



## **Rozšíření schengenského prostoru a možné dopady na vízový režim vůči občanům Ukrajiny. Komparativní analýza české a polské vízové a konzulární praxe**

**Marek Čaněk**

### **Abstrakt:**

Necelé čtyři měsíce zbývají do vstupu České republiky a Polska do schengenského prostoru. Už v současnosti mají český i polský konzulát ve Lvově problémy s vyřizováním žádostí občanů Ukrajiny o víza. Do jaké míry souvisí tyto problémy se vstupem do „Schengenu“ a co konkrétně se pro občany Ukrajiny změní? Článek staví do kontrastu perspektivu úředníků konzulátů, policie a ministerstev na straně jedné a žadatelů o víza na straně druhé. Zakládá se na rozhovorech a pozorování, které proběhly na přelomu července a srpna 2007 ve Lvově, ve Varšavě a v Praze.

\*\*\*

Vstup do schengenského prostoru představuje svým způsobem druhý vstup do Evropské unie. Zatímco na jedné straně hranice se bude slavit odstranění hraničních kontrol mezi státy Evropské unie, za její východní hranicí je vstup devíti nových členských států Evropské unie do Schengenu vnímán s obavami. V oblasti vydávání víz, na které se tento článek soustředí na příkladu České republiky a Polska, bude menší prostor pro provádění vízové a konzulární praxe odlišné od ostatních států. V schengenském prostoru, kde platí pro krátkodobý vstup schengenská víza, tak dojde k dalšímu omezení národní suverenity při vydávání tzv. turistických víz. V představě úředníků by se při rozhodování o vydání těchto víz měla „národní“ perspektiva přerodit v „evropskou“. Krátkodobé vízum, které se vydá, bude platit pro celý schengenský prostor.

### **Především jde o krátkodobá víza**

Pracovníci konzulátů a policie potvrzují, že dojde k důkladnějšímu prověřování žadatelů o vízum a zpřísnění vízového procesu. „Dnes to je tak, že odmítneme cizince, který je nežádoucí pro Českou republiku, ale až budeme v schengenském prostoru, budeme muset

plnit úkoly vyplývající ze začlenění do tohoto prostoru. To znamená, že budeme odmítat i někoho, kdo je nežádoucí i například pro Německo či Francii“, komentuje jednu ze změn Miroslav Smetana z ředitelství cizinecké policie v Praze. Zároveň však jedním dechem dodává, že cizinec se schengenským „turistickým“ vízem získá novou výhodu cestování po celém „Schengenu“.

Důkladnější posuzování však nečeká jen samotné žádosti o víza. Sledována má být i praxe při vydávání víz jedné schengenské země ve vztahu k těm dalším. „Kdyby se počet žádostí o vízum zvýšil, znamenalo by to, že se chováme jinak než ostatní schengenské státy a že jsme například méně důslední, nebo že je naše praxe liberálnější než u těch ostatních, a proto se ti nespokojení zájemci obracejí k nám, a to bychom nechtěli“, popsal budoucí vývoj první náměstek ministra zahraničních věcí Jaroslav Bašta (více viz [„Potýkáme se s enormním zájmem o česká víza.“ Rozhovor s Jaroslavem Baštou, prvním náměstkem ministra zahraničních věcí ČR](#)). V rámci této logiky považuje Tomáš Haišman, ředitel Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra, současné procento zamítnutých žádostí o víza na Ukrajině ve srovnání s dalšími schengenskými státy za nízké<sup>1</sup>. V souvislosti s Schengenem je řeč především o krátkodobých vízech. Samotný vstup do schengenského prostoru by neměl příliš ovlivnit situaci ohledně dlouhodobých víz. Smetana z cizinecké policie například vylučuje, že by se chystaly změny ve vydávání pracovních víz tzv. družstevníkům či společníkům. Vyvrací tak jednu z obav, které panují ve frontě před českým konzulátem ve Lvově.

---

<sup>1</sup> Konzuláty České republiky na Ukrajině zamítají podle statistik Ministerstva zahraničních věcí okolo pěti procent žádostí o víza (více viz tabulka č. 1). Zpráva nadace Batory uvádí následující procenta zamítnutých individuálních žádostí o vízum z celkového počtu žádostí u dalších konzulátů na Ukrajině: francouzský 38,9 %, německý 18,2 % a finský 6,9 % (Batory 2006).

