

JUDr. Miloslav Smetana
Police Academy of the Czech Republic
Faculty of Security and Law
Department of Police Activities
smetana@polac.cz
ORCID/Researched ID 0009-0009-7341-4582

Migrace a její regulace prostřednictvím vízové politiky států Evropské unie

Migration and Its Regulation Through the Visa Policies of the European Union Countries

Abstrakt

Předkládaný článek je právní analýzou a hodnocením výsledků Evropské unie dosažených v procesu regulace migračních pohybů směřujících do evropského prostoru prostřednictvím společné vízové politiky jejích členských států. Pro dokreslení pohledu postavení vízové politiky, jako jednoho z možných regulativních prostředků pro řízení migrace, byly provedeny průzkumy při využití vědecké metody dotazování, jejichž výstupem bylo zhodnocení pohledu odborné a neodborné veřejnosti na tuto formu možné regulace migrace. Cílem předkládaného textu je seznámení s výstupy právní analýzy a výzkumu, včetně zhodnocení postupně přijímaných úprav vízové praxe, jejich přínos a další perspektiva.

Vízová politika členských států ve vztahu k migraci má svou prioritu v tom, že jejím prostřednictvím se uskutečňuje řízení migračních pohybů v době, kdy osoby jsou ještě mimo evropský prostor a je typickým příkladem řízené migrace jako její žádoucí formy. Cesty prohlubování společné vízové politiky se dále zdokonalují, a to ve prospěch zajištění veřejného pořádku a bezpečnosti států Evropské unie i ve prospěch výhodnějších administrativních podmínek pro podávání žádostí o krátkodobá víza ze strany žadatelů.

Klíčová slova: nelegální migrace, legální migrace, vízum, cestovní doklad, občané třetích zemí, vízové facilitace, vízová recipocita, vízová politika, návratová politika, vízový kodex, vízové nařízení.

Abstract

This article is a legal analysis and evaluation of the results achieved by the European Union in the process of regulating migratory movements into the European area through the common visa policy of its Member States. In order to illustrate the perspective of the position of visa policy as one of the possible regulatory means for migration management, surveys were conducted using the scientific method of questioning, the output of which was an assessment of the views of the professional and non-professional public on this form of possible regulation of migration. The aim of the present text is to present the results of the legal analysis and research, including

an assessment of the gradually adopted adjustments to visa practice, their benefits, and future prospects.

The Member States' visa policy in relation to migration has its priority in that it is used to manage migratory movements while people are still outside the European area and is a typical example of managed migration as its desirable form. The ways of deepening the common visa policy are being further improved, both to ensure public order and security in the European Union Member States and for the benefit of more favourable administrative conditions for applicants who apply for short-stay visas.

Keywords: illegal migration, legal migration, visa, travel document, third-country nationals, visa facilitation, visa reciprocity, visa policy, return policy, visa code, visa regulation.

Úvod

Migrační pohyby směřující do evropského prostoru jsou aktuální skutečností současného období. Záměrem Evropské unie je dosáhnout toho, aby tyto pohyby byly, pokud možno, regulované a nestávaly se živelnými případy nelegálního překračování vnějších schengenských hranic a zneužívání udělených vstupních nebo dočasných povolení. Cílem předkládaného příspěvku je poukázat na možnosti regulace migračních pohybů zasahujících evropský prostor prostřednictvím společné vízové politiky členských států Evropské unie.

Možností směřujících k regulaci migračních pohybů je více a v zásadě je lze rozdělit na dvě základní skupiny:

- jednak na migrační regulaci probíhající v době, kdy se cizinci zdržují mimo evropský prostor (posuzování a hodnocení žádostí o víza, kontroly na vnějších schengenských hranicích) a
- regulativní migrační opatření přijímaná v době, kdy se cizinci již zdržují v evropském prostoru a je potřeba nějakým způsobem vyřešit jejich pobytový statut (azylové procedury, stanovení povinnosti opustit evropský prostor, řízení o vyhoštění, nucené návraty).

V prvním případě se jedná o situace, které je možné zařadit do okruhu „preventivních“ opatření, tzn. povolení vstupu těm osobám, které nepředstavují žádná bezpečnostní rizika a riziko zneužití povoleného vstupu k následnému nelegálnímu pobytu. V podstatě se jedná o žádoucí **proces řízené migrace**. Ve druhém případě se jedná o případy, kdy cizinci bez řádného oprávnění nějakým způsobem překročili vnější schengenské hranice, vstoupili do evropského prostoru nebo zneužili původně uděleného oprávnění a dále v něm pobývají nelegálně. V tomto případě se jedná o řešení důsledků nelegální migrace a dopadů **neřízené migrace**.

Společná vízová politika členských států Evropské unie se stává proto jedním ze žádoucích prostředků směřujících k regulaci migrace, a navíc zajišťuje i bezpečnostní dimenzi spočívající v garanci toho, že vízum nebude uděleno žádné osobě, která představuje jakékoli riziko anebo je nežádoucí pro schengenský prostor.¹

¹ Prostor volného pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu.

Migrace v historickém exkurzu

Migrace je fenomén, který historicky představuje trvalý jev. Jen výjimečně bychom našli v dějinách lidstva období, ve kterém nedošlo k migračním pohybům v důsledku válek, lokálních ozbrojených konfliktů, náboženských problémů, přírodních katastrof, klimatických změn, ekonomických expanzí nebo krizí či sociálních problémů. Charakter migrace se vždy mění v závislosti na prostoru a čase. Její příčiny v současné době již nelze řešit pouze izolovaným způsobem přijímáním legislativních a administrativních opatření jednotlivých států v cílových nebo tranzitních zemích, ale řešení vyžaduje globální přístup v podobě účinné mezinárodní spolupráce. Pro migraci je typické, že na jedné straně, v určitém období, přináší pro některé země řešení jejich ekonomických problémů, na druhé straně však přináší příležitosti pro porušování práva, nelegální překračování hranic i aktivity v oblasti organizovaného zločinu. S jistotou můžeme říci, že migrace je jevem **komplexním** (zasahuje do různých okruhů lidské společnosti), **globálním** (zasahuje velká území bez ohledu na vymezení hranic jednotlivých států) a **trvalým** (její existenci lze spojovat se vznikem lidské společnosti) a jevem podstatně ovlivňujícím dění v každé společnosti.²

Vzhledem k déle trvajícím směru současných migračních pohybů z jihu na sever a z východu na západ, zasahuje migrace výrazným způsobem i evropský prostor. Právě z těchto důvodů v posledních desetiletích vstupuje do programu zahraniční politiky většiny států Evropské unie, je diskutovaným tématem a předmětem zájmu na různých úrovních společnosti. Migrační politika jednotlivých států v Evropě ovlivňuje společenskou situaci v evropských zemích a má nemalý vliv na úspěšnost samotných vládních garnitur. V celé Evropské unii sehrává významnou roli a její řešení může mít vliv i na budoucnost jejího dalšího vývoje. Bylo by sice odvážné říci, že právě v této době sehrává migrace významnější roli než v některých historicky minulých obdobích, ale můžeme se přiklonit k názoru, že v této době je jevem, který výrazně ovlivňuje dění ve společnosti.

Ve svém článku věnuji pozornost problematice migrace, zejména nelegální, a možnostem její regulace prostřednictvím společné vízové politiky členských států Evropské unie. Jako základ jsem pro výzkum použil unijní právní úpravu přijatou v návaznosti na cíle vytyčené Schengenskou dohodou z roku 1985,³ Úmluvou k provedení Schengenské dohody z roku 1990⁴ a některými dalšími úpravami provedenými na evropské úrovni, zejména pak poslední změnou hlavního předpisu upravujícího postup při udělování víz, tj. vízového kodexu,⁵ stanovenou nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1155 ze dne 20. června 2019, které nabylo účinnosti 2. února 2020.

² SMETANA, Miloslav. *Činnost cizinecké policie I*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2021, s. 71. ISBN 978-80-7251-526-4.

³ Dohoda mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích ze 14. června 1985.

⁴ Úmluva k provedení schengenské dohody ze dne 14. července 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, z 19 června 1990.

⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex).

Druhotným cílem předkládaného článku je získání názorů odborné veřejnosti (policistů a občanských zaměstnanců útvarů služby cizinecké policie) a laické veřejnosti na možnosti regulace migračních pohybů prostřednictvím vízové praxe a jejich vzájemné porovnání. Pro tento výzkum jsem využil vědeckou metodu dotazování a prostřednictvím dotazníkového šetření jsem získával odpovědi na otázku související s možností regulace migrace cestou společné vízové praxe. Komparativní metodu jsem následně použil pro porovnání názorů odborné a laické veřejnosti. Vlastní vyhodnocení provedeného šetření je součástí dalšího textu článku.

Evropská unie v období od 90. let minulého století učinila mnoho kroků, jak na politické úrovni, tak v oblasti právní regulace, směřujících k přijetí co nejúčinnějších opatření, která mají pomoci aktivně a důsledně ovlivňovat vývoj migrace jako celku, to znamená využívat její potenciál k řešení svých zejména ekonomických potřeb a regulovat nežádoucí vlivy. Zásadní přelom v evropském vývoji pro řešení migračních otázek představovalo přijetí tzv. Amsterodamské smlouvy, která vstoupila v platnost 1. května 1999 a upravila novým způsobem mimo jiné i přístupy k migraci. Smlouva se stala významným mezníkem ve vývoji evropského práva a měla výrazný podíl na dalších právních postupech v celé cizinecké agendě. Zásadním způsobem novelizovala a doplňovala Smlouvu o Evropské unii (v původní Maastrichtské verzi)⁶ a též tři základní smlouvy Evropského společenství.

