivuje, jen pokud státy implementují právo Unie. Velká část migračních otázek je ale dnes více či méně řešena právem Unie a česká úprava je, nebo by měla být, jeho implementací. Díky vývoji sekundární legislativy Unie v oblasti migrace se tedy dá říci, že procesní záruky zaručené Listinou práv dopadají na většinu cizineckých řízení.“ (JÍLEK, D. *Pobyt cizinců: Vybrané právní problémy II.*, s. 157-8)

³³⁸ Ustanovení §168 cizineckého zákona stanoví „Ustanovení části druhé a třetí správního řádu se nevztahují na řízení podle § 9 (s výjimkou řízení podle § 9 odst. 4), § 10, § 19 odst. 1, § 20, 30, 33, 36, § 38 odst. 1, § 40, 41, 42g, 49, 50, 52, § 53 odst. 3, § 122 odst. 1 a 2, § 123a, § 135 odst. 3, § 148, § 154 odst. 2, § 155 odst. 1, § 180, 180b, 180d, 180e a 180h.“

³³⁹ I. Hřebíková z MV uvádí, že do roku 2006, bylo vynětí širší – všechny uvedené řízení byla vyňata ze správního řádu jako takového, a ne pouze z části druhé a třetí. (SCHEU, H. Ch., *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie. Quo vadis, visum*, s. 199)

³⁴⁰ I. Hřebíková uvádí jako příklad, oznamování důvodů neudělení víza, které jsou ve Vízovém kodexu stanoveny velice vágně – v takovém případě se podpůrně použije správní řád.

Nutným výsledkem tohoto vyloučení je i nemožnost dovolat se soudního přezkumu u většiny takto vyňatých řízení³⁴¹ (§ 171 cizineckého zákona, netýká se cizinců, kteří jsou rodinnými příslušníky občanů EU). Judikatura opakovaně potvrdila, že nevydáním víza nedochází k zásahům do základních práv a svobod – Listina základních práv a svobod nezakládá právo cizinci na pobyt na území ČR. Za základní ideové východisko tohoto přístupu považuje odborná literatura princip státní suverenity, kterou je nezávislost státu v mezinárodních i vnitřních záležitostech na jiné moci³⁴². Na druhé straně se objevuje i v této oblasti pozitivní posun směrem k cizinci – neudělení víza nezasahuje do základních svobod vyjma případů, kdy má takové rozhodnutí dopad na rodinný či soukromý život žadatele³⁴³. Druhým nabouráním dosavadní filozofie je zavedení možnosti přezkumu zamítavého rozhodnutí u víz – byť se jedná o přezkum vnitřní ze strany nadřízeného správního orgánu, a ne vnější ze strany soudů.³⁴⁴ Průlomem dosavadní praxe může být výsledek řízení Komise vůči ČR pro porušení práva dle č. 258 SFEU (č. 2012/2239), kdy může dojít ke zrušení výluky soudního přezkumu u krátkodobých víz, což by pravděpodobně vedlo také ke zrušení výluky u dlouhodobých víz.³⁴⁵

Ministerstvo vnitra jako tvůrce cizinecké legislativy obhajuje toto vynětí tím faktem, že cizinec ze třetí země nemá subjektivní právo na vstup na území ČR (takové právo je dáno pouze občanům ČR a EU). Navíc zákon sám stanoví, že na vízum není právní nárok³⁴⁶. Dále MV uvádí, že tyto (zejména) vízové procesy nesplňují definici správního řízení dle § 9 správního řádu. Toto odůvodnění považují za velice křehké. Zaměřuje se tady procesní ochrana účastníka řízení za záruky na výsledku řízení. Občan třetí země, který byl vpuštěn do vízového procesu – získal potřebnou dokumentaci, zaplatil poplatek za vízum, dostavil se na příslušný konzulát – by tak neměl být vystaven absolutní svévoli správních orgánů, pouze

³⁴¹ Hájek, M.: „NSS v minulosti podal dva návrhy k Ústavnímu soudu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy na zrušení výluky přezkumu rozhodnutí o neudělení víza [§ 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců] a rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud se před zahájením řízení zdržoval cizinec na území ČR neoprávněně, a to pro rozpor s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Posledně jmenovanou kompetenční výlukou zrušil Ústavní soud svým nálesem ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07, č. 47/2009 Sb. Nosným důvodem citovaného nálezu přitom byla především skutečnost, že vyhoštění cizince může mít za následek porušení řady základních práv“ (JÍLEK, D., *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy*, s. 18)

³⁴² POTOČNÝ, M., *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část*, s. 14-15

³⁴³ NSS č.j.9 AS 95/2008 – 45 – nárok žadatelky sice nebyl uznán, ale soud zmínil, že *pro futuro* je nutné se i s ohledem na existenci soudního přezkumu u vízového procesu u okolních států touto výlukou zabývat a hledat řešení

³⁴⁴ Je zajímavé, že Polsko také vyjímá vízový proces, kdy vydává vízum konzul ze soudního přezkumu – důvodem je fakt, že cizinec nacházející se v zahraničí není pod jurisdikcí Polské republiky. (Autor KRYSKA, D., JÍLEK D., *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie. Quo vadis, visum?*, s.264)

³⁴⁵ Autor VORÍŠEK, P. (JÍLEK, D., *Pobyt cizinců: Vybrané právní problémy II.*, s. 240)

³⁴⁶ Toto potvrdila i judikatura Ústavního soudu – např. Sp.zn. Pl. ÚS 10/08 ze dne 12.5.2009, Sp.zn. Pl. ÚS 36/93, sp. zn. IV ÚS 85/04

proto, že je řízení v zahraničí a on není českým občanem. Regulace (např. uzákoněním možnosti transparentního kvótového systému) by měla nastat před tím, než mu je umožněno žádost podat. Vízový proces se dle definice nijak neodlišuje od standardního správního řízení – jedná se o postup správního orgánu, jehož rozhodnutím se zakládají práva konkrétní osoby³⁴⁷. Logika výše uvedeného zdůvodnění pokulhává i s ohledem na nově vytvořenou existenci opravného prostředku při zamítnutí vydání krátkodobého a dlouhodobého víza – mezi taxativně uvedenými důvody pro zamítnutí nepatří možnost použití „na vízum není právní nárok“³⁴⁸. V rozporu s tímto shledává autorka např. nezpřístupňování stanoviska zastupitelského úřadu žadateli – naplnění výše uvedených požadavků lze poznat pouze z řádně odůvodněného rozhodnutí. Takovéto rozhodnutí by bylo také v rozporu s některými základními zásadami správního řízení, které se i v těchto případech aplikují, jako např. zásada předvídatelnosti či ochrany dobré víry. I v tomto ohledu se judikatura vyvíjí – rozšířený senát NSS ve svém rozhodnutí uvedl, že „Absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje.“³⁴⁹ Takovéto rozhodnutí má své zákonné meze, vyplývající z ústavních principů a nesmí podléhat libovůli. Cizinci by měla být přiznána práva účastníka řízení.

Veřejný ochránce práv kritizuje na mnoha příkladech chyby správních orgánů v řízeních vedených podle cizineckého zákona či systémové nedostatky tohoto přístupu.³⁵⁰

Veřejný ochránce práv poukazuje na zcela konkrétních případech, dvojí přístup správních úřadů k „standardním“ subjektům správního řízení a k cizincům, kteří nemají požívat stejných práv v správním řízení před českými orgány, byť je stejně zasahováno do jejich osobních práv, platí správní poplatky atd. Je otázkou jak mohlo být takovéto vyloučení vpraveno do zákona a poukazuje i na společenské nahlížení na cizince a sníženou citlivost společnosti ve věci míry přiznání práv cizincům. Těžko si představit, že by byla určitá řízení před českými správními orgány, kde vystupují jako subjekty zejména čeští občané, vyloučena ze správního

³⁴⁷ Toto potvrdil i NSS ve svém nálezu č.j. 6 A 25/2002-42 publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS (SCHEU, H. Ch., *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie. Quo vadis, visum?*, s. 224)

³⁴⁸ E. Ehnertová z NSS uvádí, že na základě tohoto postulátu, nelze rozšiřovat hranice správního uvážení na důvody pro zamítnutí stanovení v zákoně. (JÍLEK, D, *Vízová politika a praxe ČR v kontextu EU*. s. 213) Dále viz argumentaci Komise v odůvodněném stanovisku, ve kterém zahájila řízení pro porušení práva vůči ČR (č. 2012/2239).

³⁴⁹ Č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS

³⁵⁰ „Rada (zejména vízových) řízení je vedena v režimu části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. V praxi tak vznikají spory o to, která z ustanovení části druhé a třetí správního řádu jsou potřebná i pro tato řízení, resp. kde jsou meze přiměřenosti při užití těchto ustanovení (což v konečném důsledku vede k oslabení právní jistoty účastníků řízení)“ (POŘÍZEK, P., *Nad vybranými aspekty řízení vedených dle zákona o pobytu cizinců z pohledu praxe veřejného ochránce práv*. Časopis Správní právo 5/2010, s. 257 – 294)

řádu a tím pádem z práv s ním spojených např. s poukazem na větší praktičnost pro správní úřad. Standardní argumentace u vízového procesu je nemožnost aplikace správního řádu ve vzdálené oblasti či neznalost jazyka a právních principů ze strany cizinců. Nicméně není jasné, proč jsou ustanovení správního řádu vyloučena jako celek a ne pouze u konkrétních úkonů, kdy určité procesy nelze v zahraničí či na území zachovat.³⁵¹

Navíc mnoho postupů zastupitelských úřadů či správních orgánů na území jednajících s cizinci, nevyplývá ze zákona či podzákoných předpisů, ale např. z interních směrnic či oběžníků, a proto je v praxi vždy nutné se informovat na jednotlivých úřadech o jejich postupech. Právní jistota cizinců je tím značně oslabena.

Výkladové nejasnosti se týkají např. otázek povinné osobní účasti cizince na některých správních úkonech, kdy byť to zákon ani správní řád nevyžadují, tak je osobní účast vyžadována a není možné se nechat zastoupit. Dále nepořizování záznamu z pohovorů na zastupitelských úřadech, neodůvodňování zamítavých rozhodnutí či nemožnost soudního přezkumu. Zvláště závažné byli posledně dva zmíněné v případech rodinných příslušníků EU. Po novele cizineckého zákona v roce 2011 (zákon č. 427/2010 Sb.) bylo s ohledem na zavedení odůvodnění a možnosti odvolání se u zamítnutí krátkodobého víza ve Vízovém kodexu, to samé přijato i u dlouhodobých víz. Nicméně bez možnosti soudního přezkumu.

K zajímavému střetu dochází u modrých karet, kdy čl. 6 v souladu s čl. 79 odst. 5 SFEU je možné zvolit celkový objem nebo-li kvóty pro počet vydaných modrých karet a tudíž modrá karta nemusí být vydána, ani v případě splnění všech podmínek³⁵². Modré karty spadají pod ochranu správního řádu, a tudíž i pod soudní přezkum. Kvóty jako zákonný důvod pro zamítnutí vydání modré karty žádný zákon neuvádí, a proto by bylo takové rozhodnutí ze strany státu pouze těžko obhajitelné v soudním řízení.

Jak uvádí sama směrnice o modrých kartách, každé rozhodnutí musí být „právně napadnutelné“. V tomto směru jsou všechny předpisy velice „obezřetné“ v užití spojení „soudně přezkoumatelné“ – důvodem je zejména anticipovaný nesouhlas členských států při schvalování. K nejasnostem dochází následně i při překladech do národních jazyků (česká terminologie je v rámci směrnic a nařízení nejednotná). Určitou harmonizaci v této oblasti

³⁵¹ Tady je zajímavé zmínit, že před rokem 2006 byl správní řád dokonce vyloučen jako celek. Ústavní soud ve vícero případech judikoval, absenci zákonného podkladu pro uskutečňování státní moci a zároveň, že vyloučení použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných současně zakládá i rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny (Pl. ÚS 14/96, III. ÚS 226/95, Pl. ÚS 21/04).

³⁵² SCHEU, H. Ch., *Aktuální otázky migrační politiky Evropské unie.*, s. 23

přinesl rozsudek SDEU ve věci C-327/02 Panayotova³⁵³, kdy SDEU rozhodl, že proti těmto typům rozhodnutí musí být přípustný soudní přezkum, a to na základě komunitárního principu účinného opravného prostředku. Nutnost soudní kontroly byla potvrzena i v dalších rozhodnutích, a proto snaha vyhnout se jejímu zakotvení v směrnících je zřejmě bezpředmětná. Navíc Listina základních práv EU v čl. 47 zaručuje právo na soudní přezkum každému, jehož práva zaručena právním řádem EU byla porušena, tedy i občanům třetích zemí³⁵⁴. ČR postupuje v souladu s těmito rozsudky, a povolení k pobytu mající svůj základ v směrnících EU, nevyjímá spod ochrany správního řádů. Na druhé straně, to samé by mělo platit i pro nařízení, kdy např. Vízový kodex obsahuje možnost přezkumu rozhodnutí o zamítnutí dlouhodobého víza a úprava je ponechána na vnitrostátním právu. ČR v tomto směru vytvořila správní postup *sui generis*, který ale nepodléhá soudnímu přezkumu. Je snad jen otázkou času, kdy bude takováto úprava napadena poškozeným u SDEU.