**Tabulka č. 1. Žádosti o vízum České republiky u občanů Ukrajiny od 1. 1. 2000 do 13. 8. 2007**

	U	N	UD	ND	UK	NK
<i>Rok</i>	<i>Počet</i>	<i>Počet</i>	<i>Počet</i>	<i>Počet</i>	<i>Počet</i>	<i>Počet</i>
2000	36248	333	3775	288	32473	45
2001	77643	2330	10712	673	66931	1657
2002	82224	4268	10514	2742	71710	1526
2003	85543	7800	13362	6322	72181	1478
2004	79518	9707	16309	4752	63209	4955
2005	105063	9308	18143	3669	86920	5639
2006	136848	7516	25292	2242	111556	5274
2007*	78766	5151	13163	465	65603	4686

*Zdroj:* Ministerstvo zahraničních věcí České republiky.

*Vysvětlivky:* U – udělená víza, N – zamítnutá víza, UD – udělená dlouhodobá víza, ND – zamítnutá dlouhodobá víza, UK – udělená krátkodobá víza, NK – zamítnutá krátkodobá víza.

\* V roce 2007 nebylo ke všem vízům ještě vydáno rozhodnutí o udělení či neudělení víza.

Některá nová pravidla také budou platit i pro dlouhodobá víza. Poté, co se zjistí, že určitý cizinec má záznam o zákazu vstupu do Evropské unie v Schengenském informačním systému (SIS), neměl by ve většině případů dostat žádné vízum. V databázi SIS bylo v roce 2004 podle článku 96 Schengenské prováděcí úmluvy uveden zákaz vstupu pro 785 631 cizinců (Broeders 2007). K aktuálnímu počtu přibudou nové zákazy pobytu lidem, kteří jsou nyní v národních databázích států vstupujících na konci roku 2007 do schengenského prostoru. V případě České republiky jde podle Šárky Machotkové, expertky na otázky Schengenu na Ministerstvu vnitra ČR, zhruba o třicet tisíc záznamů, které jsou nyní v tzv. Evidenci nežádoucích osob (více v [rozhovoru se Šárkou Machotkovou o změnách evidence tzv. nežádoucích osob po vstupu České republiky do schengenského prostoru](#)).

Praxe vkládání údajů o cizincích se „zákazem vstupu“ nebyla v SIS zatím příliš harmonizována. Jak informuje Heiner Busch z berlínského Institutu pro práva občanů a bezpečí veřejnosti, jsou to především dva státy, Itálie a Německo, které vkládají cizince do této databáze nepoměrně častěji než další schengenské státy (zákaz vstupu na základě článku 96 Schengenské prováděcí úmluvy). Jedná se podle něho spíše o případy, kdy cizinec překročil v zemi dobu platnosti víza, než o situace, kdy by byl považován za hrozbu pro bezpečnost. Vkládání do databáze tak vypovídá více o míře liberálnosti či restrikce migrační politiky konkrétní země schengenského prostoru než o míře nebezpečnosti daného člověka. Důsledky mohou být pro daného cizince zásadní, a to dokonce i pro toho, kdo už má nyní v České republice povolen pobyt. Šárka Machotková potvrzuje, že by bylo možné odejmout už povolený pobyt, pokud se zjistí, že má cizinec záznam v SIS o zákazu vstupu. Větší míra

harmonizace a zároveň i širší práva cizince být informován, že se nachází v této databázi, by měla přijít s tzv. Schengenským systémem druhé generace - SIS II (více v [rozhovoru s Heinerem Buschem](#)).

### **Vítězství bezpečnostních aspektů**

V době vrcholících příprav na vstup do schengenského prostoru je zřejmé, že u vízové politiky a praxe vítězí bezpečnostní perspektiva nad jinými ohledy. „Je třeba obrátit pozornost k tomu, že se bezpečnost, evropská bezpečnost, stane prioritou a podle toho bude postupně muset vypadat naše praxe. Nejenom česká, ale schengenská“, zdůrazňuje náměstek Bašta. Zmiňuje sice i jiné ohledy, jako jsou zájmy turistických agentur a firem, ty ale v současnosti právě při pohledu na bezpečnostní priority ubývají na důležitosti. Z hlediska situace v České republice je paradoxem, že ke zpřísnění vydávání krátkodobých víz dochází v době, kdy Ministerstvo vnitra ČR upozorňuje na to, že dlouhodobě klesá nelegální migrace (viz například Zpráva 2006). Zároveň je zřejmé, že v schengenském prostoru ustupuje prioritou národních zájmů do pozadí a jsou jí nadřazeny společné zájmy všech států v tomto prostoru. Boj s nelegální migrací je pro řadu států západní Evropy důležitým tématem.