Podstatné změny přinesla v oblastech justice a vnitřních věcí (dřívější tzv. třetí pilíř), společné zahraniční politiky a bezpečnostní politiky (dřívější tzv. druhý pilíř), zaměstnanosti, životního prostředí a základních práv. Smlouvou byl vytvořen nový právní a věcný rámec pro celý okruh justice a vnitřních věcí tím, že některé důležité politiky byly ze třetího pilíře převedeny do pilíře prvního nové hlavy IV Smlouvy o založení Evropské unie. K těmto oblastem se následně připojily okruhy vazeb upravujících vztahy ke třetím zemím, které výrazně zasahovaly do tématu migrace, tedy právní úpravy vstupu, pobytu, přistěhovaleckého režimu a azylu. V souvislosti s přijetím Amsterodamské smlouvy začalo zvolna docházet k tzv. komunitarizaci evropského práva, což představovalo proces postupného přesunu důležitých právních úprav ze třetího pilíře do prvního pilíře a tyto právní úpravy se staly přímo závaznými pro všechny členské státy.

Přes poměrně komplikované fungování třetího pilíře v problematice migrace byly již v období od přijetí Maastrichtské smlouvy do přijetí Amsterodamské smlouvy v 90. letech minulého století dohodnuty některé úpravy vycházející z principů Schengenské dohody a směřující k regulaci migračních toků. Jako příklad je možno připomenout nařízení Rady (ES) č. 1683/95, kterým se stanovil jednotný vzor víz, doporučení Rady obsahující vzor budoucích readmisních dohod mezi členskými státy na jedné straně a třetí zemí na druhé straně, doporučení koordinovaného postupu členských států při provádění vyhoštění, rezoluci týkající se opatření proti fingovanému manželství.

V tomto období Rada také doporučila členským státům harmonizaci národních opatření proti nedovolené migraci a nelegálnímu zaměstnávání a vylepšení příslušných kontrolních mechanismů. V roce 1996 přijala další rozhodnutí o sledování

⁶ Smlouva o Evropské unii (Maastrichtská smlouva) byla podepsána 7. února 1992 a vstoupila v platnost 1. listopadu 1993. Smlouva zavedla nové oblasti spolupráce členských zemí a vytvořila strukturu stávající z tzv. „tří pilířů Evropské unie“.

provádění opatření přijatých Radou v oblasti nedovoleného přistěhovalectví, zpětného přijetí, nedovoleného zaměstnávání státních příslušníků třetích zemí, spolupráce při výkonu rozhodnutí o vyhoštění. Ještě před nabytím účinnosti Amsterodamské smlouvy bylo přijato nařízení Rady stanovující seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic členských států vízum. Z tohoto výčtu je možno vysledovat unijní zájem na řešení migračních otázek, problém však spočíval v závaznosti předpisů a byl založen na aktivitě jednotlivých členských států.

Teprve po přijetí Amsterodamské smlouvy byla na úrovni Evropské unie vydána celá řada dalších právních dokumentů upravujících cizineckou problematiku a v souvislosti s ní i úpravu problematiky migrace. Všechny nově přijímané úpravy vychází ze zásad vytyčených již uvedenou Schengenskou dohodou a Úmluvou k provedení Schengenské dohody a jsou založeny na principu volného pohybu oprávněných osob a volného pohybu zboží, služeb a kapitálu v schengenském prostoru. V plném rozsahu je zajišťováno právo volného pohybu státních příslušníků členských států Evropské unie. Na základě dohody o Evropském hospodářském prostoru z roku 1992 se toto právo vztahuje i na státní občany Islandu, Lichtenštejnska a Norska a jejich rodinné příslušníky.⁷ Právo volného pohybu osob mají i občané Švýcarska a někteří další cizinci ze třetích zemí s oprávněním k legálnímu pobytu v schengenském prostoru. Stejně jako vždy zůstává snaha o zajištění prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

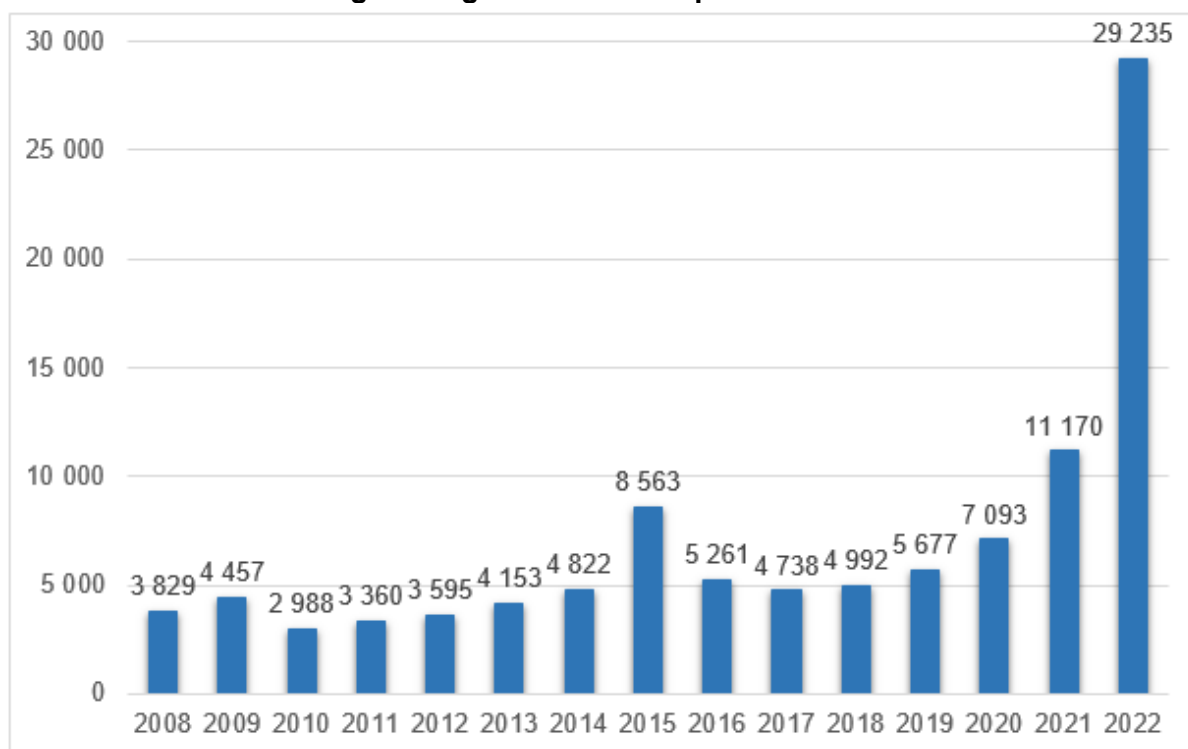
K tomu, aby všechny uvedené principy mohly být naplňovány, bylo současně potřebné přijímat různá odpovídající opatření. Podstatným okruhem určeným k jejich zajištění se stala problematika **regulace migrace**. Její řešení je dlouhodobě předmětem aktivního evropského zájmu vázaného na volný pohyb oprávněných osob při současném zajištění ekonomických zájmů, dodržování lidských práv, zajištění veřejného pořádku a bezpečnosti jednotlivých členských států Evropské unie. K řešení migrace, zejména jejích negativních vlivů, napomáhá i **společná vízová politika** při udělování víz občanům třetích zemí.

V této souvislosti je však vhodné připomenout, že pro kontrolu migrace, jako opatření před vstupem do schengenského prostoru, vedle vízové politiky, sehrává významný podíl i odpovědné a důsledné provádění hraničních kontrol na vnějších schengenských hranicích. Je třeba si uvědomit, že ne všichni cizinci ze třetích zemí podléhají vízové povinnosti⁸ a nelze proto prostřednictvím víza regulovat jejich vstup do schengenského prostoru. Ve vztahu k těmto skupinám cizinců se hraniční kontroly na vnějších schengenských hranicích stávají významným regulačním prostředkem napomáhajícím ke kontrole migrace.

⁷ KURŽEJA, Jan a kol. *Cizinecká a pohraniční policie II*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2003, s. 109. ISBN 80-7251-123-8.

⁸ K 1. červenci 2023 má Evropská unie s více než 60 třetími zeměmi dohody o zrušení vízové povinnosti.

