



Vízová politika Evropské unie a Spojených států – výzvy pro transatlantické partnery

David Král

Institut pro evropskou politiku EUROPEUM¹

1. Úvod

Teroristické útoky z 11. září na Spojené státy, stejně jako bombové útoky v Madridu v roce 2004 a v Londýně v roce 2005, výrazným způsobem změnily bezpečnostní prostředí na obou březích Atlantiku. Jak v Evropě, tak ve Spojených státech byla přijata striktnější a efektivnější opatření mající za cíl zabránit dalším teroristickým aktivitám. To se týká i přísnější kontroly identity cizinců vstupujících na území USA nebo Evropské unie. Protiteroristická politika tak významným způsobem ovlivnila další politiku z tohoto pohledu klíčovou – politiku vízovou.

Přesto tyto změny ve vízové politice, motivované potřebou zajistit větší bezpečnost hranic, zároveň znamenají obrovské výzvy jak pro Spojené státy, tak pro Evropskou unii.

První výzva se týká aspektů vnitřní bezpečnosti v procesu vydávání víz. Ve světě po 11. září se ohledy na vnitřní bezpečnost zemí staly hlavním imperativem vízové politiky. Jak USA, tak Unie nastartovaly nové projekty ke zvýšení bezpečnosti při vydávání víz, aniž by dostatečně promýšlely jejich možné důsledky, jako jsou bezpečnost dat nebo s danou problematikou obecně související otázky lidských práv. Obě entity zavedly programy zahrnující vytváření nových databází obsahujících

¹ Tato studie byla zpracována v rámci výzkumného projektu financovaného nadací German Marshall Fund of the United States. Autor by chtěl touto cestou poděkovat všem, kteří k ní přispěli.

citlivá osobní data (včetně biometrických údajů) o osobách cestujících do USA nebo EU, jako jsou např. program US VISIT ve Spojených státech nebo Vízový informační systém (Visa Information System, VIS) v EU. Ovšem bezpečnost těchto systémů, stejně jako otázky základních práv osob, jichž se shromažďované údaje týkají, včetně jejich možného zneužití, nebyly dostatečně zajištěny. To nastoluje vážné pochybnosti o adekvátnosti takových kroků a o možném porušení rovnováhy mezi ohledy vnitřní bezpečnosti a legitimními právy žadatelů o víza.

Další významná otázka týkající se vízové politiky na obou stranách Atlantiku se vztahuje k vízové politice jako nástroji politiky zahraniční. Protože změny zaznamenané v minulých letech byly motivovány především obavami o vnitřní bezpečnost, zahraničněpolitický aspekt vízové politiky ustupoval do pozadí. Skutečnost, že jak Spojené státy, tak Evropská unie často nevěnují dostatečnou pozornost dopadu vízové politiky na vztahy se třetími zeměmi, tak může vážně poškodit schopnost USA i EU ovlivňovat vývoj v některých zemích a spolupracovat s nimi na dosažení určitých cílů, včetně oblastí, kterých se vízová politika bezprostředně dotýká – tj. boj proti terorismu, kontrola ilegální migrace nebo organizovaného zločinu, ale i oblastí, které s vnitřní bezpečností přímo nesouvisejí.

Třetím nejdůležitějším problémem je efektivita vízové politiky v její současné podobě. Restriktivnější vízová politika vedla k zavedení nových nákladných technologií, zaměstnání a ke školení dodatečného personálu a k reorganizaci konzulárních služeb jak v USA, tak EU. Přesto není jisté, zda tato nákladná opatření přispějí k dosažení cílů, kvůli kterým byla zavedena, tj. identifikaci a eliminaci osob, které představují hrozbu pro Spojené státy nebo EU a které nemají být vpuštěny na jejich území, a zda naopak spíše neodradí nebo nevzbudí nevoli občanů, kteří chtějí vycestovat legálně. Lidská dimenze vízového procesu nesmí být opomíjena – procedury mohou často způsobit obrovskou frustraci žadatelů a fungovat jako inhibitory legálního přeshraničního pohybu, zabraňovat intelektuální výměně, která je pro USA i EU ve věku globalizace klíčová, stejně jako obchodu a turistice. Tudíž dopad vízové politiky na individuální žadatele, zvláště na určité kategorie návštěvníků, z nichž mohou USA i EU potenciálně nejvíce benefitovat, musí být opětovně zkoumán a promyšlen.