Význam kontroly a bezpečnosti si uvědomují i jiné země, jako je například Polsko, které má rovněž být od konce roku 2007 součástí schengenského prostoru. „Filozofií kontroly po vstupu do Schengenu je zrušení vnitřních hranic a zvýšení kontroly prakticky po celém Schengenu“, říká Jacek Junosza Kisielewski z konzulárního odboru polského Ministerstva zahraničních věcí. Problém harmonizace vízové praxe v nově rozšířeném schengenském prostoru se ve srovnání s Českou republikou více projevuje právě v případě Polska. V této zemi je zřejmý konflikt mezi podporou vstupu Ukrajiny do EU a dobrými sousedskými vztahy na straně jedné a požadavky Evropské unie na kontrolu nelegální migrace na straně druhé. Polsko sice vůči občanům Ukrajiny zavedlo víza (i když až téměř před samotným vstupem do Evropské unie), ve svém důsledku se však jednalo více o *pro forma* administrativní cvičení vyplývající z nutnosti plnit pravidla společné vízové politiky EU než o zavedení víz s cílem kontrolovat migraci. Polská víza na Ukrajině tak zatím hrála jen minimální roli ve smyslu „vzdálené kontroly“ (Guiraudon 2001) a byla spíše nástrojem zahraniční politiky (Kaźmierkiewicz 2005).

Nelegální pracovní migrace na krátkodobá víz byla zatím v Polsku víceméně tolerována, nicméně pokračování v této praxi by bylo proti schengenským pravidlům. Zdá se, že v Schengenu bude současné jedno procento zamítnutých krátkodobých víz na polských konzulátech na Ukrajině nadále neudržitelné. Na formalitu získání turistického víza poukazuje polský konzul ve Lvově, Myrosław Gryta: „Opravdu jen málokdy děláme rozhovory s žadateli... Taková byla dohoda mezi Polskem a Ukrajinou, že víza budou dostupná pro všechny. Proto takto postupujeme. Od vstupu Polska do Schengenu se to určitě změní, což znamená, že každou jednotlivou žádostí o vízum se budeme detailněji probírat“. A dodává, že to je na odpovědnosti celníků, koho pustí do země.

„Ano, už asi rok a půl jsou větší kontroly na hranici,“, potvrzuje zvýšenou aktivitu polských celníků na polsko-ukrajinské hranici ukrajinský řidič minibusu. Asi třicetiletý mladík, který s ním chtěl jet do Varšavy, je vysazen na hranici, aby s ním byl proveden rozhovor poté, co celník zjistí, že na minulý vízum zůstal v Polsku najednou na celé tři měsíce. Je podezírán z toho, že by v Polsku nelegálně pracoval. Možnosti získat legální pracovní vízum jsou však zatím omezené. Například v roce 2003 pracovaly v Polsku legálně jen necelé tři tisíce Ukrajinců, k tomuto počtu se odhaduje se, že jich je v Polsku v závislosti na sezóně padesát až tři sta tisíc nelegálně (Frelak v Bieniecki 2007). „Podle některých migračních expertů jako je Marek Okólski je ale fikcí mluvit o tom, že by tu byli nelegálně. Nikdo si z toho totiž moc nedělá“, říká Mikolaj Pawlak, doktorand na Škole společenských věd. Zatímco cesta k získání dlouhodobého pracovního víza se zatím i přes tlak zaměstnavatelů usnadňovat nebude, byl v červenci tohoto roku zprovozněn program speciálních krátkodobých pracovních víz. Ten je však už nyní podrobován značné kritice (více v článku Myroslawy Keryk [Polská továrna na víza ve Lvově - nevydělečná, zatím!](#)).

„My doufáme, že to nebudou normální schengenská víza, že na ně nebude možné jet dál v Evropské unii než do Polska. Bude se to jmenovat schengenská víza, ale budou fungovat právě jen na polském teritoriu. Takovou zde mají lidi představu“, říká Iryna z městského úřadu jednoho západoukrajinského města, kde má na starosti vyřizování schengenských i neschengenských víz pro úředníky a politiky města. S možností pohybu na krátkodobé vízum pouze v samotném Polsku bez povolení vstupu do celé Evropské unie se počítá. Mělo by to však být jen pro obyvatele bydlící na Ukrajině v přesně vymezeném hraničním pásmu 30 kilometrů a jejich pohyb na polském území bude také omezen na stejně široké příhraniční pásmo. Schengenská prováděcí úmluva sice krátkodobé vízum s územním omezením platnosti zmiňuje, jeho vydávání by ale mělo představovat výjimku. Podle Šárky Machotkové z Ministerstva vnitra ČR se může jednat o humanitární důvody anebo případy, kdy jiný schengenský stát neuznává nějaký cestovní doklad.