Grafické znázornění nelegální migrace v České republice za období roků 2008 až 2022



Zdroj: Ředitelství služby cizinecké policie – oddělení analýzy rizik

Grafické znázornění nelegální migrace na území České republiky v roce 2021 a 2022 – TOP 10 státních příslušností

Rok	2021	tj. %	2022	tj. %	Meziroční změna	
					rozdíl %	rozdíl
Počet osob celkem	11 170	100,0	29 235	100,0	161,7	18 065
z toho						
Sýrie	434	3,9	20 981	71,8	4 734	20 547
Ukrajina	5 976	53,5	2 850	9,7	-52	-3 126
Moldavsko	1 558	13,9	1 010	3,5	-35	-548
Turecko	128	1,1	772	2,6	503	644
Gruzie	285	2,6	413	1,4	45	128
Vietnam	310	2,8	391	1,3	26	81
Uzbekistán	173	1,5	310	1,1	79	137
Rusko	228	2,0	267	0,9	17	39
Afghánistán	529	4,7	246	0,8	-53	-283
Maroko	142	1,3	177	0,6	25	35

Zdroj: Ředitelství služby cizinecké policie – oddělení analýzy rizik

Grafické znázornění počtů osob zjištěných při nelegálním překročení vnějších schengenských hranic za období 2015 až 2022

Rok	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Celkem osob	1 811 243	504 639	196 944	143 483	139 175	123 179	189 760	321 004
z toho na migračních trasách								
západní Středomoří	7 878	10 661	23 484	57 568	26 687	40 257	39 729	30 044
centrální Středomoří	153 946	181 376	118 962	23 485	14 003	35 673	67 724	102 529
východní Středomoří včetně západobalkánské trasy	1 649 419	312 602	54 498	62 430	98 485	47 249	82 307	188 431

Zdroj: Agentura Frontex

Vízová politika jako prostředek regulace migrace

Ve vývoji evropského práva nalezneme mnoho předpisů, které ve větším či menším rozsahu mají za cíl regulovat migrační pohyby při současném sledování politických, ekonomických, kulturních a dalších zájmů Evropské unie. Jedním z prostředků směřujícím k regulaci migrace se stala společná vízová politika členských států.

V každém historickém období a zejména v době, kdy jednotlivé státy začaly své teritoriální území vkládat do prostoru ohraničeného funkčními státními hranicemi, upravovaly státy vstup cizinců na své území nějakou formou povolení, která měla různou podobu, platnost, vzhled a formu. S postupným vývojem jednotlivých státních útvarů se následně ustálila podmínka mít pro překračování státních hranic cestovní oprávnění následně nazývané cestovním pasem. V pozdějším období byla stanovena ještě další podmínka pro některé skupiny cizinců vstupujících na jednotlivá území, a to mít cestovní pas opatřen zvláštním povolením, pro které se ustálilo označení – vízum. Pojem vízum přetrvál až do současné doby. Princip udělování víz je v současné době jedním z nástrojů úpravy vzájemných vztahů mezi jednotlivými státy a je součástí zahraniční vízové politiky jednotlivých států. Vízum jako takové se stalo určitou zárukou, že osoba, která vízum získá, je prověřená, nepřináší žádná rizika, ohrožení bezpečnosti státu nebo veřejného pořádku, vstupuje za konkrétním účelem, který bude plnit na území státu pobytu, má zajištěno ubytování, hmotné zabezpečení a po uplynutí platnosti víza se vrátí do svého domovského státu nebo státu svého rezidentního pobytu.⁹

Obdobně jako stanovení povinnosti mít pro překračování státních hranic cestovní pas, případně vízum je-li potřebné, si jednotlivé státy stanovily pravidla pro pobyt cizinců na svém území a upravily postupy vůči těm, kteří tato pravidla nedodrží. Těmito pravidly je např. oprávnění státu pobytu ukončit pobyt cizinci, zrušit platnost víza, stanovit lhůtu k vycestování a v krajním případě rozhodnout o vyhoštění osoby a vydat rozhodnutí na následném časově omezeném zákazu vstupu.

⁹ SMETANA, Miloslav a kol. *Činnost cizinecké policie II*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2023, s. 13. ISBN 978-80-7251-547-9.

Ve společném evropském prostoru je řešení migrace obsaženo v předpisech upravujících vnitřní a vnější vztahy vydávaných na úrovni Evropské unie. Jedním z okruhů těchto předpisů je i společná vízová politika jednotlivých členských států. Vízová politika je nedílnou součástí vytváření prostoru bez vnitřních hranic, je klíčovým nástrojem pro usnadňování cestovního ruchu a podnikání a současně napomáhá čelit bezpečnostním rizikům a rizikům neoprávněné migrace do prostoru Evropské unie. Je oblastí možností pro využívání spolupráce se třetími zeměmi, zajišťování lepší rovnováhy mezi migrací a bezpečnostními zájmy, ekonomickými aspekty a celkovými vnějšími vztahy. Sledované úsilí směřující k určité regulaci migrace prostřednictvím vízové politiky lze posuzovat ve směru:

- a) uzavírání facilitačních dohod,
- b) ve vízové liberalizaci,
- c) ve vydávání právních norem regulujících udělování víz k pobytu do 90 dnů (dále také „krátkodobých víz“).

Migrace jako kritérium pro vízové facilitace a liberalizace

Zkoumání přístupu k migraci ve vízovém procesu souvisí s posouzením odpovědi na otázku, kterým osobám má být vízová povinnost uložena a kdo může být od vízové povinnosti osvobozen? Pro každý stát je v tomto směru ze strany Evropské unie volen individuální přístup ovlivňovaný celou řadou konkrétních opatření, která vždy souvisí též s nedovoleným přistěhovalectvím a legální migrací. Na jedné straně jsou hodnocena především bezpečnostní rizika a migrační aspekty, a na druhé straně geopolitické a ekonomické zájmy Evropské unie.

Zohledňování migračních pohybů je jedním ze zásadních kritérií při **vízových facilitacích**, tedy procesu zaměřenému na usnadnění udělování krátkodobých víz občanům některých třetích zemí (nikoli zatím úplné zrušení vízové povinnosti). Obecně lze konstatovat, že vízové facilitace jsou součástí vnějších vztahů Evropské unie ke třetím zemím. Facilitační dohody se třetími zeměmi jsou uzavírány Komisí (v zastoupení Evropské unie) na základě článku 77 odst. 2a a článku 218 Smlouvy o fungování Evropské unie. Ve vztahu k vízovému kodexu jsou považovány za speciální právní úpravu a mají proto před ním přednost.

Určitou podobu obecně uplatňovaných zvýhodnění při udělování krátkodobých víz předpokládá i nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (dále jen „vízový kodex“) a zejména jeho poslední změna z roku 2019. Konkrétně je lze spatřovat například v ustanovení článku 14 odst. 6, článku 16 odst. 5, článku 23 odst. 2a a článku 24 odst. 2a, 2b, 2c a 2d. Následně pak nový článek 25a stanovuje komplexně možnosti přijímání buď zpřísnujících nebo zvýhodňujících podmínek pro udělování krátkodobých víz. Jejich obsahem jsou nové postupy ve vízovém řízení. Mezi nejčastější příklady patří:

- snížení poplatku za vízum, v některých případech úplné upuštění od vízového poplatku, menší rozsah vyžadovaných podpůrných dokladů k udělení víza,
- zkrácení lhůty pro rozhodnutí o udělení víza,
- vydávání víz k opakovaným cestám,
- upuštění od vízové povinnosti pro držitele diplomatických nebo služebních pasů.

Zásadním požadavkem pro sjednání facilitační dohody je však současné uzavření readmisní dohody (dohody o zpětném přebírání osob). Právě readmisní dohody mají být zárukou dobré realizace návratové politiky a jsou jedním ze základních principů pro řešení migračních pohybů v kategorii nelegální migrace.

V souvislosti s vízovými facilitacemi je potřebné se zmínit i o **vízové liberalizaci**, která ve své podstatě představuje změnu vízového styku na bezvízový styk. V rámci Evropské unie je vízový a bezvízový režim upraven společným předpisem,¹⁰ zavazujícím všechny členské státy k jednotnému uplatňování vízové praxe. Vízové liberalizace jsou součástí společné politiky Evropské unie, navazují zpravidla na předešle uzavřené dohody o vízové facilitaci, zohledňují integrační úsilí směřující k Evropské unii a tzv. sousedskou politiku. Ve vztahu k migrační problematice je důležité, že vízové liberalizace, obdobně jako vízové facilitace, jsou procesem zohledňujícím bezpečnostní a migrační rizika. Stávají se součástí dlouhodobých plánů Evropské unie a jejích orgánů, kdy jsou na základě přijatých dokumentů, někdy nazývanými jako „cestovní mapy“ nebo „akční plány“, hodnoceny vybrané třetí země a zejména jejich pokrok ve vytipovaných směrech jako je:

- bezpečnostní situace v zemi,
- úroveň zajištění veřejného pořádku,
- dodržování základních práv,
- nelegálního přistěhovalectví, migrace a readmisních dohod,
- ochrany vlastních hranic,
- kontroly nad výrobou, vydáváním a zabezpečením cestovních dokladů apod.

Konkrétní příklad vízové liberalizace lze připomenout v programu Evropské unie z roku 2008 ve vztahu k Albánii, Bosně a Hercegovině, Černé Hoře, Makedonii a Srbsku, který navazoval na dříve sjednané facilitační dohody. V programu tzv. cestovních map byla Komisí sledována jednotlivá kritéria a zpracovávány průběžné informace pro Radu a Evropský parlament. Následně všechny uvedené třetí země dosáhly v období roků 2009 a 2010 zrušení vízové povinnosti pro držitele biometrických pasů (poprvé ve vízové praxi byla uplatněna zásada omezení bezvízového styku pouze pro držitele biometrických pasů). Druhým příkladem byly cestovní mapy (později akční plány) pro státy Gruzie, Kosovo, Moldávie a Ukrajina. Proces vízové liberalizace byl obdobný jako u první skupiny států, nicméně byl částečně precizován rozdělením do dvou etap (první a druhé hodnocení). Ke zrušení vízové povinnosti ve vztahu k těmto zemím došlo postupně v roce 2014 a 2017.¹¹ V současné době proces vízové liberalizace v komplikovaných podmínkách, ovlivněných mimo jiné i nelegální migrací, probíhá např. ve vztahu k Turecku.