Díváme-li se na tuto oblast lidskoprávním prizmatem, nelze nesouhlasit s tezí, že pro obyčejného občana ČR je důležité vnímat, jak se stát chová k cizincům, již jen pro ten samotný fakt, „*aby si stát nezvykal chovat se ke komukoli svévolně, bez kontroly a bez respektu.*“³⁵⁵ Autorka dále připomíná, že tento způsob chování státu má po několik generací zakořeněnou tradici, což snížilo práh tolerance vůči zásahům státu do práv jednotlivce. Sobecké chování států vychovává část společnosti, která nebude ke státu loajální.³⁵⁶

6.3.4.2 Správní orgány a jednání cizinců před nimi

V této kapitole je nutné se také podívat na správní orgány, které se zabývají cizineckou agendou. Do novely cizineckého zákona v roce 2011, byla za větší část výkonu veřejné správy v oblasti pobytu cizinců na území České republiky odpovědná policie (Služba cizinecké a pohraniční policie, po vstupu ČR do Schengenu Služba cizinecké policie). Bývalý ministr vnitra Ivan Langer odstartoval v roce 2008 velkou reformu policie, součástí které bylo snaha o zproštění policie správních a administrativních činností³⁵⁷. Tento krok považují za

³⁵³ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 16. listopadu 2004, Lili Georgieva Panayotova a další proti Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

³⁵⁴ SCHEU, H. Ch., *Aktuální otázky migrační politiky Evropské unie*, s. 26-27

³⁵⁵ Článek K. Šimáčkové (NSS). JÍLEK, D. *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie.*, s. 13-22

³⁵⁶ Hájek, M. „*Je nepochybné, že úroveň společnosti je přímo úměrná tomu, jak zachází se svými nejslabšími členy. A jsou to právě cizinci, kteří ve vztahu k hostitelskému státu zpravidla tahají za kratší konec provazu.*“ JÍLEK, D. *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy*, s. 13

³⁵⁷ Reforma policie ČR – Analytický materiál - http://www.langer.cz/publikace.php?pub_id=1 (webová stránka navštívená dne 2.8.2013) „*Služba cizinecké policie bude transformována tak, aby byla schopna efektivně plnit úkoly plynoucí z členství ČR v tzv. Schengenském systému i v rámci nové územní struktury tvořené čtrnácti krajskými policejními správami. V liniovém řízení budou ponechány ty činnosti, u nichž je to z pohledu bezpečnosti státu naprosto nezbytné, typicky například záležitosti mezinárodních letišť.*“

správný. Výkon veřejné správy v oblasti pobytu cizinců na území České republiky je rozsáhlá a administrativně velice náročná činnost. A nejedná se o činnost, která by nutně musela být vykonávána policií, která má zejména represivní funkci. Je to především klasické správní řízení a evidenční úkony (tisk vízových štítků, vyhotovování průkazů o povolení k pobytu, zadávání dat do informačních systémů), které by mělo spadat do kompetencí občanských zaměstnanců ministerstva vnitra. Již v době před novelou byla tato činnost částečně vykonávána i občanskými zaměstnanci policie. Jako první přešla na občanské zaměstnance Ministerstva vnitra agenda trvalých pobytů. Od roku 2011 je až na pár výjimek³⁵⁸ veškerá cizinecká agenda pod Odborem azylové a migrační politiky MV. Cizinecká policie má v současné době zejména za úkol kontrolovat legálnost pobytu, např. formou ověřovacích návštěv, evidovat hlášení pobytu, udělování víz na hraničních přechodech na letištích atd.

Pobytové řízení, která podléhají rozhodování Nejvyššího správního soudu, tvoří velmi malou část agendy³⁵⁹.

Kromě výše uvedeného vyloučení velké množství cizinecké agendy z 2. a 3. části správního řádu čímž dochází k oslabení práv cizinců ve správních úkonech vůči orgánům veřejné správy, se cizinci potýkají s dalšími překážkami při jednání s těmito úřady.

V tomto smyslu jde zejména o restriktce na straně státu při podávání žádostí o vízum. Nejprve bych ráda jako ukázkový příklad ráda zmínila systém Visapoint (registrace k podání žádosti o vízum či o povolení k pobytu na konkrétním zastupitelském úřadě ČR) a později se budu také věnovat omezení místa podání žádosti pro cizince z některých třetích zemí.

Cíl, který měl původně systém Visapoint plnit, bylo organizačně zvládnout a efektivně regulovat vysoký nápor potenciálních žadatelů o dlouhodobá víza z některých zemí (jednalo se zejména o Ukrajinu, Vietnam, Mongolsko, Moldávii a Rusko). Nicméně v praxi je tento systém také využíván k omezení počtu žadatelů v určitých zemích, a skrytému prosazování kvót, kterých počty veřejnost nezná. V praxi dochází k absurdním situacím, kdy si žadatel vyřídí pracovní povolení a další dokumenty, nicméně není schopen si zařídit schůzku na ambasádě k podání žádosti³⁶⁰. Není zřejmé ani to kolik volných míst je povoleno pro určitý

³⁵⁸ Cizinecká policie nadále pouze přijímá ohlášení místa pobytu, prodlužuje krátkodobé vízum na území, ověřuje pozvání a kontroluje legálnost pobytu.

³⁵⁹ Jedná se o 814 došlých případů (rozhodnutých zatím 742), ze 41 650 rozhodnutí NSS. Článek Hájek M., JÍLEK, D. *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy*, s. 13

³⁶⁰ Viz např. tyto články (shlednuto dne 3.8.2013): http://zpravy.idnes.cz/cizinci-chystaji-na-cesko-hromadnou-zalobu-nedostanou-se-k-vizum-phy-/domaci.aspx?c=A110523_102856_domaci_taj

typ víza/povolení k pobytu (zda vůbec nějaké). Není zřejmé, kdy jsou volné termíny zadávané do systému. Navíc systém pracuje vždy pouze s aktuální nabídkou, není tedy možné se přihlásit a vyčkat na pozdější přidělení termínu. Systém tedy funguje s velkou mírou náhody a připomíná tak loterii. Např. na zastupitelském úřadě ČR v Hanoji došlo před spuštěním systému Visapoint nejprve rozhodnutím vlády k úplnému zastavení nabírání žádostí o dlouhodobé vízum³⁶¹ (pozn. ještě předtím došlo k rozhodnutí, na základě kterého nemohou občané Vietnamu podat svou žádost jinde než v Hanoji³⁶²). Někteří vietnamští žadatelé se tedy rozhodli hledat soudní ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu^{363 364}. Byť NSS opakovaně potvrdil „nenárokovost“ víza³⁶⁵, naopak zcela potvrdil právo na spravedlivý proces³⁶⁶ v souvislosti s neúnosnou situací při podávání žádostí přes *callcentra* na Ukrajině (jako možnost podat žádost v reálném čase a lidsky důstojným způsobem).

Cizinci v žalobě nezpochybňovali právo státu vízum neudělit, nýbrž to, že jim nebylo umožněno žádost o udělení víza vůbec podat. Nejvyšší správní soud vrátil tento případ zpět k novému řízení před Městským soudem v Praze.³⁶⁷ Dle dostupných informací nejsou tato řízení dosud skončena. NSS meritorně konstatoval, že Městský soud měl definovat v čem, spočívala nezákonnost postupu Ministerstva zahraničních věcí. Dle něj nestačilo konstatovat, že spuštěním systému Visapoint v průběhu řízení došlo k odstranění nezákonného stavu. Z mého pohledu bylo také chybou, že Městský soud absolutně nezkoumal funkčnost systému, zda je reálna možnost se přes něj objednat k podání žádosti.

Největší problémem výše uvedeného objednávacího systému spatřuji v tom, že ani omezení nabírání žádostí (tzv. kvóty), ani zavedení systému Visapoint nemá zmocnění v zákoně.

<http://www.ukrajinci.cz/cs/aktuality/detail/prisne-tajna-loterie/>

³⁶¹ K němuž došlo na základě usnesení vlády ze dne 12. 11. 2008 č. D 1438/2008 (vydanému v režimu Důvěrné)

³⁶² Vyhláška č. 462/2008 Sb., kterou se stanoví seznam zemí, jejichž státní příslušníci jsou oprávněni požádat o udělení víza, vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu pouze na zastupitelském úřadu ve státě, jehož je cizinec občanem, popřípadě, jenž vydal cestovní doklad, jehož je cizinec držitelem, nebo ve státě, ve kterém má cizinec povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt. Vyhláška byla nahrazena vyhláškou 429/2010 Sb.

³⁶³ Podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů

³⁶⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 Aps 7/2009 – 36 (obdobně např. i rozsudek NSS č.j. 8 Aps 5/2009 – 37)

³⁶⁵ Rozsudek ze dne 16. 10. 2003, č. j. 2 As 29/2003-36, č. 224/2004 Sb. NSS; Rozsudek ze dne 10. 9. 2009, č. j. 9 As 95/2008-45, č. 1955/2009 Sb. NSS

³⁶⁶ Rozsudek ze dne 30. 8. 2012, č. j. 8 As 90/2011-62, č. 2756/2013 Sb. NSS

³⁶⁷ Ten by měl dle instrukcí NSS „stejně pečlivě vážít 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. Rovněž tak bude muset soud prvního stupně přihlídnout 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.“

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 cizineckého zákona nezná. Jen těžko může rozhodující orgán využít dle mého prázdnu formuli, že na udělení víza není právní nárok, pokud jsou taxativně vymezeny zákonné důvody pro zamítnutí žádosti. Městský soud by se měl také zabývat otázkou, zda má rozhodnutí vlády větší váhu než ustanovení cizineckého zákona (§ 56) a tím pádem jej „konzumovat“.

Za problematická považuje Evropská komise fakt, že přes VISAPOINT se musí registrovat také osoby žádající o povolení k dlouhodobým pobytům, na které mají nárok dle komunitární úpravy. Navíc požadavek, aby se přes tento systém registrovali žadatelé o dlouhodobé či trvalé pobyty, nemá oporu v zákoně³⁶⁸.

6.3.4.3 Omezení místa podání žádosti o dlouhodobé vízum

Další restrikcí na straně státu je omezení místa pro podání žádosti o dlouhodobé vízum. Vyhláška Ministerstva vnitra 429/2010³⁶⁹ stanoví výjimky z obecné povinnosti podat žádost v zemi, které je cizinec občanem, jehož pas drží nebo ve které má povolen trvalý nebo dlouhodobý pobyt. Výjimku z této povinnosti mají vesměs občané třetích zemí, které jsou na „bezvízovém seznamu“. Opětovně se jedná o nástroj restrikce, tak, aby si žadatelé z exponovaných zemí (typicky Ukrajina, Vietnam) nežádali o dlouhodobá víza na méně vytížených ambasádách – což vede často k tomu, jak jsem uvedla výše, že si vůbec nemohou takovou žádost podat. Tento nástroj má nicméně zákonné zmocnění.

6.3.4.4 Rozhodnutí o podané žádosti

Jako poslední bod této kapitoly bych ráda zmínila otázku rozhodnutí o podané žádosti o dlouhodobé vízum či povolení k dlouhodobému pobytu. Jak už bylo zmíněno, na většinu řízení týkající se oblasti cizinecké agendy se nevztahují ustanovení správního řádu o správním řízení. Markantní je to zejména u lhůt a opravných prostředků. Na tato řízení není pro rozhodnutí uplatňována standardní lhůta 30 dnů, ale existují lhůty různé. Jak stanoví např. ustanovení § 169 cizineckého zákona, existují pro rozhodnutí různé lhůty 30, 60, 90, 120, 180

³⁶⁸ Časopis Veřejná správa, 21/2013, s.3

³⁶⁹ Vyhláška č. 429/2010 ze dne 21. prosince 2010 stanoví výjimky z povinnosti cizince požádat o vízum nebo povolení k pobytu na místně příslušném zastupitelském úřadu

nebo dokonce až 270 dnů a to dle typu pobytového titulu. Tak velké rozdíly jsou neopodstatněné a některé mohou zasahovat do osobnostních práv cizince.

Příkladem je lhůta pro vydání modré karty, která je 90 dnů, nicméně lhůta pro vydání povolení k pobytu rodinných příslušníků tohoto žadatele je dvounásobná, až 180 dnů. Stejně tak povolení k pobytu pro za účelem společného soužití rodiny na území je až 270 dnů. I z tohoto důvodu žádají cizinci na zastupitelských úřadech raději o dlouhodobé vízum, které musí nicméně záhy po příjezdu na území prodlužovat a což představuje časovou a finanční náročnost jak pro cizince, tak pro správní úřad. Považuji za absolutně nevyhnutné, aby připravovaný nový cizinecký zákon lhůty co nejvíce sjednotil a zejména zkrátil³⁷⁰.

Zákon nepřimo, taxativním vymezením důvodů pro zamítnutí dlouhodobého víza/povolení k pobytu (§ 56 a 46 cizineckého zákona), stanoví, kdy by mělo být žadateli dlouhodobé vízum/ povolení k dlouhodobému pobytu vydáno. Byť cizinecký zákon stanoví formulaci, že na udělení dlouhodobého víza není právní nárok (§ 51 odst. 2), ve světle výše uvedeného, kdy žadatel splní všechny náležitosti a neexistuje zákonný důvod pro zamítnutí víza, si lze jen velice těžko představit její využití. Navíc je zastupitelský úřad po novele cizineckého zákona v roce 2011 povinen sdělit žadateli na formuláři důvod pro zamítnutí víza (§ 56 odst. 4 cizineckého zákona) a žadatel se může vůči tomuto rozhodnutí odvolat („požádat o nové posouzení důvodů“ dle § 180e cizineckého zákona). Správní orgán by své rozhodnutí opřené o floskuli, že na vízum není právní nárok, jen stěží obhájil. Tato, dalo by se říct „prázdná“ věta v zákoně dále přetrvává, byť se o ní vedou dlouhodobé diskuse.

Forma „odvolání“ vůči zamítnutí dlouhodobého víza je velice specifická. Jedná se o tzv. nové posouzení důvodů neudělení víza (§ 180e cizineckého zákona) a lze jej uplatnit při neudělení krátkodobého a dlouhodobého víza, při odepření vstupu na území či při prohlášení krátkodobého víza za nepatné nebo jeho zrušení (v roce 2013 bylo vyhověno 5% žádostím, v roce 2014 bylo vyhověno 10,49% případů³⁷¹). V první fázi nerozhoduje nadřízený orgán, ale rozhodující orgán může korigovat své předešlé rozhodnutí a formou *autoremedury* žádosti plně vyhovět. V případě, že k tomuto vyhovění nedojde, žádost posoudí jakožto poslední instance Ministerstvo zahraničních věcí (krátkodobé vízum), Ministerstvo vnitra (dlouhodobé vízum a krátkodobé vízum neudělení na hranicích) či Ředitelství cizinecké policie (odepření vstupu na území či při prohlášení krátkodobého víza za nepatné nebo jeho zrušení). Soudní

³⁷⁰ Ani poslední novela zákon 314/2015 Sb. ani chystaná novela účinná od září 2016 (<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORNA33JOKVE>.)