Přestože schengenské turistické vízum s pohybem omezeným pouze na určitou zemi by mělo představovat spíše výjimku, prostor pro částečně specifický národní přístup zůstane zachován i nadále. Jak se podle Anity Szymborské z polské Batoryho nadace ukazuje, vízová praxe současných schengenských států není jednotná. Objevují se rozdíly u doby čekání na vízum, v počtu požadovaných dokumentů či v množství zamítnutých žádostí (více viz Batory 2006). „Státy, které nově přistupují do Schengenu, budou mít taktéž možnost uplatňovat svoje vlastní praktiky. Doufáme, že budou co nejpřátelštější k našim sousedům“, dodává Szymborska.

### **Když se na konzulátech nestíhá**

Už před vstupem do schengenského prostoru nestíhají český i polský konzulát ve Lvově vydávání víz. Český konzulát ve Lvově v minulém roce vydal 63 tisíc víz, v tomto roce očekává až 80 tisíc žádostí (viz tabulka č. 2). Jeho zaměstnanci ho nazývají „fabrikou na víza“. Přesto by se tento přívlastek spíše hodil pro polský konzulát, který vydává každoročně

kolem 300 tisíc víz (viz tabulka č. 3). Polský konzulát je „nevýdělečnou“ fabrikou, protože většina vydávaných víz jsou krátkodobá, která jsou bezplatná. Na českém konzulátu je okolo čtyřiceti procent víz pracovních dlouhodobých víz, což by při ceně 2500 korun za vízum znamenalo vybrání okolo 61 milionů korun za rok 2006.

Když „se nestíhá“, ceny za různé služby přes prostředníky při vyřizování víz stoupají. V červenci si ukrajinská novinářka deníku *Vysoky zamok* koupila přes prostředníka platné polské vícecestupní krátkodobé vízum za 130 dolarů. Souviselo to s tím, že Lvovský konzulát pozastavil internetovou registraci žádostí z důvodu příliš velkého zájmu. Korupce polských úředníků se sice v tomto případě neprokázala, vyšel však najevo problém kompletního přeplnění a bezpečnostního narušení internetové registrace určující den podání žádosti o vízum. V konečném důsledku přispěl tento případ k posílení konzulárních služeb – zavedl se dvousměnný provoz, rozšířily se pracovní hodiny konzulátu a postupně byla obnovena i registrace přes internet.



*Obr. 1 - Jeden z přívěsů, kde se nabízí služby na vyřízení víza před polským konzulátem.*

**Tabulka č. 2. Žádosti o vízum na Generálním konzulátu České republiky ve Lvově**

Rok	Celkem		Víza do 90 dnů		Víza nad 90 dnů	
	Počet žádostí	Vydaná víza	Počet žádostí	Vydaná víza	Počet žádostí	Vydaná víza
2004	23 215	17 567	12 552	9 594	10 663	7 973
2005	37 847	32 504	23 886	20 957	13 961	11 547
2006	61 421	55 056	39 472	36 692	21 949	18 364
2007 k 15.8.*	42 604	32 900	25 258	22 847	17 346	10 053

*Zdroj:* Generální konzulát ČR ve Lvově.

\* V roce 2007 nebylo ke všem vízům ještě vydáno rozhodnutí o udělení či neudělení víza.

**Tabulka č. 3. Žádosti o vízum na Generálním konzulátu Polské republiky ve Lvově a na Ukrajině (rok 2006)**

	Celkem žádostí na GK ve Lvově	Krátkodobá víza	Dlouhodobá víza	Zamítnutí	Celkem na polských konzulátech na Ukrajině
2006	306 240	276 100	29 200	2500	635 000

*Zdroj:* Generální konzulát Polské republiky ve Lvově.

*Poznámka:* jedná se o zaokrouhlené údaje.

Přestože internetová registrace prodělala nedávno vážné problémy, lidé ve Lvově s ní mají často dobré zkušenosti. Pokud jsou schopni si cestu naplánovat předem, vědí, v který den mají přijít žádat o vízum. „Český konzulát, to je bordel, polský je kulturní,“ komentuje Mykola své čekání před českým konzulátem. Na rozdíl od polského zde není žádný systém registrace a

všichni vědí, že jsou zde samozvaní organizátoři fronty, prodávající v ní místa. Naproti tomu Yuriy, další čekající ve frontě, ví, jakou výhodu má to, že může člověk přijít kdykoliv. Vyhovuje mu spíš český konzulát. „A stejně za to může naše mentalita, že se tu tak předbíhá,“ svádí částečně vinu na Ukrajince. Turistické agentury vidí jako problematický jak český tak polský konzulát. Na českém konzulátu jsou momentálně pro každou zaregistrovanou turistickou agenturu stanoveny týdenní limity, na tom polském je pro ně nevýhodný systém internetové registrace (více v rozhovoru s Irynou Malou [Turistický průmysl a víza. Rozhovor s ředitelkou Lvovské cestovní kanceláře](#)).