¹⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1806, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni.

¹¹ KOUKAL, Michal. *Společná vízová politika EU: existuje právo na krátkodobé vízum?* Praha: Universita Karlova, Právnická fakulta, 2017. Prameny a nové proudy právní vědy. S. 88-90. ISBN 978-80-87975-65-7.

Právní normy regulující migraci prostřednictvím vízové politiky

Mezi společné unijní předpisy, které cestou vízové politiky regulují migrační pohyby v současné době, patří již zmíněné:

- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), ze dne 13. července 2009, upravující postup jednotlivých členských států při udělování víz.

Vedle něho pak zejména:

- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 o vízovém informačním systému (VIS), stanovující zásady pro výměnu informací mezi jednotlivými členskými státy ze dne 9. července 2008 (dále jen „nařízení o VIS“) a
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1806, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni, ze dne 14. listopadu 2018 (dále jen „Vízové nařízení“).

Předpisů, které určitým způsobem a v různém rozsahu na úrovni Evropské unie regulují migrační pohyby je více, ale v okruhu regulace cestou uplatňování vízové politiky jsem vybral ty, které považuji za nejdůležitější.

Vízový kodex již od doby svého přijetí v roce 2009 obsahuje několik ustanovení, která směřují k regulaci migrace, zejména v tom směru, že jednotlivé konzulární úseky na zastupitelských úřadech odpovídají za důsledné a dostatečné prověření každého žadatele o vízum, mají garantovat cesty do evropského prostoru za účelem splnění deklarovaného účelu, vyloučit možnost ohrožení bezpečnosti členských států, narušení veřejného pořádku a zneužití víza k nelegální migraci. Vízový kodex obsahuje principy, jejichž cílem je zabránění nelegální migraci. Migraci regulujícím kritériem je například:

- stanovení okruhu „podpurných dokladů“.¹² Jejich doporučený seznam je uveden v příloze II vízového kodexu. Smyslem požadování podpurných dokladů je důsledné prověření žadatele o krátkodobé vízum a prokázání, že jeho cesta je vedena konkrétním účelem pobytu s vyloučením možnosti zneužití víza k nelegální migraci;
- stanovení okruhu třetích zemí, jejichž občané mají povinnost pro průjezd přes mezinárodní tranzitní prostory letišť, nacházejících se na území členských států, mít cestovní doklad opatřený letištním průjezdním vízem,¹³ jehož cílem je předcházení nelegální migraci. Přehled států je konkretizován v příloze IV vízového kodexu (v současné době je tato povinnost určena pro občany třetích zemí z 12 států). V příloze V je následně uveden okruh dokladů (povolení k pobytu), které nahrazují letištní průjezdní vízum. Navíc vízový kodex připouští možnost, aby si každý stát, považuje-li to za potřebné zejména z hlediska nelegální migrace (dle citace vízového kodexu „...v naléhavých případech hromadného přílivu nelegálních přistěhovalců ...“), stanovil vlastní seznam třetích zemí, od jejichž

¹² Článek 14 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex).

¹³ Článek 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex).

občanů bude vyžadovat letištní průjezdní vízum, budou-li tyto osoby tranzitovat přes jeho mezinárodní letiště (Česká republika má tuto povinnost stanovenou pro dalších 17 států);¹⁴

- stanovení okruhu států, jejichž občané mohou požádat o vízum nebo povolení k pobytu pouze na místně příslušném zastupitelském úřadu konkrétního unijního státu působícího v dané třetí zemi. Obdobně jako u letištních průjezdních víz je rozsah států určen v České republice právním předpisem.¹⁵ Cílem tohoto kritéria je vytvoření dobrých předpokladů pro správné a úplné posouzení žadatele o vízum podle místních podmínek a možností jednotlivých konzulárních úseků na zastupitelských úřadech, posouzení rizik souvisejících s nelegálním přistěhovalectvím a vyloučení možnosti zneužití uděleného víza k neoprávněnému pobytu v evropském prostoru.

Příkladů, kterými se Evropská unie snaží regulovat migraci prostřednictvím své vízové politiky, by se dalo ve vízovém kodexu v jeho původní verzi z roku 2009 najít ještě více.

Ve svém příspěvku bych se však chtěl konkrétněji věnovat zejména doplnění vízového kodexu (novele) provedené v úvodu již zmíněným nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1155 a vyhodnocení dotazníkového průzkumu provedeného za účelem získání názorů odborné veřejnosti na možnost regulace migračních pohybů prostřednictvím vízové praxe.

Změny přijaté novelou vízového kodexu byly zaměřeny na vytvoření podmínek pro regulaci migrace a aktivní návratovou politiku uplatňovanou vůči třetím zemím a jejich občanům, kteří se neoprávněně zdržují v evropském prostoru. Jednoduchým způsobem lze shrnout, že Evropská unie přistupuje k uplatňování zásady „něco za něco“. **Na jedné straně** nabízí možnosti určitého zvýhodnění při získávání krátkodobých víz pro občany třetích zemí, kteří neporušují pobytové předpisy členských států, neprodukují nelegální migraci, nejsou rizikem pro veřejný pořádek a bezpečnost států, státní orgány těchto třetích zemí se aktivně podílejí na vydávání cestovních dokladů pro jejich nelegálně pobývajících občany v evropských státech a spolupracují v oblasti návratové politiky.

Na druhé straně připouští možnost přijetí určitých přísnějších opatření vůči třetím zemím, jejichž občané produkují neoprávněné pobyty v schengenském prostoru nebo se výrazně podílejí na nelegální migraci a příslušné orgány třetích zemí se nepodílejí aktivně na spolupráci při navracení svých občanů. V případě nedostatečné spolupráce třetích zemí v režimu zpětného přebírání vlastních občanů, kteří byli zadrženi v nelegálním pobytu a neposkytnutí účinné spolupráce při procesu jejich navracení, přináší novela možnost přijmout opatření směřující ke zpřísnění podmínek pro udělování krátkodobých víz s cílem dosažení zlepšení spolupráce těchto třetích zemí při zpětném přebírání svých neoprávněně pobývajících občanů v evropském prostoru.

¹⁴ Vyhláška č. 428/2010 Sb., stanoví okruh cizinců, kteří mohou pobývat v tranzitním prostoru mezinárodního letiště na území České republiky pouze na základě uděleného letištního průjezdního víza.

¹⁵ Vyhláška č. 429/2010 Sb., stanoví výjimky z povinnosti cizince požádat o vízum nebo povolení k pobytu na místně příslušném zastupitelském úřadu.

Při uplatňování zvýhodňujících opatření pro získání krátkodobého víza i při využívání zpříšňujících opatření je postupováno tzv. kaskádovitým způsobem, kdy dochází k postupnému uvolňování nebo zpříšňování podmínek.

Změny vízového kodexu, směřující k eliminaci nelegálních migračních pohybů, jsou nově obsaženy zejména v možnosti Komise provádět hodnocení toho, zda třetí země spolupracují dostatečně. V této oblasti Komise plní nové úkoly a v jejich rámci:¹⁶

- pravidelně, nejméně jednou ročně, posuzuje spolupráci třetích zemí s ohledem na zpětné přebírání osob,
- přezkoumává (posuzuje) oznámení jednotlivých členských států Evropské unie týkající se spolupráce se třetími zeměmi v oblasti zpětného přebírání neoprávněně pobývajících migrantů,
- hodnotí celkovou spolupráci třetích zemí v oblasti migrace, správy svých státních hranic, předcházení převaděčství, potírání (trestání) převaděčství a předcházení průjezdu neoprávněně pobývajících migrantů přes svá území,
- posuzuje, zda třetí země spolupracují dostatečně a zda je třeba přijímat některá opatření,
- na základě zjištěných výsledků předkládá Radě návrhy na přijetí prováděcího opatření, které se týká žadatelů nebo kategorií žadatelů o víza, kteří jsou státními příslušníky nespolupracující třetí země, směřujícího k přijetí jednoho nebo více opatření zpříšňujících udělování víz (tento návrh může Komise předložit i v případě, že prostá většina členských států oznámí, že dochází k nedostatečné spolupráci),
- přijímá opatření ke zlepšení spolupráce s třetími zeměmi, které nedostatečně spolupracují,
- v případě, že spolupráce v oblasti přebírání neoprávněně pobývajících migrantů je hodnocena jako odpovídající, může Komise navrhnout Radě přijetí prováděcího rozhodnutí, kterým se stanoví jedno nebo více usnadnění udělování víz pro státní příslušníky konkrétní třetí země.

Přijaté principy jsou proto motivační i sankční. Zahrnují vízové benefity pro občany některých třetích zemí, ale současně se stávají benefity i pro Evropskou unii (garance spolupráce v migrační oblasti). Na druhé straně přinášejí i možnost přijetí vízových sankcí v rozsahu upraveném doplněním vízového kodexu jeho poslední změnou.