³⁷¹ Podrobné statistiky viz článek P. Voříška (JÍLEK, D., *Pobyt cizinců: Vybrané právní problémy II.*, s. 240)

přezkum cizinecký zákon výslovně zakazuje (viz ustanovení § 171 cizineckého zákona), vyjma neudělení víz či odepření vstupu rodinnému příslušníkovi občana EU³⁷².

U krátkodobého víza je poslední instancí Ministerstvo zahraničních věcí, pod které spadají zastupitelské úřady, které o vízu rozhodly. Určitě by se dalo polemizovat o nestrannosti tohoto procesu. Nicméně většinou k odvolání nedojde a s ohledem na krátké lhůty si cizinec raději podá novou žádost³⁷³.

Ministerstvo vnitra rozhoduje o odvolání při neudělení dlouhodobého víza, které bude v praxi asi nejčastější, a to zejména s ohledem na dlouhé lhůty pro vydání a citelný zásah do osobního života cizince³⁷⁴. Pro tyto účely zřídilo speciální Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců³⁷⁵ (ustanovení § 170a cizineckého zákona), která je nadřízená ministerstvu v případech, kde rozhoduje v prvním stupni (to znamená i v případech neudělení povolení k dlouhodobému a trvalému pobytu). Komise rozhoduje v tříčlenných senátech, kdy většina senátu musí být odborníci nezařazení u ministerstva. Na rozdíl od krátkodobého víza, zajišťuje složení komise určitou nestrannost, byť jde o orgán ministerstva.

6.3.5 VÝJEZDNÍ PŘÍKAZ

V této kapitole je nutné zmínit také hybridní povolení k pobytu, kterým je výjezdní příkaz. Výjezdní příkaz sice povoluje pobyt na území, ale s jediným cílem, aby si cizinec zařídil neodkladné záležitosti a ve stanovené lhůtě vycestoval z území. Uděluje se z moci úřední.

³⁷² KRYSKA, D: Polsko stejně jako ČR, vylučuje ze soudního přezkumu vízová řízení, kdy vízum vydal konzul, anebo všech orgánů vykonávajících svou působnost na území jiného státu. Nicméně cizinec nacházející se na území je chráněn stejně jako občan. Kompetenční výluka se však netýká rodinných příslušníků občanů EU. Polsko má tedy tradiční přístup, který je postupně prolamován vstupem do EU a schengenské spolupráce. (JÍLEK, D. *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie*, s. 263 -264)

³⁷³ Pozn.: Jiná situace nastává v případě neudělení krátkodobého víza rodinnému příslušníkovi občana EU, který může proti finálnímu rozhodnutí Ministerstva zahraničních věcí podat žalobu k Městskému soudu v Praze (viz ustanovení § 171 cizineckého zákona).

³⁷⁴ Ústavní soud uvádí, že v odvolacím řízení nejde o řešení sporu o právo mezi dvěma rovnými subjekty soukromého práva, nýbrž o rozhodování o žádosti o vydání víza, na které není právní nárok. Tomu konečně odpovídá i zvláštní terminologie pro označení výsledků správního řízení („informace“, „nové posouzení důvodů“). Rozhodovacímu procesu Komise je imanentní jistá míra abstrakce a obecnosti, neboť mnohdy je třeba vycházet z určitých předpokladů, a nikoli objektivně zjištělých skutečností, které lze zpravidla hodnověrně verifikovat až po případném udělení víza; rozhodování o udělení víza, který mimo jiné spočívá v možnosti prevence potenciálně nežádoucího jednání ze strany cizinců (myšleno obecně), které tudíž nelze dopředu naprosto jednoznačně identifikovat a kvalifikovat. I dostatečně podložené obavy mohou být důvodem způsobilým přistoupit k neudělení víza, resp. k zamítnutí žádosti o nové posouzení. (VOŘÍŠEK, P. JÍLEK, D. *Pobyt cizinců: Vybrané právní problémy II.*, s. 228)

³⁷⁵ Viz např. článek VOŘÍŠEK, P. (JÍLEK, D. *Pobyt cizinců: Vybrané právní problémy II.*, s. 240)

KRYSKA, D. *Postavení Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců.* (JÍLEK, D. *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy*, s. 123 a násl.)

Většinou se uděluje v správním řízení osobám, kterým skončila platnost víza, byli vyhoštěni nebo po ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana EU.

Výjezdní příkaz nesmí být udělen na dobu delší než 60 dnů, v praxi to obvykle bývá doba několika dnů. Výjezdní příkaz je doklad opravňující k přechodnému pobytu *sui generis*, nelze jej podřadit ani pod krátkodobé ani pod dlouhodobé pobyty³⁷⁶. To je i jeden z důvodů, proč není možné s výjezdním příkazem projíždět jiné státy schengenského prostoru – výjezdní příkaz totiž nespĺňuje formální náležitosti víza či povolení k pobytu (v opačném případě by byl notifikován v příloze 22 Schengenského hraničního kodexu nebo v příloze 2 Příručky k Vízovému kodexu). Ani žádný jiný členský stát nenotifikoval žádné obdobné povolení za účelem volného průjezdu³⁷⁷, byť se lze domnívat, že legislativa mnoha členských států něco obdobného pro tyto situace upravuje. Nový cizinecký zákon již nepracuje s termínem výjezdní příkaz, ale přinesl nový titul národní vízum za účelem vycestování. Důvodem pro změnu terminologie a formy je zejména umožnění průjezdu přes jiné členské státy.

³⁷⁶ V této kapitole týkající se dlouhodobých pobytu je zmiňován, s ohledem na svůj původ v národní legislativě a s ohledem na správní orgány na území, které o něm rozhodují.

³⁷⁷ V přílohách uvádí pouze Německo „Aussetzung der Abschiebung (Duldung)“ (odložené vyhoštění (strpění pobytu) – nicméně s poznámkou, že neplatí pro vstup bez víza.

6.4 DLOUHODOBĚ POBÝVAJÍCÍ REZIDENT EU A TRVALÝ POBYT

Pro mnoho cizinců, kteří chtějí v České republice dlouhodobě pobývat, je získání trvalého pobytu pomyslným „vrcholem“ pobytových oprávnění. Na jedné straně je toto oprávnění, které je už hodně podobné institutu občanství, velice stabilní a lze jej zrušit pouze za explicitně určených podmínek. Na druhé straně k jeho získání je standardně nutný delší předchozí pobyt a jeho držitel nemá v ČR všechna občanská práva jako občan ČR (např. právo volit zástupce do Parlamentu, pouze do místních samospráv).

V této kapitole se budu zabývat právním postavením dlouhodobě pobývajícího rezidenta v EU (§83 a násl. zákona o pobytu cizinců) a trvalým pobytem pro státní příslušníky třetích zemí, tedy těch, kteří nejsou rodinnými příslušníky občanů EU³⁷⁸.

Byť se tyto dvě úpravy sblíží, pořád se v současné právní úpravě jedná o dva paralelní oprávnění, byť se do obsahu více či méně shodují. Postavení rezidenta na území vyplývá ze směrnice³⁷⁹ a druhé z vnitrostátní legislativy. Směrnice měla za cíl přiblížit právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů k postavení unijních občanů. Podobná práva garantovala národní legislativa již dříve (byla snížen požadavek 10 let předchozího pobytu na pět let), a proto při transpozici propojila trvalý pobyt se statusem rezidenta. Jednalo se o obrovskou změnu, která se týkala desítek tisíc osob. EU prokázala, že není lhostejná k těm, kteří do společného prostoru přicházejí a pokud zůstanou, garantuje jim určitý soubor práv.³⁸⁰

Právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta se automaticky přiznává při udělení trvalého pobytu. S ohledem na určitou nadbytečnost dvou oprávnění, MV zvažuje zrušit toto souběžné udělování a udělovat po pěti letech pobytu povolení k pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta (trvalý pobyt z výjimečných důvodů po kratší době nebo bez podmínky předchozího pobytu)³⁸¹. Směrnice pamatuje i na možnost tzv. období nepřítomnosti, stejně jako je tomu u trvalých pobytů. Pro udělení musí cizinec prokázat pravidelné příjmy, zdravotní pojištění a oprávnění získat status rezidenta dle zákona.

³⁷⁸ § 65 odst. 2 cizineckého zákona: „*Ustanovení této hlavy se nevztahuje na občana Evropské unie a s výjimkou § 83 až 85 na jeho rodinného příslušníka.*“

³⁷⁹ Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25.11.2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty transponována zákonem č. 161/2006 Sb.

³⁸⁰ Autorka V. Honusková (SCHEU, H.C. *Migrace a kulturní konflikty*.s. 147)

³⁸¹ V současné době pozastavený návrh zcela nového zákona o pobytu cizinců. Návrh textu k nalezení na stránkách Úřadu vlády <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=RACK97JH9S6X> (stránka navštívená dne 16.8.2015)

Nejčastější důvod pro udělení trvalého pobytu je splnění podmínky pěti let pobytu na území ČR. Zákon do této doby nezapočítává pobyt na krátkodobé vízum, vyslání zahraničním zaměstnavatelem, pobyt za účelem sezónního zaměstnání – tedy krátkodobé pobyty s evropským prvkem nebo pobyt za účelem výdělečné činnosti bez nutnosti testu trhu práce a bez lokální pracovní smlouvy. Nový přesah evropské legislativy přinesla směrnice 2009/50/ES o modrých kartách, která stanovila odchylky od požadavků stanovených ve výše uvedené směrnici 2003/109/ES. Cílem směrnice bylo prodloužit možné doby nepřítomnosti na území konkrétního členského státu či celého území, pro účely výpočtu doby oprávněného a nepřetržitého pobytu, jež je nezbytná pro přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta ES. Cílem je podpořit cirkulační migraci držitelů modrých karet³⁸². Cizinecký zákon tedy stanoví, že do období 5 let nepřetržitého pobytu na území ČR vyžadovaného pro získání trvalého pobytu na tomto území se započítává i pobyt na modrou kartu EU v jiném členském státě, resp. pobyt na povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny s držitelem modré karty EU³⁸³.

Jak už jsem zmínila, právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta může být dle Směrnice č. 2003/109/ES uděleno po pěti letech pobytu na území členského. Cílem směrnice je integrace dlouhodobě pobývajících cizinců a aby s nimi bylo „v široké řadě hospodářských a sociálních oblastí zacházeno stejně jako s občany členského státu..“ (bod 12 Preambule). Ustanovení směrnice je transponováno do § 68 cizineckého zákona, který poté odkazuje samostatné ustanovení § 83 a násl. o právním postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta.

Je nutno zmínit, že ani Velká Británie, Irsko a ani Dánsko³⁸⁴ nejsou touto směrnicí vázáni a tudíž tento doklad nevydávají a neuznávají jej pro vstup na své území (s výjimkou Dánska, které je členským státem schengenské spolupráce a v případě, že jej jiný členský stát notifikuje jako povolení k pobytu, musí jej pro bezvízový vstup na své území akceptovat)³⁸⁵.

Výhodou trvalého pobytu pro jeho držitele je omezený počet důvodů pro jeho zrušení (viz § 76 a 77 cizineckého zákona). Ve výše uvedených případech, přichází cizinec také o postavení

³⁸² Viz článek 20 a 21 preambule příslušné směrnice.

³⁸³ Důsledek zakotvení mobility držitelů modrých karet EU mezi jednotlivými členskými státy EU. Ustanovení § 68 odst. 4 cizineckého zákona „Do požadované doby nepřetržitého pobytu se v souladu se směrnicí 2009/50/ES započítávají i doby nepřítomnosti držitele modré karty EU a jeho rodinných příslušníků na území ostatních států Evropské unie, pokud jednotlivá období nepřítomnosti nepřesáhla 12 po sobě jdoucích měsíců a pokud v souhrnu nepřesáhla 18 měsíců.“

³⁸⁴ V souladu s články 1 a 2 Protokolu o postavení Spojeného království a Irska, připojeného k SEU a k SES a v souladu s články 1 a 2 Protokolu o postavení Dánska, připojeného k SEU a k SES

³⁸⁵ ČR nenotifikovala toto jako samostatné povolení k pobytu, protože primárně vydává průkaz o povolení k trvalému pobytu a o právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta uděluje pouze jako záznam do něj.

dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Nicméně se může také stát, že nejsou důvody pro zrušení trvalého pobytu, ale cizinec přijde o postavení rezidenta - dojde-li např. k porušení veřejného pořádku.

Směrnice 2003/109/ES přiznává právo rodinným příslušníkům dlouhodobě pobývajícího rezidenta jiného členského státu přesídlit, tedy žádat o povolení k dlouhodobému pobytu rezidenta jiného členského státu ve smyslu §42c odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Směrnice přiznává i další práva (shodný přístup k zaměstnání jaký mají občané, k samostatně výdělečné činnosti, ke vzdělání atd, vyjma možnosti volit a být volen. Rodinný příslušník pro tyto účely je definován v čl. 4 odst. 1 směrnice 2003/86/ES, ale pouze za předpokladu, že rodina byla založena v členském státě, který rezidenturu udělil.³⁸⁶

³⁸⁶ POŘÍZEK, P. „Odstavec 20 odůvodnění směrnice 2003/109/ES hovoří o tom, že účelem umožnění pobytu rodinného příslušníka v jiném členském státě společně s dlouhodobě pobývajícím rezidentem je kromě zachování celistvosti rodiny i vyloučení toho, aby mohlo dojít k „omezování výkonu práva pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Srov. čl. 16 odst. 5 směrnice 2003/109/ES: „Pokud rodina nebyla založena v prvním státě, použije se směrnice 2003/86/ES.““ (JÍLEK, D. *Pobyt cizinců: Vybrané právní problémy II.*, s. 77)

6.5 SPECIFICKÉ PODMÍNKY PRO POBYT RODINNÝCH PŘÍSLUŠNÍKŮ OBČANŮ EU

Tato práce je věnována občanům tzv. třetích zemí. Ti tvoří největší skupinu cizinců na území ČR, čemuž odpovídá i větší část ustanovení v cizineckém zákoně.