*Obr. 2 - Ukrajínští žadatelé o české vízum na konzulátu ve Lvově, kteří tento den nestihli podat svou žádost, se marně pokouší sestavit čekací pořádek na další den.*

Ze zkušeností Niny a Ivana, umělců ze Lvova, kteří každoročně v létě navštěvují Prahu, se situace oproti loňsku zhoršila: „Minulý rok nám někdo nabízel místo za 20 dolarů a tento rok to bylo až 150. My jsme to samozřejmě odmítli.“. Turistické vízum dostali až za třicet dní, což je maximum zákonné lhůty. Některé žadatele o dlouhodobé vízum do Česka čeká i několikadenní pobyt ve Lvově, než se jim podaří jejich žádost o vízum konzulárnímu úředníkovi předat. Sergej, jeden z dotazovaných Ukrajinců stojících před ambasadou, lituje, že je generální konzul na dovolené: „Dal by komando ochrance, ta by posbírala pasy. Když tady není, tak jedna žena tu už stojí od pondělka. Fronta totiž nejede. Někdo svoje lidi převede.“ Podobným problémům s náporem lidí, předbíháním, či „virtuálním“ frontám čelili také na českém konzulátu v Kyjevě. Karel Štindl, bývalý český velvyslanec v Kyjevě,



vysvětluje, jak před dvěma lety začali situaci řešit: „Měli jsme dvě možnosti. Buď obsloužit všechny lidi ve frontě a omezit se tak jen na úplnost, anebo udělat rovnou důkladnou kontrolu. My jsme se rozhodli pro to první. Důkladnou kontrolu provádíme až vevnitř při zpracování žádosti. To znamená, že se přijmou všechny žádosti, které přijdou během jednoho pracovního dne a to trvá dodnes.“ I ve Lvově se však podle českého generálního konzula ve Lvově, Milana Jandery, dařilo žádosti vybírat během jednoho dne: „Bylo tomu tak za cenu opravdu velkého zatížení všech pracovníků do poloviny března tohoto roku, současné zatížení je však enormní.“ Podle nepřímých zpráv z Kyjeva už i tam musejí někteří žadatelé přicházet vícekrát, než se jim podaří podat žádost o vízum. Velké fronty před českými konzuláty jsou podle zpráv pracovníků českých a zahraničních nevládních organizací také v dalších zemích jako je Moldavsko, Mongolsko a jinde.

I kdyby se dařilo vybírat žádosti během jednoho dne, neřeší to samozvanou organizaci front, činnosti prostředníků a obecně situaci před konzulátem, se kterou se potýkají konzuláty na Ukrajině i v jiných zemích. Nejedná se zde pouze o český či polský konzulát ve Lvově. Ambasády Evropské unie a ukrajinské úřady si situaci před budovami konzulátů přehazují jako horký brambor. Z pohledu konzulátů se jedná o území cizího státu, nad kterým nemají suverenitu a které je tedy „ukrajinským chodníkem“. Upozorňují tak na to, že konzuláty mají omezené možnosti ovlivnit situaci v jejich blízkosti. Na druhé straně ukrajinské úřady obviňují z této situace konzuláty. Navíc nabízení služeb u konzulátů nepovažují vždy za nelegální. V podobném smyslu se v srpnu 2007 vyjádřil i mluvčí Lvovské policie.

Nabízení různých služeb k vyřizování víza souvisí částečně s tím, jak komplikované je připravit žádost. Jednou z možností, jak alespoň částečně snížit roli prostředníků, by bylo rozšíření informačních služeb konzulátu. Podle Milana Jandery, generálního konzula ve Lvově, se zde však znovu vracíme k otázce limitovaných kapacit konzulátu: „Samozřejmě „prostředníky“ vnímáme jako negativní jev, bohužel v daném zatížení možnosti k rozšíření služeb nebo individuální práci se žadatelem nemáme.“ Někdy by ale stačily i detaily. Na venkovních informačních tabulích na zdi českého konzulátu ve Lvově chybí vzor vyplněné žádosti o vízum. Vyplnění žádosti „latinkou“ je přitom jednou z velmi rozšířených placených služeb. Ukrajinské úřady jsou zároveň velmi laxní i v případech, kdy dochází před konzuláty k nelegálnímu jednání. Český konzulát ve Lvově nyní usiluje o to, aby byla před jeho budovou stále přítomna státní policie. Zkušenosti z polského konzulátu jsou však rozpačité. Aktivity ukrajinské policie se zde na první pohled omezují spíše na zákaz fotografování front než na cokoli jiného.