Konkrétní opatření, které přináší změna vízového kodexu v režimu usnadnění nebo zpřísnění udělování víz v návaznosti na hodnocení nelegální migrace

Opatření jsou v nejširším rozsahu stanovena v novém článku 25a nazvaném „Spolupráce v oblasti zpětného přebírání osob“.

Ve vztahu ke státním příslušníkům třetích zemí, které jsou považovány za **země, které nespolupracují dostatečně** v migrační problematice, **nelze uplatnit výhody** vízového kodexu spočívající v:

- možnosti upuštění od vyžadování některých podpůrných dokladů jako náležitostí k udělení víza za předpokladu, že žadatel je znám jako bezúhonná a spolehlivá

¹⁶ Recitál 13 preambule k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1155, kterým se mění nařízení (ES) č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex).

osoba zejména při využívání předchozích víz v souladu s právními předpisy (článek 14 odst. 6),

- připuštění osvobození od stanoveného poplatku za vízum pro držitele diplomatických a služebních pasů (článek 16 odst. 1 a odst. 5 písm. b),
- možnosti zkrácení lhůty pro rozhodnutí o udělení víza z 15 na 10 dnů (článek 23 odst. 1 ve vztahu k článku 25 odst. 8 písm. b),
- možnosti udělení víza pro více vstupů s platností až na dobu 5 let, pokud je prokázána potřeba a odůvodněn záměr často nebo pravidelně cestovat a jedná se o osobu bezúhonnou, spolehlivou a zejména osobu, která využila předchozích víz v souladu s právními předpisy (článek 24 odst. 2 a odst. 2c).

Navíc lze, jako určité sankční opatření, uplatnit novou úpravu vízového kodexu, která se vztahuje ke **zvýšení poplatku za vízum** z 80 EUR na 120 EUR nebo až 160 EUR pro občany třetí země nebo určité kategorie těchto státních příslušníků, které se používá vždy jako poslední sankční opatření (článek 16 odst. 2a).

Ve vztahu ke státním příslušníkům třetích zemí, které jsou považovány za **země, které dostatečně spolupracují** v migrační problematice, **lze naopak uplatnit výhody** vízového kodexu spočívající ve:

- snížení vízového poplatku z 80 EUR na 60 EUR (článek 16 odst. 1),
- zkrácení lhůty pro rozhodnutí o žádosti o vízum z 15 dnů na 10 dní (článek 23 odst. 1),
- prodloužení doby platnosti víz pro více vstupů až na dobu 5 let (článek 24 odst. 2).

Pokud jde o změny vízového kodexu týkající se výše vízových poplatků je v souladu s článkem 290 Smlouvy o fungování Evropské unie pravomoc přijímat akty přenesena na Komisi.

Druhým důležitým předpisem je nařízení **o vízovém informačním systému (VIS)**. Nařízení o VIS je komunikačním a evidenčním prostředkem pro celý vízový proces pro všechny členské státy schengenského prostoru. Obsahuje informace o všech žádostech o víza podaných na konzulátech jednotlivých členských států a na hraničních přechodech na vnějších schengenských hranicích, o jejich prodloužení, rušení nebo anulování, včetně biometrických identifikátorů žadatelů. Za podstatnou změnu tohoto nařízení je možno považovat poslední úpravu z roku 2021, která je reformou VIS v rozsahu vedených informací. Úředně zařazuje do názvu předpisu a jeho obsahu také informace o žadatelích o dlouhodobá víza a o povolení k pobytu.

Významným pokrokem, které novelizované nařízení přináší, je směr vedený k interoperabilitě mezi některými informačními systémy Evropské unie, který bude umožňovat vzájemné doplňování (propojení) mezi jednotlivými systémy za účelem usnadnění správného zjišťování totožnosti osob a přispívat tím k boji proti podvodnému zneužívání identity. Nově nařízení stanovuje věkovou hranici pro získávání biometrických identifikátorů ve formě otisků prstů žadatelů o víza z dosavadních 12 let na 6 let. Snížení věkové hranice je přijato z důvodu ochrany dětí, neboť tyto představují zvláště zranitelnou skupinu. Při nelegální migraci se mohou stát osobami, u kterých by mohla být porušena jejich práva například tím, že jsou dětskou

obětí obchodování s lidmi, pohřešovanou osobou, nebo nezletilou osobou bez doprovodu žádající o azyl v některém z členských států.

Třetím významným předpisem Evropské unie v oblasti eliminace a určité formy regulace nelegální migrace prostřednictvím vízové politiky je **Vízové nařízení**, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni.

Nařízení jednoznačně charakterizuje osoby, jejichž riziko nelegální migrace je zanedbatelné. Mezi ně patří např. držitelé diplomatických, služebních, úředních nebo zvláštních pasů, držitelé dokladů vydaných mezinárodními mezinárodními organizacemi, členové civilních leteckých a námořních posádek, posádek lodí plavících se v mezinárodních vnitrozemských vodách, členové záchranných a nouzových misí, osoby s přiznaným postavením uprchlíka, příslušníci ozbrojených sil NATO apod.

Na druhé straně nařízení stanovuje kritéria pro přehodnocení a eventuální pozastavení bezvízového styku pro některé třetí země za předpokladu, že jakýkoli členský stát informuje Komisi, že se během dvouměsíčního období potýká, ve srovnání se stejným obdobím předchozího roku, s jednou či více následujícími okolnostmi:¹⁷

- s podstatným nárůstem počtu státních příslušníků uvedené třetí země, jimž byl odepřen vstup nebo o nichž se zjistí, že na území členského státu pobývají neoprávněně,
- s podstatným nárůstem počtu žádostí o azyl podaných státními příslušníky uvedené třetí země s nízkou mírou uznání,
- se snížením míry spolupráce s uvedenou třetí zemí v oblasti zpětného přebírání osob, doloženým odpovídajícími údaji, zejména s podstatným nárůstem míry zamítnutých žádostí o zpětné převzetí podaných členským státem uvedené třetí země ohledně jejích státních příslušníků, nebo je-li taková povinnost stanovena v dohodě o zpětném přebírání osob uzavřená mezi Uníí nebo uvedeným členským státem a uvedenou třetí zemí ohledně státních příslušníků třetích zemí, kteří přešli přes danou třetí zemi,
- s nárůstem rizik nebo bezprostředním ohrožením veřejného pořádku nebo vnitřní bezpečnosti členských států, zejména s podstatným nárůstem závažných trestných činů spojených se státními příslušníky uvedené třetí země, doloženým objektivními, konkrétními a relevantními informacemi a údaji poskytovanými příslušnými orgány.

Pro tyto případy nařízení upravuje postup odpovědných orgánů Evropské unie, zejména aktivity Komise a předkládání návrhů opatření Radě.

V návaznosti na uvedené konkrétní a specificky zaměřené opatření Komise systematicky sleduje (monitoruje) plnění požadavků, které byly použity k posouzení toho, zda je vhodné uvolnit vízový režim s příslušnou třetí zemí a její státní příslušníky

¹⁷ Článek 8 odst. 2 písm. a) až d) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1806, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni.

osvobodit od vízové povinnosti a tím přistoupit k vízové liberalizaci. Během období sedmi let od uvolnění vízového režimu Komise pravidelně jednou ročně podává zprávu Evropskému parlamentu a Radě nebo kdykoliv, kdy o to tyto evropské orgány požádají. Mezi monitorovaná kritéria patří i problematika přistěhovalců a nelegální migrace.

Počty přijatých žádostí o krátkodobá víza schengenskými státy v roce 2022

Schengen State	Uniform visas applied for	Total uniform visas issued (including MEV)	Multiple entry uniform visas (MEVs) issued	Total LTVs issued	Uniform visas not issued	Not issued rate for uniform visas	Share of MEVs
Austria	151 566	125 275	93 816	1 769	23 984	15,9 %	74,9 %
Belgium	171 966	116 927	66 132	342	46 569	28,4 %	56,6 %
Czech Republic	117 624	99 659	47 250	1 024	16 941	14,4 %	47,4 %
Denmark	73 947	56 402	27 805	107	13 167	18,9 %	49,3 %
Estonia	23 151	18 033	14 663	84	4 533	20,0 %	81,3 %
Finland	164 427	142 302	102 954	2 583	15 530	9,7 %	72,3 %
France	1 918 515	1 428 228	574 836	3 521	408 876	22,2 %	40,2 %
Germany	1 043 297	817 307	740 356	52 158	167 517	16,2 %	90,6 %
Greece	459 139	386 371	277 286	10 061	56 566	12,5 %	71,8 %
Hungary	144 227	122 470	56 405	267	21 757	15,1 %	46,1 %
Iceland	7 715	7 407	429	5	146	1,9 %	5,8 %
Italy	727 490	629 223	464 674	3 230	92 186	12,7 %	73,8 %
Latvia	21 140	18 888	13 033	142	1 989	9,5 %	69,0 %
Lithuania	26 556	24 090	17 267	48	2 037	7,8 %	71,7 %
Luxembourg	6 931	5 992	4 362	26	709	10,5 %	72,8 %
Malta	22 275	13 758	5 983	43	7 915	36,4 %	43,5 %
Netherlands	412 967	333 074	185 017	1 941	70 566	17,4 %	55,5 %
Norway	72 463	56 307	18 946	1 437	14 719	20,3 %	33,6 %
Poland	83 114	73 023	42 301	1 877	9 841	11,6 %	57,9 %
Portugal	150 915	123 174	71 396	360	27 378	18,1 %	58,0 %
Slovakia	12 211	10 876	6 163	150	1 181	9,7 %	56,7 %
Slovenia	17 680	9 832	8 026	4 083	3 085	18,1 %	81,6 %
Spain	1 197 457	912 325	358 898	8 448	227 712	19,8 %	39,3 %
Sweden	135 946	89 112	29 981	5 579	38 652	29,0 %	33,6 %
Switzerland	410 036	319 841	220 345	40 932	49 263	12,0 %	68,9 %
Grand Total	7 572 755	5 939 896	3 448 324	140 217	1 322 819	17,9 %	58,1 %