Z pohledu této práce, která se zabývá pobyty občanů třetích zemí v kontextu Schengenu, je úprava pobytu rodinných příslušníků občanů EU (EU/EHP a Švýcarska)³⁸⁷, kteří jsou státní příslušníci třetích zemí, ukázkovým příkladem prolínání národní legislativy, schengenského a evropského *acquis*, a mezinárodních dohod.

Občané EU mají právo pobytu na území EU po dobu až 3 měsíců bez podmínek či formalit (článek 21 SFEU a směrnice 2004/38/ES, která jej provádí).³⁸⁸ Tyto osoby stěhováním do jiné země Unie či pobytem v ní vykonávají právo volného pohybu. Rodinní příslušníci v zásadě také čerpají z této svobody – kdyby jim nebylo umožněno cestovat, omezovaly by tím taky volný pohyb občanů EU. Směrnice proto rozšířila toto právo také na rodinné příslušníky občanů EU.

Co se týče volného pohybu u této kategorie osob po schengenském prostoru, platí stejná pravidla jako pro cestování po EU.

Rodinní příslušníci občanů EU tak požívají právo volného pohybu tím, že se na ně uplatňují zjednodušená pravidla pro vstup a pobyt, nicméně musí pro to splnit některá kritéria. Jedná se zejména o státní příslušníky tzv. vízových zemí, kteří musí pro vstup a pobyt v EU získat krátkodobé vízum. Ustanovení článku 5 odst. 2 směrnice proto stanoví: „*Členské státy poskytnou těmto osobám všechny prostředky, aby jim usnadnily získání nezbytných víz. Tato víza se udělují bezplatně, zrychleným postupem v nejkratší možné lhůtě.*“ Toto právo na vstup

³⁸⁷ Pojem rodinný příslušník občana EU detailně analyzuje např. Karel Moravec z MV (JÍLEK, D. *Pobyt cizinců: Vybrané právní problémy II.*, s. 11-32)

³⁸⁸ S ohledem na právní základ, kterým je směrnice ES, požívají tato práva také nečlenské státy schengenské spolupráce jako je Velká Británie, Irsko, Bulharsko či Rumunsko, které ale jsou členskými státy EU. Na druhé straně také občané tzv. přidružených států Islandu, Norska, a Lichtenštejnska, které jsou zase členskými státy schengenské spolupráce ale ne EU, mají toto oprávnění v souladu s Dohodou o EHP. Dohodou z Vaduzu ze dne 21. června 2001 byla pozměněna Úmluva o založení Evropského sdružení volného obchodu ze dne 4. ledna 1960 a rozsah oblasti působnosti dohody o volném pohybu osoby byl rozšířen i na občany členských států EHP. Navíc, existující odchylky od této směrnice se nevztahují na zpracování víz.

Na občany Švýcarska se sice nevztahuje směrnice 2004/38/ES, nicméně je uplatňována dohoda mezi Švýcarskem a ES o volném pohybu osob. Zveřejněna v Úředním věstníku dne 30.4.2002 jako L114, s6. Nebyla zveřejněna v českém jazyce. Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Swiss Confederation, of the other, on the free movement of persons

a pobyt nesmí být podmíněno předchozím pobytem v některém členském státě či místem sňatku.³⁸⁹

Než se podíváme na samotný proces vstupu a pobytu těchto osob na území, je nutné rozebrat, právní základ této problematiky. Výše jsme již naznačila, na základě kterých dokumentů, mohou občané EU/EHP a Švýcarska, požívat právo volného pohybu. Jedná se o kombinaci unijní směrnice, dohody pozměňující zakládající smlouvu mezinárodního společenství a mezinárodní dohody mezi ES a Švýcarskem. Co se týče samotného výkonu tohoto práva, v praxi jsou rozdíly minimální, nicméně je nutné zmínit, že zatímco členské státy EU a EHP uplatňují směrnici 2004/38/ES (i na rodinné příslušníky občanů Švýcarska), Švýcarsko uplatňuje výše uvedenou dohodu o volném pohybu osob a ne unijní směrnici. Na druhé straně, byť Švýcarsko neuplatňuje směrnici 2004/38/ES, je jakožto členský stát schengenské spolupráce vázán vízovým kodexem, který je vůči směrnici a tudíž i vůči výše uvedené dohodě a dalším švýcarským předpisům, *lex generalis* (i vůči směrnici). To znamená, že se vízový kodex použije v plném rozsahu, pokud tyto *lex specialis* nestanoví nic jiného³⁹⁰. V praxi to např. znamená, že se na žádost rodinného příslušníka občana EU o krátkodobé vízum neuplatní ustanovení o vízovém poplatku ve vízovém kodexu, ale vízum je uděleno bezplatně dle směrnice.

Směrnice byla do cizineckého zákona implementována ještě před svým finálním přijetím a oficiálním překladem, a to zákonem č.217/2002 Sb. Jedná se o složitou materii soudě dle množství novelizačních opatření, počtu rozsudků SDEU či podnětů Komise k implementaci Směrnice členskými státy. Co se týče českého zákona, mnoho původních ustanovení doznalo později změn, a to zejména na základě pokynů Komise v roce 2009 (KOM(2009)313) nebo po přijetí oficiálního překladu³⁹¹ (viz dále).

Novela zákona o pobytu cizinců, zákon č. 314/2015, účinná od prosince 2015, mění definici rodinného příslušníka a to v návaznosti na judikaturu SDEU, která zpřesňuje definici (zejména definici „vztahu obdobného vztahu rodinnému“).

³⁸⁹ Rozsudek z 25. července 2008 Metock a další proti Minister for Justice, Equality and Law Reform, C-127/08, body 49-58, 87-93 a 98

³⁹⁰ Příručka k vízovému kodexu stanoví ve vztahu Vízový kodex a Směrnice 2004/38/ES, že se „...použije vízový kodex v plném rozsahu, pokud ve směrnici není uvedené výslovné pravidlo, ale odkazuje se na obecný výraz „prostředky“.“

³⁹¹ Např. zákonem č. 161/2006 Sb., který přinesl po oficiálním překladu směrnice název pobytové karty dle čl. 10 směrnice nebo zákon č. 379/2007 Sb., který upřesnil pojem „vyživovaný“.

6.5.1 POBYT RODINNÝCH PŘÍSLUŠNÍKŮ OBČANŮ EU NA ÚZEMÍ ČR A EVROPSKÉ UNIE

Pobyt občanů EU v jiné než domovské zemi EU, a tedy vykonávající svobodu pohybu, je v zásadě bezproblémový. To se nicméně nedá říct o pobytu jejich rodinných příslušníků, kteří využívají právo volného pohybu. V této oblasti dochází k největším pochybením na straně členských států, a to většinou ve smyslu restriktivního výkladu a uplatňování práv vyplývajících ze směrnice 2004/38/ES^{392 393 394}. Jak bylo judikováno Evropským soudním dvorem „*Volný pohyb osob je jedním ze základů EU. V souladu s tím musí být ustanovení, která tuto svobodu přiznávají, vykládána extenzivně, přičemž výjimky z této zásady je třeba vykládat restriktivně*“³⁹⁵. Na druhé straně, i cizinci často zneužívají práva vyplývajících ze směrnice³⁹⁶. Více k této otázce v následujícím textu, kdy bude specifikován proces udělování vstupních víz.

V praxi je jednou z největších potíží definování situace, na které se směrnice vztahuje. Tím, že směrnice garantuje právo na volný pohyb, pokrývá pouze situace, kdy pobývá občan EU v jiném členském státě EU a kdy jej rodinní příslušníci v tomto jiném členském státě doprovázejí nebo následují^{397 398}. To znamená, že teoreticky nemůže ze směrnice těžit

³⁹² KOM (2008) 840 v konečném znění, ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ o uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států

³⁹³ Sdělení Komise KOM(2009) 313 k výše uveden zprávě (str. 2): „*Tato zpráva došla k závěru, že celkové provedení směrnice je spíše zklamáním, zejména pokud jde o kapitulu VI (která zavádí právo členských států omezit právo vstupu pro občany EU a jejich rodinné příslušníky nebo je vyhostit z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti) a článek 35 (který opravňuje členské státy přijmout opatření k předcházení zneužívání a podvodu, například v případě účelových sňatků).*

Zpráva také identifikovala časté problémy týkající se práva vstupu a pobytu rodinných příslušníků ze třetích zemí občanů EU a požadavků předložit spolu s žádostmi o pobyt další doklady, které nejsou ve směrnici stanoveny.“

³⁹⁴ Pouze pro referenci v roce 2011 bylo zahájeno 39 řízení pro porušení práva (*infringement procedure*), v roce 2009 23, a v roce 2010 bylo vydáno v této otázce 12 rozsudků Evropského soudního dvoru. <http://isap.vlada.cz/homepage.nsf/esdz/> /Databáze vládního zmocněnce, stránka navštívená dne 10.8.2013/

³⁹⁵ Věci 139/85 Kempf (odst. 13) a C-33/07 Jipa (odst. 23).

³⁹⁶ Sdělení Komise KOM(2009) 313 k výše uveden zprávě (str. 3): „*Volný pohyb osob je jedním ze základů EU. Výjimky z této zásady musí být tedy vykládány restriktivně (Věci 139/85 Kempf (odst. 13) a C-33/07 Jipa (odst. 23). Nicméně právo volného pohybu v rámci EU není neomezené a nese s sebou povinnosti pro oprávněné osoby, což znamená povinnost dodržovat právo hostitelské země.*“

³⁹⁷ Výše uvedené Sdělení: „*Občané EU pobývající v členském státě, jehož jsou státními příslušníky, zpravidla nepožívají práva volného pohybu stanovených právem Společenství a na jejich rodinné příslušníky ze třetích zemí se vztahují vnitrostátní právní předpisy pro přistěhovalce. Nicméně pravidla týkající se volného pohybu osob se vztahují rovněž na občany EU, kteří se navrací do svého domovského členského státu poté, co pobývali v jiném členském státě, a za určitých okolností také na občany EU, kteří využili svého práva volného pohybu v jiném členském státě, aniž by v něm pobývali (například tím, že poskytují služby v jiném členském státě, aniž by v něm pobývali).*“ Věci C-370/90 Singh a C-291/05 Eind; Věc C-60/00 Carpenter.

³⁹⁸ POŘÍZEK, P.: „*Judikatura SDEU zdůrazňuje, že ani ustanovení SFEU týkající se občanství Unie ani směrnice 2004/38/ES nepřiznává rodinnému příslušníkovi občana EU žádné samostatné (vlastní) právo, veškerá případná práva zakotvená v uvedených dokumentech jsou odvozena od výkonu svobody pohybu občana EU (např. rozsudek ve věci C-40/11 Iida SDEU).*“ (JÍLEK, D. Pobyt cizinců: Vybrané právní problémy II., s. 49)

marocká manželka německého občana, která s ním pobývá v Německu – v takovém případě není občan EU „oprávněnou osobou“³⁹⁹. Ze směrnice by těžila pouze za předpokladu, že se tento Němec stěhuje do jiné členské země (dle judikatury také, v případě, že by se vracel do Německa z delšího pobytu v jiné členské zemi).

Rodinný příslušník občana EU je definován třemi charakteristikami. Za prvé musí existovat občan EU, od kterého žadatel odvozuje své právo. Za druhé, tento občan vykonává výše uvedené právo volného pohybu a rodinný příslušník občana jej následuje a doprovází⁴⁰⁰. Za třetí se na něj musí vztahovat definice rodinného příslušníka (je manželem, dítětem atd. občana EU)^{401 402}.

Česká republika dorovnává postavení občanů ČR tím, že uplatňuje směrnici i na své občany, kteří chtějí, aby s nimi na území ČR pobýval jejich rodinný příslušník ze třetí země. Nicméně s ohledem na to, že český občan pobývajících v ČR nepožívá svobodu volného pohybu, není pokryt směrnicí a nemůže se ani on ani jeho rodinní příslušníci dovolávat práv vyplývajících ze směrnice, ale pouze ze zákona. „*Pokud by totiž nebylo možné nedostatky vnitrostátní úpravy překlenout eurokonformním výkladem, nemohli by rodinní příslušníci občana ČR těžit z přímého vertikálního účinku. Vnitrostátní dorovnání prostřednictvím §15a odst. 5 se vztahuje pouze na ustanovení cizineckého zákona.*“^{403 404}

V tomto směru je zajímavý výstup Komise, který v rámci hodnocení uplatňování Vízového kodexu⁴⁰⁵, kde navrhuje ulehčení procesu žádosti o krátkodobé vízum pro rodinné příslušníky

³⁹⁹ Časopis JUDIKATURA Evropského soudního dvora, 2/2013, 10. ročník, 30.4.2013, s. 168

⁴⁰⁰ Jedná se o občana EU, který vykonává právo volného pohybu, tzn. cestuje do jiného členského státu.

⁴⁰¹ Čl. 2 odst. 2 směrnice stanoví nejbližší rodinné příslušníky (manžel/ka, registrovaný partner, potomci v přímé linii mladší 21 let nebo vyživované osoby, vyživovaní předci v přímé linii) a členské státy mohou v zájmu zachování rodiny rozšířit usnadnění vstupu a pobytu i na členy širší rodiny (vyživované osoby, členové domácností, osoby s vážnými zdravotními problémy, nebo partner se kterým má občan EU doložen trvalý vztah).

⁴⁰² Revoluční rozsudek Metock (Rozsudek z 25. července 2008 Metock a další proti Minister for Justice, Equality and Law Reform, C-127/08) také judikoval, že rodinný příslušník občana EU těží ze směrnice bez ohledu na to, kdy a kde došlo ke sňatku (v tomto případě, až po příjezdu na území EU) a jak se tento rodinný příslušník na území dostal (v tomto případě ilegálně). Rozsudek Metock byl zapracován do cizineckého zákona novelou cizineckého zákona, která je účinná od 2011, a to vložением ustanovení § 77 odst. 2 písm. e) – kdy samotné zařazení do evidence nežádoucích osob nesmí podmiňovat vydání povolení k pobytu rodinnému příslušníkovi občana EU, ale musí být zkoumáno, zda nebezpečí ze strany této osoby i nadále trvá.