Vzhledem k náporu a dlouhým čekacím lhůtám na české vízum ve Lvově není divu, že někteří lidé ze západní Ukrajiny jedou raději na české velvyslanectví do Polska, Maďarska či na Slovensko. Nemohou však jet na jiný český konzulát na Ukrajině. Jak nám sdělilo několik lidí, není podle neformálního pravidla možné žádat o vízum na jiném konzulátu než podle místa bydliště na Ukrajině. Ministerstvo zahraničních věcí ČR ale tuto praxi popírá s tím, že žádný český konzulární úředník by toto žadateli nesdělil. To částečně potvrzuje i Ukrajinka Sofie, které byla při žádosti o české vízum v jiné části Ukrajiny odmítnuta nikoli českým úředníkem, ale ochranou při vstupu. Ke konzulárnímu úředníkovi se ani nedostala.

Myroslava z Ivano Frankivsku ze západní Ukrajiny měla tuto zkušenost: „Byla jsem si pro polské vízum v Kyjevě, tak jsem si myslela, že si při té příležitosti zařídím i to české. Tam mi ale řekli, že mám žádat ve Lvově. Tam je to ale prostě hrozný a trvá to dlouho. Tady ve Varšavě to je v pohodě. Musíš ale žádat o polský vízum, čekat a pak musíš žádat o český.“ Podle sdělení Velvyslanectví České republiky ve Varšavě bylo v letech 2003 až 2006 z celkového počtu žadatelů o víza 75 % občanů Ukrajiny, v roce 2007 je počet žadatelů z Ukrajiny až 95 %.



*Obr. 3 - Fronty ukrajinských žadatelů o víza před českým konzulátem ve Lvově.*

Ministerstvo zahraničních věcí ČR si je vědomo „dramatického nárůstu“ počtu víz a neodpovídajícího množství konzulárních úředníků. Na českém konzulátu ve Lvově se od jeho založení v rámci systemizace objevila jen jedna posila ve formě konzula na jaře tohoto roku. Vytvoření samotného konzulátu ve Lvově také není možné chápat jako rozšíření počtu českých konzulárních úředníků na Ukrajině, ti byli totiž částečně převedeni z kyjevského konzulátu. Impuls pro zvýšení počtu konzulárních úředníků však představuje právě vstup do schengenského prostoru. Na české konzuláty na Ukrajině budou přesunuti úředníci z jiných českých konzulátů. Polský Lvovský konzulát plánuje zásadní změnu až při dostavbě nové budovy v roce 2009. Místo současných pěti „okének“ pro žadatele se jich zde má objevit patnáct. Právě jedna z kritik, která zazněla v průběhu evaluací konzulární praxe před vstupem do Schengenu, se týkala příliš velkého množství žádostí o vízum připadajících na jednoho úředníka. I tak však při kontrolní návštěvě evaluační komise na českém konzulátu v Kyjevě nebyla zpochybněna kvalita jejich rozhodnutí.

## Řešení jménem outsourcing?

Základní rámec vízového režimu vůči Ukrajině poskytne nová dohoda o usnadnění vízového styku mezi Evropskou unií a Ukrajinou, která by měla podle odhadů začít platit od konce tohoto roku. Stanovuje takzvaný snížený poplatek za krátkodobé vízum ve výši 35 EUR (běžný poplatek je 60 EUR). Paradoxně však tato smlouva představuje pro občany Ukrajiny zhoršení oproti současné české a polské praxi; turistická víza jsou pro ně nyní zadarmo a určité skupiny jako studenti, podnikatelé a další, mají privilegované postavení při žádání o vízum už dnes. Polské Ministerstvo zahraničních věcí bude nyní podle Jacka Junosza Kisielewského procházet s ukrajinským partnerem jednotlivé body současné dohody mezi Polskem a Ukrajinou a porovnávat je s dohodou mezi Evropskou unií a Ukrajinou o usnadnění vízového režimu. Pokud nebude určitý bod polsko-ukrajinské smlouvy v rozporu se smlouvou Evropské unie a Ukrajiny, takovýto bod bude zachován.