Zdroj: Evropská komise: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa_cs?ettrans=cs

Současnost

Uplatňování přijatých regulačních opatření založené novelou vízového kodexu a stanovených Vízovým nařízením lze v současné době sledovat v aktivitách Komise ve vztahu k některým třetím zemím. Například od konce roku 2021 je registrováno v prostoru Evropské unie několik desítek tisíc nelegálně pobývajících občanů Iráku. V této souvislosti byl vysloven ze strany Evropské komise požadavek na zvýšení spolupráce ze strany iráckých úřadů pro identifikaci těchto osob a dosažení cíle směřovaného k jejich dobrovolnému návratu do své země. Přes opakované jednání s příslušnými úřady se dosud nepodařilo dosáhnout odpovídajícího pokroku a výsledky neodpovídají záměrům a cílům Komise. Vzhledem k nespolečenské spolupráci orgánů některých třetích zemí (v uváděném případě ve vztahu k Iráku) má být posuzována aktivizace článku 25a vízového kodexu. Argumentem dotčených třetích zemí odůvodňujícím překážky k dosažení alespoň dílčího výsledku je většinou složitá politická situace ve svých státech. Tato skutečnost je také důvodem proč k přijetí možných „sankčních“ opatření zatím nedochází pružněji, jednání jsou zdlouhavá, komplikovaná a v některých případech lze na straně orgánů Evropské unie spatřovat příliš vysokou shovívavost, která nepřináší očekávané výsledky. Uvedený příklad sice dokumentuje nezbytnost komplexního posuzování všech okolností a složitost při přijímání možných sankčních opatření, ale je také příkladem příliš vysoké trpělivosti, která může vyznívat až v neakčnost.

Obdobným problémem, nikoliv však směřujícím k migraci a nelegálnímu přistěhovalectví, je udělování státního občanství některými třetími zeměmi programem tzv. „občanství za investice“. Tento postup při udělování občanství v již liberalizovaných třetích zemích je považován za bezpečnostně rizikový. V těchto případech může ze strany Evropské unie docházet k určitým vízovým omezením, nejčastěji v režimu časově limitovaného dočasného pozastavení bezvízového režimu. Riziko spočívá ve snadném (koupením) získání státního občanství státu a tím získání výhody bezvízového cestování do evropského prostoru. Praktickým příkladem je pozastavení uplatňování bezvízového režimu ze strany Evropské unie ve vztahu ke státu Vanuatu v květnu 2022.

Vyhodnocení dotazníkového výzkumu

Evropská unie se dlouhodobě snaží o stanovení regulačních opatření, která představují cestu k dosažení řízené migrace. Jejich cílem je potlačení bezpečnostních rizik, vytvoření vyvážené migrační politiky zaměřené na legální cesty vstupu cizinců do evropského prostoru a co nejvyšší omezení živelné, neregulované a nežádoucí nelegální migrace. Kontrola migračních pohybů ze strany státu (společenství států) je cílový stav, o který je usilováno v prostoru Evropské unie již několik roků.

K tomu, aby bylo možné hodnotit dosažené výsledky v aktivitách evropských orgánů i v rámci České republiky v oblasti vízové politiky a její role ve vztahu k ostatním možným migračním regulativním opatřením a využitelnost v praktické činnosti podle současné legislativy bylo potřebné stanovit **výzkumný cíl**. Výzkumným cílem jsem stanovil poznání směřující ke zhodnocení, která z možných regulativních opatření jsou považována za nejvíce účinná.

Pro výzkum byla stanovena jedna základní otázka ve znění:

Které aktivity Evropské unie mohou nejvíce přispět k regulaci migrace?

K této otázce byly současně vytvořeny škály pro možnosti odpovědí v rozsahu:

- a) společná vízová politika Evropské unie (regulace vstupu prostřednictvím víz),
- b) návratová politika Evropské unie (vracení cizinců bez platných oprávnění k pobytu do zemí původu),
- c) důsledné kontroly na hraničních přechodech vnější schengenské hranice,
- d) důsledné zabezpečení vnějších schengenských hranic („zelená/modrá hranice“).

Objekt empirického výzkumu představuje problematika forem regulace migrace zaměřená na možnosti její regulace prostřednictvím vízové politiky Evropské unie.

Předmětem empirického výzkumu je základní výzkumná otázka směřující ve své podstatě k určení a zařazení současné vízové politiky Evropské unie mezi možné způsoby regulace a stanovení pořadí její úlohy v systému ostatních regulativních opatření.

Zvolená metoda výzkumu – dotazování

Dotazníková metoda, jako metoda kvantitativní, se jevila jako nejvhodnější způsob získání potřebných informací k provedení výzkumu. Výhodou této metody je, že je finančně nenáročná, představuje nízké časové zatížení, které právě při získávání sběru informací v terénu bylo značně limitující. Dotazník byl anonymní, všichni respondenti byli o této skutečnosti informováni. Anonymita zaručovala bezproblémové ničím neovlivněné vyjádření svého názoru, vyšší ochotu k vyplnění dotazníku, vyšší validitu a jevila se jako nejvýhodnější cesta k získání skutečně věrohodných odpovědí. Dotazník byl koncipován v režimu uzavřených otázek, na které respondenti odpovídali výběrem jedné z možných variant. Odpovědi na otázky v dotazníkovém šetření byly získávány dvěma způsoby. Jednak vyplněním předložených písemných dotazníků a v prostředí, kde bylo možné využít internetovou aplikaci, také vyplněním dotazníku při použití volně dostupné platformy Survio. Tato aplikace byla následně využita i pro vyhodnocení dotazníků vyplněných písemnou formou, a to vložením jejich obsahu do elektronické formy samotným autorem. Tento způsob byl zvolen jako nejvýhodnější forma vyhodnocení výsledků.

Dotazník byl víceúčelový. Jeho cílem bylo získání pohledu na více otázek souvisejících s migrací a získání dalších možností i pro vyhodnocování jiných okruhů s migrací souvisejících. Pro účely tohoto článku byla vyhodnocována pouze jediná otázka, která souvisela s vízovou politikou členských států Evropské unie (viz výše). Jak vyplývá z již uvedených otázek k vízové praxi, byla zvolena forma tzv. uzavřených otázek, což znamená, že respondentům byly navrženy možnosti odpovědí, ze kterých byla vybírána jedna možná. Dotazník obsahoval i název zkoumané problematiky a vyjádření pro jaké účely je zpracováván. Sběr dat probíhal po dobu 5 měsíců od února 2023 do konce června 2023. S cílem dosažení možností porovnání názorů odborné a laické veřejnosti byly provedeny dva způsoby dotazníkového šetření rozlišené okruhem dotazovaných subjektů. První skupinu tvořila odborná veřejnost, kterou představovali policisté nebo občanští zaměstnanci Policie České republiky, podílející se na výkonu cizinecké problematiky Druhou skupinu představovali volně

zapojení respondenti prostřednictvím internetové aplikace nebo přímo oslovení autorem.

V první skupině bylo získáno 151 odpovědí, což představuje, že průzkumu se zúčastnilo 4,5 % všech policistů a občanských zaměstnanců působících na útvarech služby cizinecké policie v České republice.