Tato studie se tedy bude detailně zabývat uvedenými třemi problémy a analyzovat poslední vývoj jak ve Spojených státech, tak v Evropské unii, a následně se bude

snažit poskytnout určité myšlenkové vodítko, jakým směrem by se mohla a měla vízová politika na obou stranách Atlantiku ubírat.

2. Všeobecný rámec vízové politiky ve Spojených státech a v Evropské unii

Než začneme podrobněji analyzovat poslední vývoj ve vízové politice Spojených států a Evropské unie, je nutné se stručně zmínit o obecném rámci, v němž je vízová politika vytvářena a implementována. Významné rozdíly, které je nutno vzít v potaz, vyplývají ze strukturálních rozdílů mezi USA a Evropskou unií. Zatímco Spojené státy jsou federálním státem a vytváření vízové politiky se soustřeďuje na federální úrovni (přestože samotná politika je prováděna prostřednictvím různých úřadů a agentur), v Evropské unii je situace komplikovanější z důvodu sdílené odpovědnosti za tuto politiku mezi Unií a jejími členskými státy. Navíc vízová politika EU patří mezi ty, pro které platí princip tzv. variabilní geometrie, což znamená, že ne všechny členské státy EU se podílejí na opatřeních přijatých v rámci společné vízové politiky, a ani je stejným způsobem neuplatňují. Je nutné rovněž zmínit, že tato studie se zabývá pouze politikou pro vydávání krátkodobých víz, tj. víz pro pobyt do 90 dnů. Je tomu tak proto, že na úrovni EU je harmonizováno pouze vydávání krátkodobých víz. Vydávání víz dlouhodobých je ve své podstatě značně odlišné a dotýká se mnohem více imigrační politiky jednotlivých zemí, a tudíž je regulováno jinými právními i politickými nástroji.

Ve Spojených státech je vízová politika výlučnou kompetencí federálních orgánů. Kongres USA schvaluje legislativu vztahující se k vízům a pověřuje výkonnou složku moci jejím prováděním. Hlavními orgány podílejícími se na provádění vízové politiky jsou ministerstvo zahraničí (State Department, SD), především Úřad pro konzulární otázky (Bureau of Consular Affairs), pod který spadá asi 211 konzulátů a konzulárních sekcí ambasád na celém světě. Legislativa schválená po 11. září ovšem významně změnila kompetence v oblasti vízové politiky. Především se tak stalo přijetím zákona o státní bezpečnosti (Homeland Security Act) z roku 2002, který ustanovil vznik ministerstva pro státní bezpečnost (Department of Homeland Security, DHS) a který tomuto úřadu svěřil významné pravomoci. Na základě

uvedeného zákona je odpovědnost za implementaci vízové politiky rozdělena mezi ministerstvo pro státní bezpečnost a ministerstvo zahraničí. Zatímco prvnímu z nich je umožněno vydávat prováděcí předpisy týkající se procesu vydávání víz a zajišťovat vzdělávání konzulárních úředníků, za samotné vydávání víz je zodpovědná zmiňovaná síť více než dvou set amerických konzulárních úřadů, které spadají pod Úřad pro konzulární otázky jakožto součást ministerstva zahraničí. Navíc ministerstvu pro státní bezpečnost byly svěřeny další kompetence týkající se kontroly cestování do Spojených států. Například zákon o státní bezpečnosti zrušil tzv. Imigrační a naturalizační službu (Immigration and Naturalization Service) a nově vytvořil tzv. Úřad pro otázky občanství a imigrace (Bureau of Citizenship and Immigration Services, BCIS) jako součást ministerstva pro státní bezpečnost. Úřad cel a ochrany hranic v rámci stejného ministerstva pak převzal odpovědnost za chod a monitorování amerických hranic, včetně celních otázek. Do určité míry je dalším hráčem v oblasti vízové politiky ještě ministerstvo spravedlnosti (Department of Justice), především posuzováním, které země se mohou kvalifikovat pro tzv. program bezvízového styku. Toto hodnocení je prováděno ve spolupráci s ministerstvem zahraničí a ministerstvem pro státní bezpečnost.