Jaroslav Bašta, budoucí velvyslanec České republiky na Ukrajině, si uvědomuje, že v rámci Schengenu dojde ke zhoršení situace pro ukrajinské občany při žádání o turistická víza, a to především kvůli zpoplatnění víz. Na českých konzulátech na Ukrajině však hrozí další navýšení o poplatek za služby spojené s outsourcingem prvotního zpracování žádostí o vízum. Bašta totiž kritizuje dosavadní řešení problému zvyšujícího se počtu žádostí o vízum (o obecném růstu počtu českých víz viz tabulka č. 4 v příloze) ve zmíněném přesouvání konzulárních úředníků na více exponované konzuláty. Domnívá se, že právě najmutí externí firmy by mohlo být krokem správným směrem. Česká republika by se zde inspirovala u konzulátů Francie, Belgie, Německa či Nizozemí. Ty v Kyjevě využívají služby společnosti VFS Global (VFS), což se však promítá do navýšení ceny poplatku za žádost o vízum.

Outsourcing v rámci vízové procedury je označován jako pozitivní jak pro konzuláty, tak pro jejich klienty. Procedura podání žádosti o vízum by měla být jednodušší, mělo by se zrychlit vyřizování víz a měly by zmizet fronty před konzuláty. Z několika hledisek se však využití outsourcingu jeví jako problematické.

Za prvé, poplatek za vízum by se mohl zvýšit až na 60 EUR vzhledem k tomu, že cena za služby VFS je okolo 25 EUR za vyřízení jednoho víza. V případě dalšího poplatku za vízum nad zmíněných 35 EUR by příliš z jednoho ze základních bodů smlouvy mezi Evropskou unií a Ukrajinou nezbylo. Mluvčí Evropské komise, Ferran Tarradellas Espuny, potvrdil, že se problematikou outsourcingu u víz Evropská komise zabývá. Podle jejího návrhu, který byl předložen Evropskému parlamentu a Radě, by částka 35 EUR měla být konečná: „Když se používají služby outsourcingu, celková suma vyžadovaná od žadatele o vízum by neměla být vyšší než je uvedeno v příloze 12 Společné konzulární instrukce nebo v dohodách o usnadnění vízového styku. To znamená, že by neměl být vyžadován žádný další poplatek od žadatele“ (více ve [vyjádření mluvčího EK Ferrana Tarradellase Espuny](#)). Tento názor však nesdílí některé členské státy Evropské unie. Ministerstvo zahraničních věcí Belgie například prohlásilo, že používání outsourcingu je dobrovolné a Ukrajinci mají možnost buď podat žádost o vízum přímo na konzulátu anebo u VFS. Outsourcing tak podle tohoto názoru nemá být podroben ustanovení dohody o usnadnění vízového styku (Sushko 2007).

Za druhé, společnost VFS nemá na Ukrajině dostatečné zázemí. Nemá kanceláře v regionech, což by mohlo vést k podobné situaci, jako byla v minulém roce v Rusku. Podle dohody mezi velvyslanectvím Velké Británie a VFS měla tato firma otevřít pobočky v regionech. Místo toho si podnajíla moskevskou turistickou agenturu Star Travel. To vedlo ke kritikám ze strany dalších turistických agentur, které upozorňovaly na monopolizaci trhu s turistickými zájezdy do Británie.

Za třetí, objevily se kritiky nedostatečného zabezpečení toho, jakým způsobem se nakládá s osobními daty žadatelů o vízum. V květnu 2007 upozornila britská média na bezpečnostní problém v internetovém formuláři o vízum Velké Británie. Jakýkoliv uživatel mohl mít přístup k datům, která byla zadávána uživateli před ním. Britské ambasády v Rusku, Indii a Nigérii tak internetové formuláře postavily mimo provoz. Obecněji tento případ upozornil na problém kontroly outsourcingové firmy (Report 2007).

## **Závěr**

Harmonizace vízové praxe v rozšířeném schengenském prostoru se ukazuje jako problematická. Jasně se to ukazuje na příkladu Polska, které v zavedení víz vůči Ukrajině propojilo prioritní zahraničně-politické vztahy s Ukrajinou a liberální vízovou praxi. Při vydávání krátkodobých víz bude v schengenském prostoru omezenější prostor pro národní praxi. Dohoda mezi Evropskou unií a Ukrajinou o usnadnění vízového styku, která by měla začít platit ještě tento rok, nepředstavuje v tomto ohledu dostatečnou kompenzaci za zpřísnění vízového procesu, které stojí před polskými konzuláty na Ukrajině.

I na českých konzulátech má dojít k důkladnějšímu prověřování žádostí především o krátkodobá víza. Na konkrétní dopady těchto změn v praxi je však třeba stejně jako u polských konzulátů ještě počkat. Jedním z problémů, který se jasně ukazuje na příkladu situace na českém konzulátu ve Lvově, je nedostatek informací o změnách, které budou rozšíření Schengenu provázet. Místo nich nastupují fámy o Schengenu, které dále stupňují nápor na konzulát.