⁴⁰³ SCHEU, H. Ch., *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie. Quo vadis, visum*, s. 98-99

⁴⁰⁴ V tomto směru nelze souhlasit s autory článku Prokazování účelových manželství v pobytových zařízeních, kteří uvádějí, že rodinní příslušníci občanů ČR mohou těžit ze směrnice 38/2004. (JÍLEK, D. *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy*, s. 57)

⁴⁰⁵ Hodnocení Komise viz str. 17 (<http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/report> a [smarter visa policy for economic growth en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/report), stránka navštívená dne 27.12.2015)

občanů EU, kteří pobývají ve státě své státní příslušnosti nebo chtějí do ní cestovat ze třetí země spolu s rodinným příslušníkem.

Velká potíž je ve třetí charakteristice rodinného příslušníka – práva ze směrnice se na rodinného příslušníka vztahují pouze v případě, že občan EU následuje nebo doprovází.⁴⁰⁶ Problém je zejména v praktickém dokládání (např. přicestuje sám za občanem EU, který na něj čeká na letišti) nebo kdy chce takový rodinný příslušník vycestovat sám do jiné evropské země a není mu toto umožněno. V tomto smyslu se často jeví výhodnější, být držitelem standardního povolení k pobytu jako občan třetí země a ne jako rodinný příslušník občana EU.

Dle výkladu Komise se musí toto pravidlo „doprovázení a následování“ uplatňovat i později na jednotlivé cesty rodinných příslušníků po území členských států. V praxi to znamená, že rodinný příslušník nemůže jet sám do jiné členské země na výlet nebo může mít problémy při prokazování, že následuje občana EU, když sám přiletí na území členských států (byť jej občan EU může čekat na letišti). V praxi jsem zaznamenala např. případ, kdy indický manžel rumunské občanky přiletěl na území ČR na krátkou návštěvu za účelem byznysu, a nebyl na základě pobytové karty vydané dle Směrnice vpuštěn na území ČR, ale bylo mu za tím účelem na hranicích vydáno krátkodobé vízum. Tento aspekt dle mého mínění podkopává smysl volného pohybu, zvlášť když uvážíme, že pobytová karta je vydána na pět let a celou tu dobu nemůže usazený cizinec cestovat bez doprovodu občana EU, na kterého je navázán.

Když rodinný příslušník výše uvedené prokáže, má nárok na vydání vstupního víza urychleným způsobem a zdarma – tato víza jsou vydávána dle vízového kodexu jako standardní krátkodobé vízum typu C (tzv. schengenské vízum). Rámcová pravidla pro dlouhodobé pobyty jsou také součástí směrnice 38/2004, nicméně provedení je ponecháno na národní legislativě.

Jeden z nejvíc vytýkaných bodů ze strany Komise, byl právě vízový proces a nadměrné množství dokumentů, které museli rodinní příslušníci předkládat. Směrnice stanoví „právo na obdržení víza“, v případě, že prokáže, že je rodinným příslušníkem. S ohledem na krátkou lhůtu pro vydání takového víza⁴⁰⁷, má zastupitelský úřad v případě pochybností (např. při

⁴⁰⁶ „Práva státního příslušníka třetí země jakožto rodinného příslušníka občana EU, se lze tedy dovolávat pouze v hostitelském státě, kde občan Unie pobývá, a ne rodinnému příslušníkovi, který občana EU nenásledoval a nedoprovázel“. Časopis JUDIKATURA Evropského soudního dvora, 2/2013, 10. ročník, 30.4.2013, s. 168

⁴⁰⁷ Rodinným příslušníkům ze třetích zemí by mělo být vystaveno krátkodobé vstupní vízum co nejdříve (ČR uplatňuje lhůtu 14 dnů), na základě urychleného postupu a zdarma.

podezření na účelové či polygamní manželství nebo při prokazování závislosti) málo času na jejich prokázání, a i proto častokrát sahá k prostředkům, ke kterým jej směrnice neopravňuje (např. vyžadování dalších dokumentů). Protože je právo na získání vstupního víza odvozeno od rodinné vazby s občanem EU, mohou členské státy vyžadovat pouze předložení platného cestovního pasu a jednoho důkazu rodinné vazby, např. oddacího listu (a také v případě, kdy je to použitelné, důkaz závislosti, závažných zdravotních důvodů a trvalosti partnerství). Není možné vyžadovat dodatečné dokumenty, jako doklad o ubytování, o dostatečných prostředcích k obživě, zvoucí dopis nebo zpáteční jízdenku. Nicméně důkazní nouze na straně zastupitelských úřadů často k vyžadování právě těchto dokladů úředníky „svádí“.

Co se týče typu víza, musí se jednat o krátkodobé vízum (v případě schengenských států se jedná o vízum typu C) a není bez zajímavosti, že členské státy nemohou od těchto rodinných příslušníků vyžadovat, aby žádali o dlouhodobé vízum, pobytové vízum nebo vízum udělované za účelem sjednocení rodiny. V případě, že má rodinný příslušník úmysl setrvat v ČR déle než tři měsíce, musí si ve lhůtě tří měsíců od příjezdu (na základě výše uvedeného víza či bezvízově) požádat o povolení k přechodnému pobytu. Následně obdrží „*Pobytovou kartu rodinného příslušníka občana Unie*“ (dle čl. 10 směrnice).

Účelem této práce je sledovat podmínky pro pobyt občanů třetích zemí v kontextu společné vízové politiky, a proto bych ráda věnovala pozornost, pobytu a pohybu rodinných příslušníků občanů EU v kontextu Schengenu. Jak jsem již uvedla, dochází tady k prolínání unijní směrnice a schengenského *acquis*, kdy právě tato nejasná hranice působí zmatky i u odborné veřejnosti.

Občané třetí země mající pobytové oprávnění, jej mohou mít vydané buď dle vnitrostátního práva, a pokud jsou rodinnými příslušníky občanů EU a požívají právo volného pohybu, tak by měli být držiteli pobytové karty vydané dle Směrnice (čl. 10 nebo čl. 20 směrnice). Pokud mají vydané prvně uvedené povolení k pobytu státem uplatňujícím plně schengenského *acquis*, opravňuje je toto k bezvízovému pohybu po území členských států, ale ne k bezvízovému vstupu na území státu EU, které nejsou zapojené do schengenské spolupráce⁴⁰⁸.

Na druhé straně, státy schengenské spolupráce uznávají pro bezvízový vstup i pobytové karty vydané dle unijní směrnice, a to zejména z toho důvodu, že všechny státy schengenské spolupráce, včetně těch, které nejsou v EU (Island, Norsko, Švýcarsko a Lichtenštejnsko)

⁴⁰⁸ Rumunsko, Bulharsko a Kypr uznávají tyto doklady pouze pro průjezd přes své území – viz tranzitní rozhodnutí.

uznávají právo volného pohybu⁴⁰⁹. Státy schengenské spolupráce notifikují tyto pobytové karty v přílohách povolení k pobytu (Příloha 22 Schengenského hraničního kodexu a Příloha 2 Příručky k Vízovému kodexu I.). Ty další vydané neschengenskými státy na základě směrnice poté uznává na základě dokumentů upravujících volný pohyb rodinných příslušníků občanů EU.

K výše uvedenému zmíním několik příkladů:

- *Rakouský občan pobývá s čínskou manželkou v Německu. Cestují do Francie. Jelikož je tato žena držitelkou pobytové karty vydané Německem podle článku 10 směrnice, nepotřebuje na základě této směrnice, ani Schengenského hraničního kodexu vstupní vízum.*
 - *Kdyby tento rakouský občan pobýval v Rakousku, jeho čínská manželka by cestovala do Francie bez víz na základě Schengenského hraničního kodexu na základě pobytové karty vydané Rakouskem dle vnitrostátního práva.*
 - *Kdyby tento rakouský občan pobýval v Rumunsku, jeho čínská manželka by cestovala do Francie bez víz jako držitelka pobytové karty vydané Rumunskem podle článku 10 směrnice (nikoli však na základě Schengenského hraničního kodexu).*
(Pozn. Kdyby tato cizinka cestovala do Francie sama (bez manžela, který je občanem EU), musela by si pro vstup do této země požádat o udělení víza.)

Nicméně je nutné upozornit, že v případě, že je rodinnému příslušníkovi občana ČR ze třetí země, který žije v ČR (a tedy nevykonává právo volného pohybu) vydáno podle vnitrostátních předpisů povolení k pobytu za účelem sloučení s občanem ČR, není tento osvobozen od vízové povinnosti dle směrnice o volném pohybu. V takovém případě, byť ČR vydává stejné karty rodinným příslušníkům občana ČR a občana EU (který vykonává právo volného pohybu dle směrnice), by toto nemělo opravňovat ke vstupu bez víza do neschengenských zemí. V praxi si ale lze těžko představit, že by úředník na hranicích rozlišoval tuto skutečnost, v případě, že pobytová karta je pro oba případy identická.

V této souvislosti je nutné upozornit na dvě skutečnosti. Byť teoreticky, by měl být rodinný příslušník občana EU, který má vydanou pobytovou kartu dle směrnice vpuštěn do Velké Británie bez víz, v praxi Velká Británie volnému pohybu brání a vyžaduje od těchto osob vstupní víza, byť i na velice krátkou cestu za účelem turistiky. Velká Británie porušuje

⁴⁰⁹ Česká republika vpustí na své území občana Indie, který je držitelem pobytové karty vydané dle směrnice Velkou Británií nebo Rumunskem (za předpokladu, že tento cizinec následuje nebo doprovází občana EU).

směrnici i v dalších bodech, a proto vydala Komise v dubnu 2012 v tomto směru výzvu k nápravě^{410 411 412}.

Je nutné také zmínit, že většina členských států dostala obdobné varování, ale většinou se jednalo spíše o nesprávný výklad směrnice a většina z těchto „prohřešků“ byla po konzultaci s Evropskou komisí odstraněna⁴¹³. Nicméně některé členské státy (včetně České republiky) neodstranily všechny zmiňované body a bylo s nimi zahájeno řízení pro porušení práva (angl..*infringement procedure*).

Odůvodněnými stanovisky vůči České republice (a Litvě) se zahájil v roce 2012 druhý krok v rámci procesu vymáhání práva v těch zemích, ve kterých pravidla EU v oblasti volného pohybu nejsou stále v plném rozsahu provedena. Problematické jsou konkrétně tyto body⁴¹⁴:

„V České republice jsou občané EU a jejich rodinní příslušníci povinni přikládat k žádosti o potvrzení pobytu doklad o zajištění ubytování. To je v rozporu s literou a duchem směrnice, jež podrobně stanoví, které podklady mohou vnitrostátní orgány vyžadovat, aby se předešlo nadměrné administrativní zátěži kladené na občany EU a jejich rodinné příslušníky.

Kromě toho Česká republika patřičně nezaručuje, aby oběti domácího násilí ze zemí mimo EU byly informovány, že jejich právo na pobyt v ČR nebude rozpadem svazku s občanem EU ohroženo. Díky této záruce by se tato zranitelná skupina mohla snáze obracet na vnitrostátní orgány s e žádostí o pomoc, aniž by se musela obávat o své povolení k pobytu.“

Novela cizineckého zákona v roce 2011 tyto nedostatky neodstranila a v návrhu nového zákona o volném pohybu občanů EU a jejich rodinných příslušníků se tyto problematické body nadále vyskytují. Ministerstvo vnitra na můj emailový dotaz o postupu České republiky ve věci odpověděla v tom smyslu, že se jedná o marginální a formální nedostatky, které nepramení z žádné formální kauzy⁴¹⁵. Dále se ministerstvo odvolává na článek 8 odst. 2

⁴¹⁰ Výzva Komise má podobu odůvodněného stanoviska, které představuje druhý krok v rámci třífázového procesu při řízení o nesplnění povinností.

⁴¹¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-417_cs.htm?locale=en (stránka navštívená dne 9.8.2013): Tisková zpráva ze dne 26.4.2012, Číslo: IP/12/417 Free movement: Commission asks the UK to uphold EU citizens' rights Komise dále Velké Británii vyčítá: že neumožňuje členům širší rodiny požádat o pobyt; nepřiznávají občanům E, kteří sice v EU nepracují, ale spadají pod veřejnou zdravotní péči mají dostatečné prostředky, právo na pobyt; nebo nevydávají zaměstnancům z Rumunska a Bulharska stejné dokumenty jako jiným občanům EU.

⁴¹² Případ C-83/11, Velká Británie v Muhammad Sazzadur Rahman and Others, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CC0083:EN:NOT>

⁴¹³ Číslo IP/11/981 : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-981_en.htm?locale=en

⁴¹⁴ Číslo IP/12/75 ze dne 26/01/2012: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-75_cs.htm

⁴¹⁵ Z odpovědi Ministerstva vnitra zasláné 14.8. 2013: „Nedostatky vytýkané EK jsou marginální a formální. Žádné praktické „kauzy“ nebyly nikdy EK zmíněny. Samotná formální výzva vykazuje nedostatky (vytýkané

směrnice, který vysloveně uvádí „adresu“ jako jednu z náležitostí registrace (žádosti o potvrzení či povolení k přechodnému pobytu). Spíš než na české straně dochází tady k problému v ustanovení směrnice, kdy ta sice stanoví adresu a jako jednu z náležitostí registrace, nicméně v následujícím odstavci obsahujícím taxativní výčet podkladů, které mohou být od občana EU či jeho rodinného příslušníka vyžadovány, doklad o ubytování obsažen není. Ministerstvo vnitra dále argumentuje, že adresa uvedena na veřejné listině, kterou potvrzení a povolení k přechodnému pobytu je, musí být ověřená. Navíc je toto vyžadováno nediskriminačním způsobem (stejný požadavek je uplatněn i na občany ČR žádající o občanský průkaz). V tomto směru lze s ministerstvem souhlasit, je pouze otázkou, zda se rozhodně Komise vůči ČR v řízení pro porušení práva pokračovat⁴¹⁶.