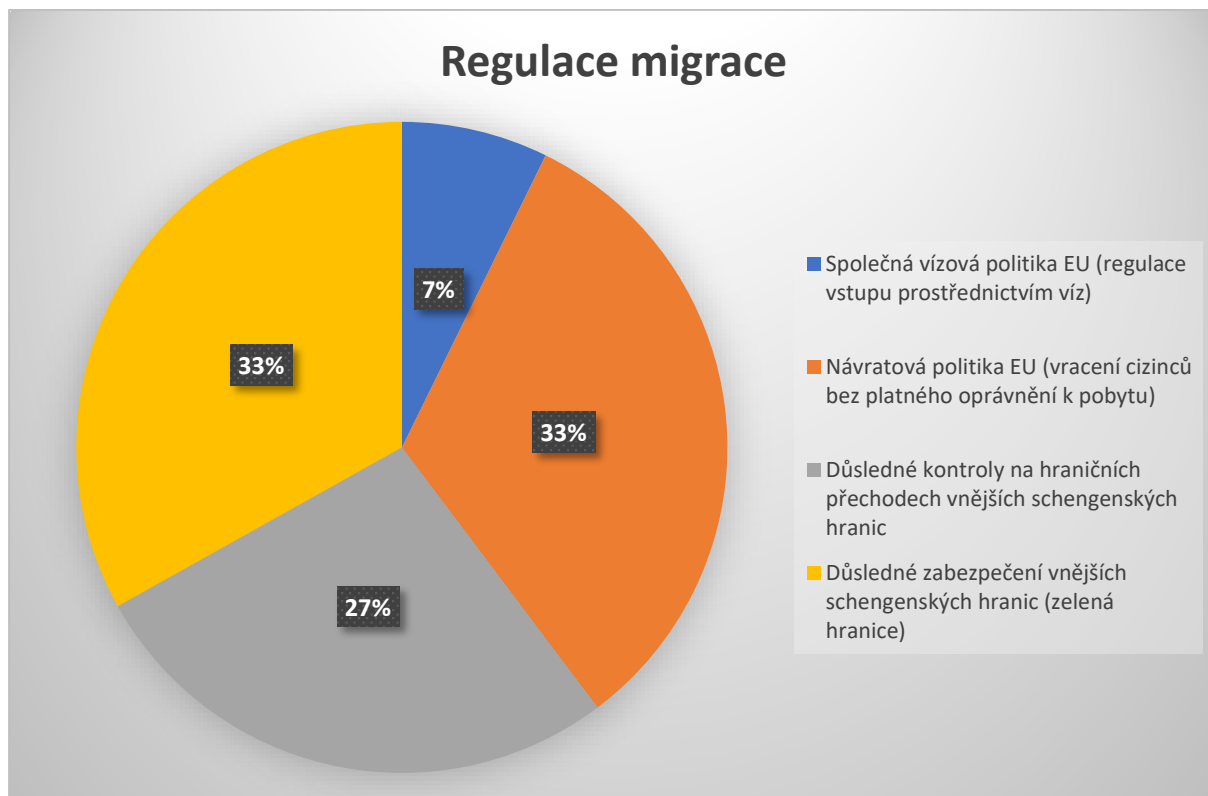
Ve druhé skupině laické veřejnosti bylo získáno 251 odpovědí.

Výstup

Ze 151 respondentů skupiny odborné veřejnosti označilo z nabízených možností vízovou politiku Evropské unie jako neúčinnější metodu regulace migrace pouze 11 respondentů (7 %). Výsledek však není překvapivý. Vízová politika je jistě velmi důležitým prostředkem k regulaci migrace, a to především cestou posuzování a hodnocení žadatelů o víza. Její význam spočívá především v preventivním opatření, tzn. udělit vízum pouze osobám, které jsou prověřené a nepřinášejí rizika zneužití uděleného víza k nelegální migraci. Její opodstatněnost vyplývá i z obsahu předkládaného článku. Ve srovnání s ostatními možnostmi, které byly respondentům nabídnuty, však stojí v pozadí. Z volených variant jednoznačně převažuje zabezpečení vnějších schengenských hranic (50 respondentů) a také návratová politika směřující k navracení osob ze třetích zemí, které se zdržují v evropském prostoru bez platného oprávnění (49 respondentů). Výstupy z provedeného šetření ukazují, že je preferováno nikoli preventivní, ale faktické řešení migračních problémů, tedy již existujících následků, jako důsledku něčeho chybějícího.

Grafické znázornění odpovědí z dotazníkového průzkumu – odborná veřejnost

Společní vízová politika Evropské unie (regulace vstupu prostřednictvím víz)	11
Návratová politika Evropské unie (vracení cizinců bez platných oprávnění k pobytu do zemí původu)	49
Důsledné kontroly na hraničních přechodech vnější schengenské hranice	41
Důsledné zabezpečení vnějších schengenských hranic („zelená hranice“)	50

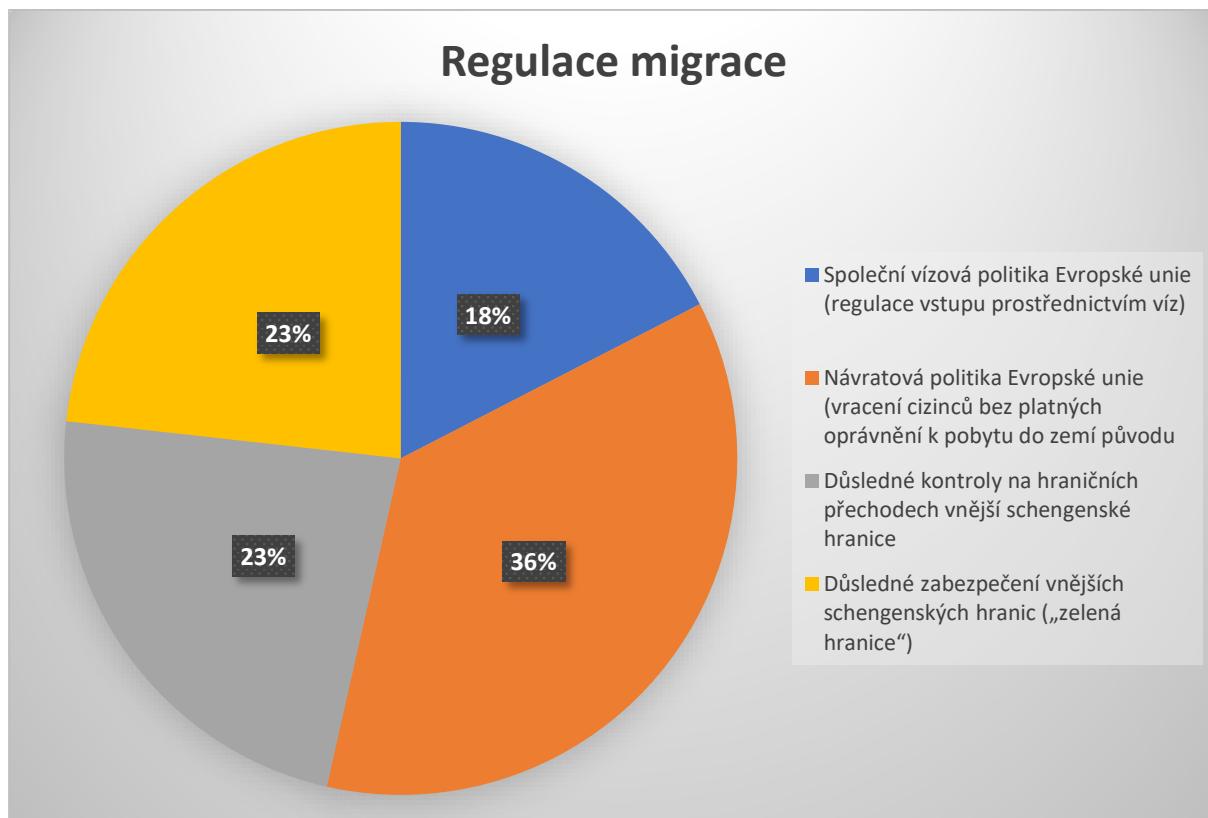


Zdroj: Výstup z dotazníkového průzkumu provedeného autorem článku

Ze 251 respondentů laické veřejnosti označilo z nabízených možností vízovou politiku Evropské unie jako nejúčinnější metodu regulace migrace 42 (18 %) respondentů. I u laické veřejnosti, ve srovnání s ostatními možnostmi, které byly respondentům nabídnuty, regulace migrace prostřednictvím vízové politiky států Evropské unie není preferována. Z volených variant u této skupiny do výzkumu zapojených osob převažuje návratová politika (87 respondentů), následně pak na stejné úrovni zabezpečení vnějších schengenských hranic (56 respondentů) a důsledné provádění kontrol na vnějších schengenských hranicích (56 respondentů). I zde je upřednostňováno řešení dopadů migrace před jejím předcházením. Tento přístup může však být ovlivněn tím, že laická veřejnost vnímá skutečný stav věci, tzn. především nelegální migraci v Evropě, méně se však orientuje v prostředí vízových praxí.

Grafické znázornění odpovědí z dotazníkového průzkumu – laická veřejnost

Společná vízová politika Evropské unie (regulace vstupu prostřednictvím víz)	42
Návratová politika Evropské unie (vracení cizinců bez platných oprávnění k pobytu do zemí původu)	87
Důsledné kontroly na hraničních přechodech vnější schengenské hranice	56
Důsledné zabezpečení vnějších schengenských hranic („zelená hranice“)	56



Zdroj: Výstup z dotazníkového průzkumu provedeného autorem článku

Komparace pohledových přístupů

Převažující názor u první skupiny – odborné veřejnosti, který vyplynul z vyhodnocení, lze přisuzovat okruhu osloveného vzorku dotazovaných subjektů. Policisté, kteří se podílejí na výkonu cizinecké problematiky v České republice přicházejí ve své služební činnosti častěji do kontaktu s cizinci, nacházejícími se již v režimu neoprávněného pobytu. Jejich úkolem je řešení jejich právního statusu. Ve většině případů se podílejí na aktivitách souvisejících se zjišťováním totožnosti zadržených osob, vedení řízení o stanovení povinnosti opustit území České republiky nebo území Evropské unie, nebo řízení o správním vyhoštění. Někteří se mohli podílet i na opatření dočasného zavedení ochrany vnitřních hranic a s ním související provádění kontrol na hraničních přechodech přijaté v době velkých migračních pohybů na konci loňského roku 2022 a na počátku letošního roku. Tedy policisté převážně řeší důsledky migrace. Všechny uvedené důvody mohly ovlivňovat jejich názor vedoucí k upřednostnění jiných forem regulace migrace, než je regulace cestou vízových režimů, na kterých se podílí jenom malé množství policistů útvarů služby cizinecké policie.