Zatímco polské konzuláty na Ukrajině nezaznamenávají zásadní růst počtu žádostí o víza, na českých konzulátech jejich počty rok od roku rostou. Na tuto situaci není připraveno Ministerstvo zahraničních věcí, které každoročně snižuje počty úředníků. Na jedné straně je tak růst počtu žádostí o vízum dán zvyšující se pracovní migrací, turistikou a také obavami ze zpřísnění vízového režimu po vstupu České republiky do Schengenu. Na straně druhé jsou na vině dlouhodobé nedostatečné kapacity konzulátů. Jedním z možných návrhů řešení této situace je outsourcing externí firmy, která by pomáhala s vyřizováním žádostí o česká víza. Jedná se však o problematické řešení, a to nejenom z toho důvodu, že by se tím ještě navýšila cena víza, které je v současnosti vydáváno zdarma.

*Na výzkumu a vzniku tohoto textu se podílela Myroslava Keryk. Článek vznikl díky laskavé podpoře Evropské unie z prostředků programu Transition Facility v projektu Antidiskriminace - právní poradenství obětem.*

**Příloha:**

**Tabulka č. 4. Celková statistika víz do České republiky vydaných od 2000 do 2007**

	U	N	UD	ND	UK	NK
<i>Rok</i>	<i>Počet</i>	<i>Počet</i>	<i>Počet</i>	<i>Počet</i>	<i>Počet</i>	<i>Počet</i>
2000	247826	3727	14541	1488	233285	2239
2001	439688	8024	25074	1963	414614	6061
2002	428630	10113	25262	4453	403368	5660
2003	487217	17491	28859	9789	458358	7702
2004	467557	19308	29969	7743	437588	11565
2005	536106	18952	32499	6803	503607	12149
2006	634929	20901	45703	8266	589226	12635
2007*	382238	12916	24664	2111	357574	10805

*Zdroj:* Ministerstvo zahraničních věcí České republiky.

*Vysvětlivky:* U – udělená víza, N – zamítnutá víza, UD – udělená dlouhodobá víza, ND – zamítnutá dlouhodobá víza, UK – udělená krátkodobá víza, NK – zamítnutá krátkodobá víza.

\* V roce 2007 nebylo ke všem vízům ještě vydáno rozhodnutí o udělení či neudělení víza.

## Literatura:

Bieniecki, M. 2007. „Ukrainian Labour Migration to Poland“, str. 16-20. In Jelínková M. a I. Cook, eds. *Visegrad Moves. On Migration in Central Europe*. Praha: Multikulturní centrum Praha.

Boratyński et al. 2006. *Visa Policies of European Union Member States. Monitoring Report*. Warsaw: Stefan Batory Foundation. Dostupné na <http://www.batory.org.pl/english/intl/pub.htm>.

Broeders, D. 2007. „The New Digital Borders of Europe: EU Databases and the Surveillance of Irregular Migrants“. *International Sociology*, roč. 22 (1): 71-92.

Guild, E. 2001. Moving the Borders of Europe. The inaugural lecture delivered during the official ceremony on the occasion of the assumption of the professorship of the CPO Wisselleerstoel at the University of Nijmegen. Dostupné na: [http://www.refugeelawreader.org/389/Reaching\\_into\\_the\\_European\\_State\\_Border\\_Pressures\\_and\\_International\\_Asylum\\_Obligations.pdf](http://www.refugeelawreader.org/389/Reaching_into_the_European_State_Border_Pressures_and_International_Asylum_Obligations.pdf)

Guiraudon, V. 2001. „De-nationalizing control. Analyzing state responses to constraints on migration control“, str. 31-64. In Guiraudon, V. and C. Joppke, *Controlling a New Migration World*. London and New York: Routledge.

Kaźmierkiewicz, P., ed. 2005. *The Visegrad States Between Schengen and Neighbourhood*. Institute of Public Affairs: Warsaw.

Report of the Independent Investigation: breach of data security in the VFS online UK

visa application facility, operated through VFS websites in India, Nigeria and Russia. L M Costelloe Baker. 16 July 2007. Dostupné na: <http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/IndependentInvestigation26July2007.pdf>

Sushko, O. „Профанація «спрощення»? Ситуація з шенгенськими візами для громадян України погіршується“ [Znesvěcení „usnadnění“? Situace se schengenskými vízy se pro občany Ukrajiny zhoršuje]. *Zerkalo nedeli*, 11 (640), 24. – 30. března 2007.

<http://www.dt.ua/1000/1600/56219/>

Zpráva o situaci v oblasti migrace na území České republiky za rok 2005. 2006. Ministerstvo vnitra ČR. Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/dokument/2006/migrace05.pdf>