Novela cizineckého zákona, která by měla platit od září 2016⁴¹⁷, napravuje postavení rodinného příslušníka tím, že upraví konstitutivní charakter povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU na deklaratorní – to dle důvodové zprávy k novele znamená, že pozdní podání žádosti či dokonce absence žádosti, nebude znamenat automatické konstatování nelegálnosti pobytu.

6.5.2 TRVALÝ POBYT RODINNÉHO PŘÍSLUŠNÍKA OBČANA EU

Směrnice 2004/38/ES také stanoví za jakých podmínek je členský stát povinen udělit občanovi EU nebo rodinnému příslušníkovi občana EU trvalý pobyt (po pěti letech pobytu)⁴¹⁸. Směrnice stanoví právo na trvalý pobyt zejména v ustanoveních čl. 16 a 17, které byly transponovány do ustanovení § 87g a násl. cizineckého zákona.

Směrnice stanoví výjimky z této pětileté lhůty, kdy přiznává zvláštní výhody občanům Unie, kteří jsou zaměstnanými osobami nebo osobami samostatně výdělečně činnými, a jejich

skutečnosti jsou nekonkrétní). ČR se nedomnívá, že je nutné měnit stávající národní právní úpravu, a trvá na tom, že směrnice je transponována i prováděna správně.“

⁴¹⁶ Z odpovědi Ministerstva vnitra zaslané 14.8. 2013: *Vzhledem k výše uvedenému je jasné, že Česká republika s názorem Evropské komise nesouhlasí a nadále se domnívá, že směrnice 2004/38/ES je transponována i prováděna správně. Z tohoto důvodu nebudou ze strany orgánů České republiky v této souvislosti podnikány žádné další kroky až do konečného rozhodnutí tohoto sporu Soudním dvorem EU.*

⁴¹⁷ Návrh zákona k nalezení na stránkách Úřadu vlády <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORNA33JQKVE> (stránka navštívená dne 20.12.2015)

⁴¹⁸ Preambule Směrnice stanoví: „(17) Trvalý pobyt občanů Unie, kteří se rozhodli usadit v hostitelském členském státě dlouhodobě, by posílil pocit občanství Unie a představuje klíčový faktor podporující sociální soudržnost, která je jedním ze základních cílů Unie. Právo trvalého pobytu by tedy mělo být stanoveno pro všechny občany Unie a jejich rodinné příslušníky, kteří v hostitelském členském státě pobývají v souladu s podmínkami stanovenými touto směrnicí nepřetržitě po dobu pěti let, aniž by byli vyhoštěni.

(18) Aby se trvalý pobyt stal opravdovým prostředkem integrace do společnosti hostitelského členského státu, ve kterém občan Unie žije, nemělo by být již jednou nabyté právo trvalého pobytu svázáno s žádnými dalšími podmínkami.“

rodinným příslušníkům⁴¹⁹. Český cizinecký zákon vyžaduje i u tohoto pobytu např. doklad o zajištění ubytování (dokonce s úředně ověřeným podpisem), což je opětovně v rozporu se směrnicí, která takovýto požadavek nestanoví (viz výše řízení pro porušení práva vůči ČR).

⁴¹⁹ Jedná se o práva přiznaná nařízením Komise (EHS) č. 1251/70 ze dne 29. června 1970 o právu pracovníků zůstat na území členského státu po skončení zaměstnání v tomto státě a směrnicí Rady 75/34/EHS ze dne 17. prosince 1974 o právu státních příslušníků členského státu zůstat po skončení výkonu samostatně výdělečné činnosti na území jiného členského státu.

7 BUDOUCNOST SPOLEČNÉ VÍZOVÉ A PŘÍSTĚHOVALECKÉ POLITIKY

Evropská unie i schengenská spolupráce se nacházejí v turbulentních časech a čelí často protichůdným výzvám. Na jedné straně snaha být konkurenceschopnou ekonomikou, kde jsou ve společném prostoru bez hraničních kontrol zajištěné svobody pohybu osob, služeb a kapitálu a který je zároveň bezpečným místem pro své občany. Největší výzvou, která se bezpochyby dotkne, jestli ne společné vízové politiky, tak dosti pravděpodobně přistěhovalecké politiky je současná tzv. uprchlická krize.⁴²⁰

Co se týče společné vízové politiky, tedy oblasti krátkodobých víz, ta je v současné době ošetřena, zejména přijetím a aplikací Vízového kodexu. Všechny stávající legislativní návrhy jsou jen dalším vylepšením či reakcí na aplikaci Vízového kodexu. Hodnocení Komise⁴²¹ je neutrální s mnoha návrhy na vylepšení, zejména co do sjednocení postupů členských států (např. navrhuje přijmout instrumenty na posílení společné konzulární spolupráce ve třetích zemích, která je určitým symbolem společné vízové politiky navenek, zjednodušit pravidla pro příslušný stát k posouzení žádosti o vízum a zjednodušení žádosti o vízum). Celkově negativně hodnotí, že členské státy nevyužívají všechny možnosti k ulehčení cestování prověřených osob, neudělují jim víza s maximální možnou platností, zdlouhavost procesu, či různé podpůrné dokumenty u stejného účelu cesty. Komise také plánuje zrušit u krátkodobých víz povinnost zdravotního pojištění či povinnost osobní podání žádosti u následných žádostí, a zavést více možností jak požádat o vízum na hranicích pro účely návštěvy rodiny. Dle komisařky pro vnitřní záležitosti Cecilie Malmström, Unie potřebuje „chytrější“ vízovou politiku, která by přilákala větší počet turistů, vědců, podnikatelů, či umělců.⁴²²

Dobře jsou hodnoceny bezpečnostní aspekty vyplývající z Vízového kodexu a zejména plné spuštění VIS.

⁴²⁰Současná Evropská migrační politika zahrnuje politiky v oblasti legální migrace, nelegální migrace, hranic, víz, Společný Evropský azylový systém a vnější dimenzi. /http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4544_en.htm, stránka navštívená dne 10.9.2015). Tato práce se věnuje oblasti víz a legální migrace.

⁴²¹Hodnocení Komise z roku 2014: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/report_a_smarter_visa_policy_for_economic_growth_en.pdf (stránka navštívená dne 31.12.2015)

⁴²² Tisková zpráva Komise, duben 2014. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-347_en.htm (stránka navštívená dne 11.12.2015)

Většina návrhů Komise by měla být řešena úpravou vízového kodexu, a je zřejmé, že některé návrhy budou v současné době neprůchodné (dle mého názoru ČR nebude zcela určitě souhlasit se zrušením povinnosti zdravotního pojištění).

Další konkrétní návrhy společné vízové politiky viz následující kapitolu.

Co se týče migrační politiky EU, potažmo směřování přistěhovalecké politiky v oblasti legální migrace, tady se shoda hledá těžce⁴²³. Dá se říct, že obecná shoda panuje na represivních opatřeních, ale už ne v otázkách přijímání instrumentů v oblasti legální migrace^{424 425}. „Společná migrační politika EU v mnoha směrech připomíná spíše staveniště než ucelený nadnárodní projekt postavený na racionálním a transparentním hodnocení bezpečnostních, ekonomických, sociálních, demografických a dalších relevantních aspektu. Odborníci na evropskou migrační a azylovou politiku hovoří v této souvislosti spíše o fikci společné politiky než realitě. Odlišné národní zájmy zřejmě dodnes brání obecné shodě a do poskytování povolení k pobytu, které spadá do příslušnosti národních orgánů, se nadále do velké míry promítají národní politiky členských stát a jejich specifika.“⁴²⁶

Potřebu obsáhlé společné přistěhovalecké politiky vyjadřuje Komise opakovaně⁴²⁷. V této oblasti došlo k přijetí jednotlivých nástrojů k dosažení partikulárních cílů (formou sekundární legislativy, viz kapitola 5.1.3.2.1 týkající se přijímání a transpozice směrnic), nicméně nebyl přijat společný postoj v této otázce⁴²⁸. Je otázkou, zda současná geopolitická situace, bude přát přijetí společných pozic v oblasti legální migrace. S ohledem na palčivější problémy, týkající se zejména otázky azylu, bude pravděpodobně tato oblast upozaděna.

⁴²³ SCHEU, H. C., *Migrace a kulturní konflikty*. s.93

⁴²⁴ ROZUMEK, M., s. 366 (JÍLEK, D. *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy*)

SCHEU, C.H. s.159 (JÍLEK, D. *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie: Quo vadis, visum?*)

⁴²⁵ Toto dilema, uvědomení si nutnosti zavést určité standardy práv přistěhovalců a na druhé straně shoda aktérů na represivní politice, provází migrační politiku dodnes. SCHEU, C.H. *Migrace a kulturní konflikty*. s.96

⁴²⁶ SCHEU, C.H. s.159 (JÍLEK, D. *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie: Quo vadis, visum?*)

⁴²⁷ Memorandum Komise, březen 2015. (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4544_en.htm, stránka navštívená dne 11.10.2015)

⁴²⁸ „Není divu, že odborníci na evropskou migrační (a azylovou) problematiku hovoří v této souvislosti spíše o fikci společné politiky než o realitě. Odlišné národní zájmy zřejmě dodnes brání obecné shodě a do poskytování povolení k pobytu, které spadá do příslušnosti národních orgánů, se nadále do velké míry promítají národní politiky členských států a jejich specifika.“ SCHEU, C.H. s.159 (JÍLEK, D. *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie: Quo vadis, visum?*)

7.1 DE LEGE FERENDA

Jak jsem uvedla v předchozí kapitole, v závěrech hodnocení Vízového kodexu, se objevilo mnoho návrhů na zlepšení funkčnosti společné vízové politiky. Některé bude možné změnit novelou cizineckého zákona, jiné budou vyžadovat přijetí samostatného nařízení.

V tomto směru je pro mě revoluční nařízení o tzv. cestovních vízech (angl. *touring visa*)⁴²⁹, která mají reagovat na reálnou potřebu velké skupiny cizinců cestujících do schengenského prostoru. Jedná se o osoby, které potřebují zůstat déle než 90 dnů, ale neaspírují na pobyt v určitém členském státě (např. umělecké skupiny na turné po Evropě). Komise plánuje podřadit toto vízum pod krátkodobá víza vydávána dle vízového kodexu. Jedná se o určitý právní hybrid, který dle mého sice čl. 77 SFEU umožňuje (zejména tím, že nespecifikuje délku krátkodobého pobytu), nicméně není v souladu s definicí krátkodobého víza dle Vízového kodexu a spíš aspiruje na dlouhodobé vízum dle Schengenské prováděcí úmluvy. Rozdíl je ten, že toto vízum by sice mělo umožnit pobyt 180 dnů během jednoho roku, nicméně délka pobytu na území jednoho státu nesmí být delší než 90 dnů. Zavedení tohoto typu víza je dle mého oprávněné, nicméně z právního hlediska bude jeho přijetí znamenat prolomení mnoha základních zásad společné vízové politiky.

Jak už bylo řečeno, Komise opakovaně zmiňuje nevyhnutnost ještě více ulehčit cestování pro často příjíždějící prověřené osoby. Z toho důvodu připravila návrh nařízení týkající se tzv. Programu registrovaných cestujících (angl. *Registered travellers program*)⁴³⁰. V souvislosti s tímto programem se zmiňuje i dlouhodobě projednávaný angl. *Entry Exit* systém^{431 432}. Neshodují se s negativním hodnocením autora článku, kteří vidí v těchto návrzích určité elitářství a dělení lidí na různé kategorie osob, spíš vidím osoby, které často navzdory „vzorové“ cestovní historii nedisponují v současné době žádnými výhodami ve vízovém

⁴²⁹ Návrh Rady č. 2014/0095 (COD)

⁴³⁰ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Registered Traveller Programme, COM(2013) 97 final

⁴³¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an Entry/Exit System (EES) to register entry and exit data of third country nationals crossing the external borders of the Member States of the European Union, COM(2013)95 final.

⁴³² ROZUMEK, M.: „Návrh tzv. Entry-Exit systému5 za cca 1,1 miliardy eur má zajistit uchovávání otisků prstů všech občanů třetích zemí překračujících vnější hranici EU, čímž by se získal přehled a mohlo by dojít k vyhledávání všech tzv. overstayers, kteří překročí povolenou dobu pobytu v EU. Současně odborníci přemýšlejí nad tím, jak oddělit kontroly pro často cestující občany třetích zemí. Zřejmě bude, např. na hranicích ve Vyšném Nemeckém, existovat několik oddělených vstupů pro 1. kategorii lidí – občany EU, 2. kategorii lidí – často cestující osoby ze třetích zemí a 3. kategorii lidí – „nešťastníky“, kteří poprvé a zřejmě naposledy vstoupí do prostoru svobody a práva.“ (JÍLEK, D. *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy*. s.367)

procesu (pro každé vízum musí jezdit osobně, málokdy obdrží vízum s platností delší než rok atd.)

Co se týče české právní úpravy *de lege ferenda*, v současné době je ve schvalovacím řízení velká novela zákona o pobytu cizinců, která má nabýt účinnosti v září 2016⁴³³. Co se týče komunitárních prvků, tato novela bude transponovat do českého právního řádu zejména směrnici EU o sezónních pracovnících a směrnici EU o vnitropodnikově převáděných zaměstnancích⁴³⁴. Novela by měla také upravit konstitutivní charakter povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU na deklaratorní.

Ráda bych také zmínila v současné době pozastavený návrh zcela nového zákona o pobytu cizinců⁴³⁵. Tento návrh byl v připomínkovém řízení v roce 2013 a mám za to, že je názornou ukázkou toho, jak státní aparát, zejména Ministerstvo vnitra vnímá migrační politiku a jak by mohla jednou vypadat úprava dlouhodobých pobytů v ČR.

Tento návrh přinášel zcela novou a zajímavou systematiku dlouhodobých pobytů, která rozdělovala pobyty na ty s perspektivou usazení a na ty bez ní. Cizinci přijíždějící na dočasné období, delší než tři měsíce, si mohly žádat o tzv. národní vízum (ti s perspektivou usazení o povolení k dlouhodobému pobytu). Cílem bylo, aby se jednalo o vízum, které bude vydáno rychle, bez možnosti prodloužení na území či bez možnosti přivést si na toto období do ČR rodinu⁴³⁶.