Převažující názor u druhé skupiny – laické veřejnosti, získaný dotazníkovým průzkumem je v hodnocení nabízených regulativních opatření odlišný od odborné veřejnosti, ale směřuje také k regulačním opatřením souvisejícím s řešením důsledků migrace, nikoli její prevence. Důvody však jsou s největší pravděpodobností zcela jiné než u odborné veřejnosti. Je to již uvedeným aktuálním a bezprostředním vnímáním migračních problémů, ale jistě také působením veřejných sdělovacích prostředků, informací na sociálních sítích, diskusí mezi obyvatelstvem nebo i vlastní zkušeností.

Přesto možnost regulace migračních pohybů prostřednictvím vízové politiky států Evropské unie označilo 18 % respondentů na rozdíl od 7 % u odborné veřejnosti.

Shrnutí a závěr

Lze konstatovat, že problematice migrace je na úrovni Evropské unie věnována dlouhodobě výrazná pozornost. Mimořádná pozornost je věnována nelegální migraci, snaze o odhalování nových příčin nelegální migrace a hledání způsobů jejího řešení. Obsah článku však není cílený na celkové hodnocení migrační politiky, ale je zaměřen na význam společné vízové praxe jako prostředku směřujícímu k regulaci migrace.

Celkové hodnocení úspěšnosti realizace unijní migrační politiky však není tématem předkládaného článku. Jeho obsah je směřován výlučně na možnosti regulace migrace prostřednictvím společné vízové praxe.

Vízová politika je jednou z oblastí, která se stává regulativním nástrojem migrace a v přijímaných opatřeních zaujímá velmi významné místo. Je vhodným regulátorem a aktuálním prostředkem k řešení legální, ale zejména nelegální migrace. Její význam spočívá zejména v perspektivnosti cesty k řešení. Činnost konzulárních úseků na zastupitelských úřadech členských států při udělování víz, konzulární spolupráce v zemích původu migrace, důsledné postupy při udělování krátkodobých víz na vnějších schengenských hranicích, při prodlužování víz ve vnitrozemí, pobytové kontroly cizinců ve vnitrozemí, ale i mezinárodní policejní spolupráce, jsou hlavními cestami k vízové regulaci.

Řešení otázek vstupu a pobytu cizinců na území členských států Evropské unie se dále vyvíjí a hledají se další možné formy a způsoby využití této cesty k celkovému řešení migračních otázek. Jako příklad bych chtěl připomenout alespoň další unijní předpis, kterým je nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1240, kterým se zřizuje evropský systém pro cestovní informace a povolení (ETIAS) a kterým se mění nařízení (EU) č. 1077/2011, (EU) 515/2014, (EU) 2016/1924 a (EU) 2017/2226. Cílem předpisu je vytvoření prostředí pro prověření cizinců ze třetích zemí, kteří nepodléhají vízové povinnosti ještě před tím, než přicestují na vnější schengenskou hranici. Povinností každého takového cizince bude zajistit si prostřednictvím webové aplikace „povolení“ ke vstupu do schengenského prostoru. To hlavní, co předpis přináší, je zásada, že každý cizinec bude před vydáním povolení ke vstupu prověřen s cílem zjištění, zda nepředstavuje nějaká rizika a mezi těmito riziky také případné riziko nelegální migrace. Z obecného úhlu pohledu bychom mohli přijímané postupy přirovnat k režimu podávání žádostí o víza, avšak v těchto případech půjde pouze o základní prověření na rozdíl od žadatelů o víza, kde je prováděno prověřování důkladnější. Systém by měl být zaveden do praxe v roce 2024.

Významný pokrok v oblasti vízové politiky představuje také nově připravovaný projekt pro udělování digitálních víz, který by se měl stát prostředkem k zamezení podvodných jednání ve vízovém procesu a k eliminaci nežádoucí (neregulované) migrace osob do Evropského prostoru. Jedná se o ambiciózní cíl, jehož výsledkem budou nové postupy v režimu udělování víz na konzulárních úsecích zastupitelských úřadů členských států ve třetích zemích, nové postupy policejních (pohraničních) orgánů na vnějších schengenských hranicích a útvarů policie ve vnitrozemí schengenského prostoru. Připravované změny ovlivní i úkoly plněné Policií České republiky, zejména úkoly útvarů služby cizinecké policie. Projekt byl zpracován

v květnu 2022 a v současné době probíhají práce na přípravě konkrétního předpisu. Předpoklad dokončení vízové digitalizace a její rutinní provoz je odhadován na rok 2030.

Vízová politika členských států Evropské unie ve vztahu k migraci má svou prioritu v tom, že jejím prostřednictvím se může uskutečňovat řízení migračních pohybů v době, kdy osoby jsou ještě mimo evropský prostor a je typickým příkladem řízené migrace jako její žádoucí formy. Významným způsobem sehrává svou roli v regulaci a ovlivňování migrace, ale sama o sobě nemůže zcela eliminovat nelegální migraci, podávání žádostí o azyl nebo o mezinárodní ochranu. Efektivní řízení migrace vyžaduje komplexní přístup, který zahrnuje nejen vízovou politiku, ale také řešení politických, ekonomických a humanitárních otázek. Celá řada současných opatření vázaných obecně na migraci je navíc ponechána v působnosti jednotlivých členských států a zůstává v režimu národní právní úpravy. Do této oblasti patří např. stanovení postupů při ukládání povinnosti vycestovat, postupů při vydání rozhodnutí o správním vyhoštění cizinců, úprava omezení svobody cizinci před realizací správního vyhoštění, procesních postupů, určení orgánů oprávněných k přezkoumávání vydaných rozhodnutí, ale také úprava poskytování azylu a dočasné ochrany cizinců. V České republice jsou tyto principy zakomponovány zejména do činnosti útvarů služby cizinecké policie, které se na jejich plnění podílí v různém rozsahu své působnosti.

Metodologie

Při zpracování odborného článku bylo čerpáno ze zdrojů současné právní úpravy vízové a migrační politiky přijímané na úrovni Evropské unie, zejména z platných nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU), dokumentů přijímaných na úrovni Evropské unie a odpovídající právní úpravy platné v právním pořádku České republiky. Text byl doplněn o vlastní názory. Cílem bylo definovat podíl vízové politiky na regulaci současných migračních problémů a prokázat, že vízová praxe je jednou z možností a cest k řešení migrace. Pro vstup do problematiky byla zvolena metoda historického exkurzu migrace. Pro splnění stanoveného cíle byla zvolena kvantitativní metoda dotazování provedená formou dotazníkového šetření a pro hodnocení výstupů z výzkumu byla využita metoda komparativní. Ke zhodnocení současného právního stavu na úrovni předpisů Evropské unie byla využita metoda analýzy a syntézy současné právní úpravy. Okrajově byla využita metoda analogie a následně metoda vlastního empirického poznání.

Literatura

Monografie

- KOUKAL, Michal. *Společná vízová politika EU: existuje právo na krátkodobé vízum?* Praha: Universita Karlova, Právnická fakulta, 2017. Prameny a nové proudy právní vědy. 178 s. ISBN 978-80-87975-67-7.
- KURŽEJA, Jan a kol. *Cizinecká a pohraniční policie II.* Praha: Policejní akademie ČR v Praze, 2003. 179 s. ISBN 80-7251-123-8.
- SMETANA, Miloslav. *Činnost cizinecké policie I.* Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2021. 186 s. ISBN 978-80-7251-526-4.

SMETANA, Miloslav a kol. *Činnost cizinecké police II*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2023. 240 s. ISBN 978-80-7251-547-9.

Právní předpisy

Dohoda mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, ze 14. června 1985.

Úmluva k provedení schengenské dohody ze dne 14. července 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, z 19. června 1990.

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

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1806, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1240, kterým se zřizuje evropský systém pro cestovní informace a povolení (ETIAS) a kterým se mění nařízení (EU) č. 1077/2011, (EU) 515/2014, (EU) 2016/1924 a (EU) 2017/2226 a tím druhým nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1860 o využívání Schengenského informačního systému při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, ze dne 14. listopadu 2018.

Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1155, kterým se mění nařízení (ES) č. 810/2008 o kodexu Společenství o vízech, ze dne 20. června 2019.

Vyhláška č. 428/2010 Sb., stanovící okruh cizinců, kteří mohou pobývat v tranzitním prostoru mezinárodního letiště na území České republiky pouze na základě uděleného letištního průjezdního víza.

Vyhláška č. 429/2010 Sb., stanovící výjimky z povinnosti cizince požádat o vízum nebo povolení k pobytu na místně příslušném zastupitelském úřadu.

Elektronické zdroje

Evropská komise. [online]. [2023-07-21]. Dostupné: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa_cs?etrans=cs

JUDr. Miloslav Smetana (*1955), holds a university degree in law. From 1993 to 2019, he was in the service of a member of the Police of the Czech Republic with a position at the Directorate of the Foreign Police Service in various managerial positions. From 2001 to 2008 he was a member of the Committee on the Rights of Foreigners of the Government Council for Human Rights, since 2015 an external collaborator of the Police Academy of the Czech Republic in Prague, where he currently works as an academic worker. In his teaching and publishing activities, he focuses mainly on alien issues, migration and alien law.