Revoluční změnou mělo být vytvoření dvou zákonů, kdy jeden se měl týkat občanů třetích zemí (tento zákon zahrnoval i rodinné příslušníky občanů ČR)⁴³⁷ a druhý rodinných

⁴³³ Návrh zákona k nalezení na stránkách Úřadu vlády <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORNA33JQKVE> (stránka navštívená dne 20.12.2015)

⁴³⁴ Směrnice EP a Rady 2014/36/EU ze dne 26. února 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání jako sezónní pracovníci
Směrnice EP a Rady 2014/66/EU ze dne 15. května 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí na základě převedení v rámci společnosti

⁴³⁵ Návrh textu k nalezení na stránkách Úřadu vlády <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=RACK97JH9S6X> (stránka navštívená dne 16.8.2013)

⁴³⁶ Dle mého názoru, cizinec by neměl mnoho důvodů o tzv. národní vízum žádat – doba i podklady jsou stejné jako u povolení k pobytu, a navíc by si cizinec nemohl po dobu 1 roku přivést sebou svou rodinu. Text návrhu zákona umožňoval oproti původnímu záměru prodloužení tohoto víza na území, což je v rozporu s čl. 18 SPÚ (po roce pobytu by měl členský stát vydat povolení k pobytu). Tato nová úprava se snažila vtěsnat životní realitu do 1 uměle vytvořeného vzorce, kdy předpokládá, že cizinec ví zcela přesně, jak se bude jeho život vyvíjet v horizontu několika let. Návrh nepředvídá, že např. studentovi bude nabídnuto pokračovat v doktorandském studiu, či zaměstnanému cizinci nabídnuto prodloužené pracovní smlouvy, apod. Zákony by měly mít určitou logiku pro své uživatele, kdy lze některé věci předpokládat i bez přesné znalosti textu zákona – v tomto směru by bylo tzv. národní vízum pro většinu cizinců neuchopitelné

⁴³⁷ Vyjma těch, kteří se do ČR navracejí poté, co pobývali v jiném členském státě (věci C-370/90 Singh a C-291/05 Eind), a za určitých okolností těch, kteří využili svého práva volného pohybu v jiném členském státě,

příslušníků občanů EU (ne občanů ČR), a to s ohledem na různý legislativní základ (směrnice EU vs. národní legislativa). Toto rozdělení je právně zcela namístě, nicméně laičtí uživatelé v něm budou postrádat logiku. Navíc postavení rodinného příslušníka občana EU, který by byl legislativou ošetřen jako běžný žadatel ze třetí země, by se oproti dnešnímu stavu a oproti zbylým rodinným příslušníkům občanů EU, zhoršilo⁴³⁸. Samozřejmě při neznalosti práv vyplývajících ze směrnice pro rodinné příslušníky občanů EU se může tato úprava jevit jako standardní, nicméně neobstojí při jejich srovnání a je pravděpodobně pouze otázkou času, kdy by byla napadnuta u soudu (např. za diskriminaci či ohrožení práva na rodinný život).

V návrhu nového zákona jsem kriticky vnímala uměle vytvořené účely pobytu, které se např. často překrývaly (modrá karta a karta vysoce kvalifikovaného zaměstnance), zavedení silných integračních prvků i u pobytů, které nejsou trvalé – např. povinnost prokázat znalosti češtiny či absolvovat integračně-adaptační kurz (neabsolvování mohlo být důvodem pro neprodloužení povolení k pobytu). Jedná se o vysoké náklady pro stát, jejichž návratnost pro společnost je víc než sporná. Opět je tady viditelná snaha o absolutní kontrolu nad životem cizince, která spíše než pomocí zavání zvyšováním administrativní zátěže (na obou stranách) či šikanou.

Celkově hodnotím tento návrh jako promarněnou šanci zjednodušit legislativu, připravit přívětivé legislativní prostředí pro ty, kteří mohou být pro ČR přínosem a celkově jak snahu o co největší kontrolu nad životem cizince, bez jakékoliv kompenzace. Návrh neřešil dlouhodobě „bolavá“ místa cizinecké úpravy, např. zařazení zaměstnaných cizinců do veřejného zdravotního systému či garanci rovnosti před úřady zrušením výjimky ze správního řádu či soudního přezkumu.

Tento „ustrašený“ a restriktivní přístup je pro ČR bohužel dlouhodobě typický a k jeho prolomení dochází většinou pouze na základě plnění závazků Unie (směrnice), ne z vlastních podnětů.

aniž by v něm pobývali (například tím, že poskytují služby v jiném členském státě, aniž by v něm pobývali) - věc C-60/00 Carpenter)

⁴³⁸ Delší doba vydání povolení k pobytu, neuplatňoval by se zjednodušený postup k získání krátkodobého víza (předkládal by náležitosti ve stejném rozsahu jako „běžný“ občan třetí země, který nemá rodinou vazbu s občanem ČR) a návrh zákona uváděl i více důvodů pro neudělení či zrušení (např. neabsolvování adaptačně integračního kurzu). Za nejvíce diskriminační opatření považují absenci práva na soudní přezkum při zamítnutí své žádosti o povolení k pobytu z důvodů utajených informací tajných služeb (!). Dalšími praktickými nevýhodami může být fakt, že pobytové oprávnění by bylo vydáváno pouze na tři roky (oproti možným pěti u druhé kategorie osob) a průkaz by měl obsahovat biometrii, což znamená více návštěv správních úřadů. Jednu z mála výhod, které shledávám pro tuto kategorii osob po nové právní úpravě je fakt, že jejich karta povolení k pobytu je opravňuje k volnému pohybu bez nutnosti doprovázet nebo následovat občana EU. Na druhé straně je neopravňuje k volnému pohybu po zemích uznávajících svobodu volného pohybu, které nejsou státy Schengenu.

8 ZÁVĚR

V průběhu psaní práce jsem zkoumala mnoho knižních či legislativních zdrojů. Na jejich příkladu jsem si uvědomila, jaký kus cesty prošla jak evropská tak česká legislativa v oblasti víz a pobytů.

Je vidět jak prvotní předpisy řešily základní otázky úpravy pobytu cizinců, či otázky jejich minimálních práv. V současné době, kdy již relativně hladce fungují standardy společné vízové politiky je čas na revize, zlepšení (mnoho návrhů přináší Komise na základě hodnocení stávajících právních instrumentů) či řešení nadstavbových otázek. Taky je čas se zamýšlet nad přijímáním dalších aspektů společné přistěhovalecké politiky, která byla dlouho mimo hlavní legislativní proud a zájem členských států. Z návrhů Komise v posledních deseti letech je vidět spíš příklon k ochraně a prosazování práv cizinců vůči častokrát restriktivnímu nebo nejednotnému přístupu členských států.

Je otázkou jak kartami zamíchá současná uprchlická krize či geopolitická situace, a či budou mít členské státy vůli k další harmonizaci. V této situaci je také otázkou, jaká je budoucnost schengenské spolupráce, zejména co do zachování prostoru bez vnitřních hranic. Mám ale za to, že pobytová legislativa týkající se legálních pobytů, nebude dotčena, byť může být její další rozvoj zpomalen.

Česká republika si dlouhodobě drží spíš represivnější a uzavřenější pojetí cizineckého práva. Mnoho systémových nedostatků či dokonce bodů poškozujících práv cizinců bylo odstraněno na základě vnějších podnětů (např. na základě rozsudků Nejvyššího správního soudu či podnětů Veřejného ochránce práv) či z nutnosti přijmout do svého právního řádu evropské předpisy či je upravit na základě řízení pro porušení práva (angl. *infringement procedure*).

Být má situace daleko od ideálu, mnoho věci se zlepšilo a je vidět, že Ministerstvo vnitra je ochotno více naslouchat i jiným stranám. Za největší úspěch posledních let považuji hladké převzetí schengenského *acquis* a vstup ČR do Schengenu, zcivilnění státní správy v oblasti víz a pobytů a zavedení aspektů řízení, které zajišťují důstojnější podávání žádostí jak o víza, tak o povolení k pobytu. Naopak v mnoha směrech si ČR dlouhodobě ponechává rigidní stanoviska, která se neopírají o praxi a můžou ve svém důsledku bránit konkurenceschopnosti ČR. Velkým dluhem vůči laické i odborné veřejnosti je nepřehledný a nesystematický zákon o pobytu cizinců. Jako negativní vnímám dvojitý přístup vůči ČR vůči cizincům při aplikaci

správního řízení a absenci standardních opravných prostředků. Nezdá se, že v tomto směru chystá legislaturec změny.

9 PŘÍLOHY

9.1 Příloha 1 – členské státy EU vs. členské státy schengenské spolupráce

Členské státy EU a přidružené státy, které zrušily hraniční kontroly na vnitřních hranicích a při vydávání víz pro pobyty nepřesahující tři měsíce plně uplatňují schengenské *acquis*

1. Rakousko	10. Maďarsko	19. Norsko*
2. Belgie	11. Island*	20. Polsko
3. Česká republika	12. Itálie	21. Portugalsko
4. Dánsko	13. Lotyšsko	22. Slovensko
5. Estonsko	14. Litva	23. Slovinsko
6. Finsko	15. Lucembursko	24. Španělsko
7. Francie	16. Lichtenštejnsko*	25. Švédsko
8. Německo	17. Malta	26. Švýcarsko*
9. Řecko	18. Nizozemsko	

*Přidružené státy: Norsko, Island, Lichtenštejnsko (země EHP⁴³⁹) a Švýcarsko

Členské státy EU, které neuplatňují schengenské *acquis* nebo pouze částečně

1. Bulharsko**	3. Kypr**	5. Rumunsko**
2. Chorvatsko**	4. Irsko***	6. Spojené království***

**Členské státy, které se na zapojení do schengenské spolupráce připravují

*** Členské státy, které se schengenské spolupráce účastní pouze částečně (ne v oblasti víz a hranic)

⁴³⁹ Dohoda o Evropském hospodářském prostoru

9.2 Příloha 2 - Seznam vízových a bezvízových zemí

„Vízové“ státy – Příloha č. 1 nařízení č. 539/2001

Společný seznam uvedený v čl. 1 odst. 1

1) Státy

Afghánistán	Írán	Nigérie
Alžírsko	Jamajka	Omán
Angola	Jemen	Pákistán
Arménie	Jižní Afrika	Papua-Nová Guinea
Ázerbájdžán	Jižní Súdán	Pobřeží slonoviny
Bahrajn	Jordánsko	Rovníková Guinea
Bangladéš	Kambodža	Rusko
Belize	Kamerun	Rwanda
Bělorusko	Kapverdy	Saúdská Arábie
Benin	Katar	Senegal
Bhútán	Kazachstán	Severní Korea
Bolívie	Keňa	Sierra Leone
Botswana	Komory	Somálsko
Burkina Faso	Kongo	Srí Lanka
Burundi	Konžská demokratická republika	Středoafriická republika
Čad	Kuba	Súdán
Čína	Kuvajt	Surinam
Dominikánská republika	Kyrgyzstán	Svatý Tomáš a Princův ostrov
Džibutsko	Laos	Svazijsko
Egypt	Lesotho	Sýrie
Ekvádor	Libanon	Tádžikistán
Eritrea	Libérie	Tanzanie
Etiopie	Libye	Thajsko
Fidži	Madagaskar	Togo
Filipíny	Malawi	Tunisko
Gabon	Maledivy	Turecko
Gambie	Mali	Turkmenistán
Ghana	Maroko	Uganda
Gruzie	Mauretánie	Ukrajina
Guayana	Mongolsko	Uzbekistán
Guinea	Mosambik	Vietnam
Guinea-Bissau	Myanmar	Zambie
Haiti	Namibie	Západní Samoa
Indie	Nepál	Zimbabwe
Indonésie	Niger	
Irák		

2) Územní a samosprávné jednotky, které nejsou uznávány jako stát nejméně jedním z členských států

Palestinská samospráva

Kosovo, jak bylo vymezeno rezolucí Rady bezpečnosti Organizace spojených národů č. 1244 ze dne 10. června 1999

„Bezvízové“ státy – Příloha 2 nařízení č. 539/2001

SPOLEČNÝ SEZNAM UVEDENÝ V ČL. 1 ODS. 2

1) STÁTY

Albánie ⁴⁴⁰	Moldavsko
Andorra	Monako
Antigua a Barbuda	Nauru
Argentina	Nikaragua
Austrálie	Nový Zéland
Bahamy	Palau
Barbados	Panama
Bosna a Hercegovina	Paraguay
Brazílie	Peru
Brunej Darussalam	Šalamounovy ostrovy
Bývalá jugoslávská republika Makedonie	Salvador
Černá Hora	Samoa
Dominika	San Marino
Grenada	Seychely
Guatemala	Singapur
Honduras	Spojené arabské emiráty
Chile	Spojené státy americké
Izrael	Srbsko ⁴⁴¹
Japonsko	Svatý Vincenc a Grenadiny
Jižní Korea	Svatý Kryštof a Nevis
Kanada	Tonga
Kiribati	Trinidad a Tobago
Kolumbie	Tuvalu
Kostarika	Uruguay
Malajsie	Vanuatu
Marshallovy ostrovy	Vatikán
Mauricius	Venezuela
Mexiko	Východní Timor
Mikronésie	

⁴⁴⁰ Osvobození od vízové povinnosti se vztahuje pouze na držitele biometrických pasů. Platí také pro Bosnu a Hercegovinu, Černou Horu, FYROM, Srbsko.

⁴⁴¹ (s výjimkou držitelů srbských pasů vydaných srbským Koordinačním ředitelstvím (srbsky: *Koordinaciona uprava*))

2) ZVLÁŠTNÍ SPRÁVNÍ JEDNOTKY ČÍNSKÉ LIDOVÉ REPUBLIKY

ZSJ Hongkong

ZSJ Macao

3) BRITŠTÍ OBČANÉ, KTEŘÍ NEJSOU STÁTNÍMI PŘÍSLUŠNÍKY SPOJENÉHO KRÁLOVSTVÍ VELKÉ BRITÁNIE A SEVERNÍHO IRSKA VE SMYSLU PRÁVA UNIE:

Britští státní příslušníci (v zámoří) (British Nationals (Overseas))

Občané britských zámořských území (British Overseas Territories Citizens)

Britští občané v zámoří (British Overseas Citizens)

Osoby pod britskou ochranou (British Protected Persons)

Poddaní britské koruny (British Subjects)

4) ÚZEMNÍ A SAMOSPRÁVNÉ JEDNOTKY, KTERÉ NEJSOU UZNÁVÁNY ZA STÁT NEJMÉNĚ JEDNÍM Z ČLENSKÝCH STÁTŮ

Tchaj-wan

Zaměstnanecká karta



Modrá karta



Potvrzení o přechodném pobytu občana EU



ČESKÁ REPUBLIKA

Potvrzení o přechodném pobytu na území

ČÍSLO PROKAZU
VA 231708

PŘÍJMENÍ [redacted]

JMÉNO (JMÉNA) MILAN

RODNÉ PŘÍJMENÍ -

DATUM NAROZENÍ 2 [redacted] RODNÉ ČÍSLO [redacted]

POHLAVÍ M STÁT A MÍSTO NAROZENÍ Slovensko

STATNÍ PŘÍSLUŠNOST Slovensko RUŽOMBEROK

3

ČÍSLO CESTOVNÍHO DOKLADU [redacted]

VYDÁNÝ STÁTEM Slovensko

ADRESA POBYTU V ČR PRAHA 4-NUSLE, SDF

PRŮKAZ VYDAL MV ČR OAMP

DNE 04 -11- 2014

2

VLASTNORUKNÍ PODPIS DRŽITELE

The image shows the back cover of the temporary residence permit. It contains personal data of the holder: name 'MILAN', date of birth '2', gender 'M', and place of birth 'Slovensko, RUŽOMBEROK'. The permit number is 'VA 231708'. It was issued in 'Slovensko' at the address 'PRAHA 4-NUSLE, SDF' by the 'MV ČR OAMP' on '04 -11- 2014'. A large blue number '3' is printed in the center. At the bottom, there is a signature line for the holder and a red circular stamp from the Ministry of the Interior. A blue wavy security pattern is visible on the right side.

Povolené k přechodnému pobytu (rodinný příslušník občana EU)

ČESKÁ REPUBLIKA / CZECH REPUBLIC / RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

ČÍSLO DOKLADU / PASSPORT NO. / NUMÉRO DE PASSEPORT
[REDACTED]

STÁT / ISSUING COUNTRY / PAYS DE DÉLIVRANCE
CHN

DO KDO / DOCUMENT VALID UNTIL / DATE D'EXPIRATION DU DOCUMENT
27.07.2024

OD KDO / RESIDENCE PERMIT IN THE CZECH REPUBLIC GRANTED SINCE / DATE D'ENTRÉE EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE
09.07.2015

PŘECHODNÝ / TEMPORARY
PŘECHODNÝ / TEMPORARY DU SÉJOUR

RODINNÝ ŽADATEL / RESIDENT / MANŽEL /
RODINNÝ ŽADATEL / RESIDENT / MANŽEL /

PRAHA - STARÉ MĚSTO
PRAHA - STARÉ MĚSTO / THE CZECH REPUBLIC / ADRESSE EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE
H [REDACTED]

MV ČR OAMP
MINISTRY OF INTERIOR / AUTHORITY / AUTORITÉ

ONE / DATE / DATE
09. VII. 2015

VLASTNORUČNÍ PODPIS DRŽITELE
HOLDER'S SIGNATURE
SIGNATURE DU TITULAIRE
[Signature]

ČESKÁ REPUBLIKA / CZECH REPUBLIC / RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Pobytová karta rodinného příslušníka občana Evropské unie
Residence card of a family member of a European Union citizen
Carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union européenne

ČÍSLO POBYTOVÉ KARTY / DOC. NO. / NO
ZD [REDACTED]

PŘÍJMENÍ / SURNAME / NOM
L

JMÉNO (JMÉNA) / GIVEN NAME(S) / PRÉNOM(S)
[REDACTED]

RODNÉ PŘÍJMENÍ / MAIDEN SURNAME / NOM DE NAISSANCE
L

DATUM NAROZENÍ / DATE OF BIRTH / DATE DE NAISSANCE
[REDACTED]

POHLAVÍ / SEX
ŽENA

RODNÉ ČÍSLO / PERSONAL NO. / NO. PERSONNEL
[REDACTED]

MÍSTO NAROZENÍ A STÁT / PLACE AND COUNTRY OF BIRTH / LIEU ET PAYS DE NAISSANCE
HEBEI/CHN

STÁTNÍ PŘÍSLUŠNOST / NATIONALITY / NATIONALITÉ
ČINA



10 BIBLIOGRAFIE

Knihy, sborníky¹:

1. BECZALA, Joanna (red. nauk.). *Układ z Schengen : współpraca policji i organów sprawiedliwości po Maastricht*: materiał z seminarium "Układ z Schengen: współpraca policji i organów sprawiedliwości po Maastricht" zorganizowanego przez Instytut Europejski w Łodzi oraz Akademię Prawa Europejskiego w Trewirze w dniach 9-10 maja 1996 roku w Łodzi, finansowanego w ramach Programu PHARE/SIERRA
2. CRAIG, Paul P a G DE BÚRCA. *EU law: text, cases, and materials*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2003, cxlv, 1241 s. ISBN 0-19-924943-1.
3. den BOER, Monica. The Incorporation of Schengen into the TEU: A bridge too far? In: MONAR, Jörg, WESSELS, Wolfgang (eds.). *The European Union after the Treaty of Amsterdam*. London: Continuum, 2001. ISBN 0-8264-4769-4.
4. DENZA, Eileen. *The intergovernmental pillars of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2002, 387 s. ISBN 0-19-829935-4.
6. FISCHER, Robert. *The Europeanization of migration policy: the Schengen Acquis between the priorities of legal harmonization and fragmentation*. Frankfurt am Main, Germany: Peter Lang GmbH, 2012, 1 online resource (124 pages). Europäische Hochschulschriften, Band 616. ISBN 9783653013733-.
7. JÍLEK, Dalibor (ed.) a Pavel POŘÍZEK (ed.). *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie: Quo vadis, visum? : k počtě JUDr. Otakara Motejla: sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 16. června 2010 v Kanceláři veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, 280 s. ISBN 978-80-7357-605-9.
8. JÍLEK, Dalibor (ed.) a Pavel POŘÍZEK (ed.). *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy: sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 28. března 2013 v Kanceláři veřejného ochránce práv. Sborník ze semináře*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2014, 1x ročně, 394 s., ISBN 978-80-87949-01-6.
9. JÍLEK, Dalibor (ed.) a Pavel POŘÍZEK (ed.). *Pobyt cizinců: Vybrané právní problémy II. Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 26. června 2014 v Kanceláři veřejného ochránce práv. Sborník ze semináře*. 2014, 320 s., ISBN 978-80-7478-916-8.
10. LANGER, Ivan a Marek LOUŽEK (ed.). *Vstup do Schengenu: výhody a nevýhody: sborník textů*. Vyd. 1. Praha: CEP - Centrum pro ekonomiku a politiku, 2008, 79 s. Ekonomika, právo, politika. ISBN 978-80-86547-96-1.

11. PIKNA, Bohumil. *Evropské právo se zaměřením na justici a vnitřní věci*. Vyd. 1. Praha: Policejní akademie České republiky, 2000, 247 s. ISBN 80-7251-039-8.
12. PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. 3., rozš. vyd. Praha: Linde, 2012, 435 s. ISBN 978-80-7201-889-5.
13. POTOČNÝ, Miroslav a Jan ONDŘEJ. *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část*. 6., dopl. a přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2011, 556 s., ISBN 978-80-7400-398-1
14. SCHELLE, Karel, Renata VESELÁ a Ladislav VOJÁČEK. *Myšlenka evropské integrace a její vyústění v realitě EU: (nástin problematiky)*. Vyd. 1. Ostrava: Key Publishing, 2006, 102 s. Právo (Key Publishing). ISBN 80-87071-05-0.
15. SCHEU, Harald Christian a Ednan ASLAN. *Migrace a kulturní konflikty*. Vyd. 1. Praha: Auditorium, 2011, 322 s. ISBN 978-80-87284-07-0.
16. SCHEU, Harald Christian a Michal ČÁSTEK. *Aktuální otázky migrační politiky Evropské unie*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2010, 120 s. ISBN 978-80-7408-031-9.
17. SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, xli, 1299 s. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4.
18. TICHÝ, Luboš. *Evropské právo*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 1999, xlii, 915 s. Právnické učebnice. ISBN 807179113x.
19. TOMÁŠEK, Michal a kol. *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde Praha, 2009. 464 s. ISBN: 978-80-7201-737-9.
20. TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ a Jiří MALENOVSKÝ. *Právo Evropské unie*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2013, 494 s. Student (Leges). ISBN 978-80-87576-53-3.
21. VÍTEK, Bohumil. *Europeizace českého práva*. Vydání: první. Key Publishing, 2013, 153 s., ISBN 978-80-7418-200-6.
22. WARLEIGH-LACK, Alex J F. *Democracy in the EU. Theory, Practice and reform*. SAGE Publications Ltd; 1 edition, 2003. 151 s. ISBN 0 7619 7280 3

Časopisy a článkyⁱⁱ:

1. BALZACQ., T., GILD, E., SZYMBORSKA, A., WEINAR, A., *An analysis of the current Common Consular Instructions*, pro EP Brusel, 2006, s. 3
2. Časopis Veřejná správa, čtrnáctideník Vlády České republiky, vydává Ministerstvo vnitra ČR
3. Časopis Judikatura Evropského soudního dvora, vydává Wolters Kluwer ČR a.s.

4. Převáděcí tabulky k zakládacím smlouvám, Pomůcka při četbě judikatury Evropského soudního dvora, Zvláštní číslo, Časopis Judikatura Evropského soudního dvora, vydává Wolters Kluwer ČR a.s., ISSN 1214-6005
5. STUBB, C.-G. ., *A Categorization of Differentiated Integration*, JCMS: Journal of Common Market Studies, Volume 34, Issue 2, pages 283–295, June 1996

Nejčastější elektronické zdroje:

Online encyklopedie Wikipedie, [online] <http://cs.wikipedia.org>

Stránky Evropské komise, [online] http://ec.europa.eu/index_cs.htm

Stránky Evropské komise, [online] část Spravedlnost a vnitřní záležitosti http://ec.europa.eu/policies/justice_citizens_rights_en.htm

Veřejný rejstřík Rady EU, [online] <http://register.consilium.europa.eu/>

Portál pro kritickou diskuzi o migraci v České republice a v zemích střední a východní Evropy, [online] [Migraceonline.cz](http://migraceonline.cz)

Přístup k právu Evropské unie, vyhledávač [online] <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

Stránky Českého statistického úřadu, statistiky týkající se cizinců [online] <https://www.czso.cz/csu/cizinci/cizinci-pocet-cizincu>

Stránky Ministerstva vnitra týkající se cizinecké problematiky, [online] <http://www.mvcr.cz/clanek/sluzby-pro-verejnost-informace-pro-cizince-informace-pro-cizince.aspx>

Stránky Ministerstva práce a sociálních věcí týkající se zahraniční zaměstnanosti, [online] http://portal.mpsv.cz/sz/zahr_zam

Stránky Rady EU <http://www.consilium.europa.eu/en/home/>

Úřední věstník EU, [online] <http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>

SUMMARY

The thesis deals with the development of the Schengen cooperation and characteristic of the Schengen *acquis* transforming in the course of time, with the stress on the field of visa and residence/migration policy. Main emphasis is on the valid legislation concerning the status and stay of the third country nationals (citizens of the countries outside of the EU) in the Schengen territory and in the Czech Republic.

The thesis is divided into four main spheres. The first one concerns development of a visa and migration policy in the framework of development of the Schengen cooperation and its gradual integration into the main EU policies, taking into account different participation of the Member States. Second, key chapter of the thesis deals with the current valid provisions of the stay of the third country nationals. This part defines subjects of law coming from the third countries, as differentiated by the Union and Czech law. Furthermore it defines various types of authorization to stay (visa, residence permit etc.) which entitle them to short or long-stay at the Schengen or Czech territory. The third segment deals with the family members of the EU nationals who are covered by a specific legal framework. Last part of the thesis encompasses future trends of the common European visa and migration policy, proposal of future legal instruments or amendments, with taking into account tendencies in the Czech residence law.

As mentioned above, the thesis analysis the topic ostensibly non-schengen which are long-term stays in the territory of Schengen and the Czech republic. These are primarily in the competence of the Member states. Nevertheless common migration policy is also one of the main EU policies and is lately given more attention mainly by gradual harmonization via various legal instruments.

Generally the thesis deals with conditions on legal entry and stay based on valid Schengen *acquis*, which intermingle with national legislation. On the contrary the thesis doesn't deal with the topic of asylum, return policy or extradition, as these do not represent areas of the Schengen cooperation. Furthermore current refugee crisis is also not analyzed by this thesis as it overlaps the topic and its capacity.

Klíčová slova: europeizace/ evropeizace, nařízení ES č. 539/2001, pobyt, povolení k pobytu, rodinný příslušník občana EU, směrnice č. 2004/38/ES, schengenská spolupráce, schengenské *acquis*, společná vízová politika, společná přistěhovalecké politika, transpozice, variabilní geometrie, Vízový kodex, vízum, zákon o pobytu cizinců

Key words: Europeanization, regulation EC no. 539/2001, stay/residence, residence permit, family member of an EU citizen, EU directive no.2004/38/EC, Schengen cooperation, Schengen *acquis*, common visa policy, common migration policy, transposition, variable geometry, Visa Code, visa, Alien´s Act / Act on Foreigners

ⁱ Autoři jednotlivých příspěvků či článků jsou uvedeni u konkrétní citace v poznámkách pod čarou.

ⁱⁱ Název článku a jméno autora jsou uvedené u konkrétní citace v poznámkách pod čarou.