V Evropské unii spadá vízová politika pod Hlavu IV Smlouvy o založení Evropského společenství s názvem Společná vízová, azylová a imigrační politika. Jedná se o relativně novou společnou politiku, začleněnou do rámce EU Amsterdamskou smlouvou. Počátky této politiky ovšem sahají až k Schengenské úmluvě z roku 1985 a Schengenské smlouvě z roku 1990, které zahájily mezivládní spolupráci pěti evropských zemí mimo rámec Evropské unie². Nutnost takové politiky je zapříčiněna především zrušením vnitřních hranic mezi signatáři úmluvy a vytvořením vnější schengenské hranice, což vyžaduje nejen jednotné standardy pro její ochranu, ale i stejná kritéria pro přístup občanů třetích zemí do Schengenského prostoru. Existují ovšem jisté aspekty, které činí vízovou politiku EU komplexnější než další komunitární (společné) politiky.

Především jak již bylo zmíněno, Společná vízová, azylová a imigrační politika se nevztahuje na všechny členské státy EU. Spojené království a Irsko, na základě

² Původními signatáři Schengenské úmluvy (1985) a Schengenské dohody (1990) byli Německo, Francie, Belgie, Nizozemsko a Lucembursko

jejich výjimky ze schengenského acquis, se nepodílejí na přijímání opatření na základě Hlavy IV Smlouvy o založení ES, včetně otázek víz, a tato opatření se na ně následně nevztahují (tím máme na mysli právě zmiňovanou „variabilní geometrii“), pokud předem neprohlásí, že se chtějí na přijímání určitých opatření podílet (jednorázový opt-in)³. Podobný systém platí i ve vztahu k Dánsku, s výjimkou tzv. pozitivního a negativního seznamu zemí pro účely vízové politiky (viz dále) a jednotného formátu víz, které jsou nezbytným předpokladem pro fungování schengenského acquis, jehož se Dánsko účastní. Pokud jde o další opatření přijatá na základě Hlavy IV Smlouvy o založení ES, může Dánsko jednostranně rozhodnout o transpozici příslušných opatření do své domácí legislativy, a tím se pro něj stávají závaznými⁴. Naopak dvě země, které nejsou členy EU, konkrétně Norsko a Island⁵, aplikují schengenské předpisy, přestože nepodepsaly Schengenské úmluvy, ale uzavřely zvláštní dohodu s Radou EU⁶. Nepodílejí se tudíž na schvalování předpisů v rámci Společné vízové, azylové a imigrační politiky, ale podílejí se na přípravě a formulaci nových návrhů (prostřednictvím tzv. Smíšeného výboru). Jakmile jsou takové návrhy schváleny, stávají se pro oba státy rovněž závaznými. Podobná dohoda byla v nedávné době uzavřena se Švýcarskem, kde byla následně schválena referendem, které proběhlo 5. června 2005.

Na druhé straně rozšířením Evropské unie, ke kterému došlo 1. května 2004, vstoupilo do EU deset dalších zemí, které nejsou součástí Schengenského prostoru (nedošlo prozatím ke zrušení vnitřních hranic ve vztahu k ostatním členům EU, resp. Schengenu). Tyto země se již ovšem podílejí na schvalování opatření v rámci Společné vízové, azylové a imigrační politiky. Většina uvedených opatření se ovšem na tyto země bude vztahovat až po jejich připojení ke Schengenskému prostoru, o čemž musí nejprve jednomyslně rozhodnout Rada. Jako příklad této diferenciaci můžeme uvést, že nové členské země prozatím nevydávají schengenská víza, ale svá víza národní. Tudíž nemusí například aplikovat jednotný poplatek za víza nebo nemusí pro vydávání těchto víz zavést stejné procedury, které platí pro státy Schengenského prostoru, jež jsou detailně stanoveny v tzv. Společných konzulárních

³ Protokol o postavení Spojeného království a Irska v Amsterdamské smlouvě

⁴ Protokol o postavení Dánska v Amsterdamské smlouvě

⁵ Článek 6 Protokolu integrujícího schengenské acquis do rámce Evropské unie

⁶ Dohoda mezi Radou, Norskem a Islandem z 19. prosince 1996 o přidružení k implementaci schengenského acquis

instrukcích (Common Consular Instructions). Na druhou stranu jsou již vázány některými opatřeními Společné vízové, azylové a imigrační politiky, např. vůči kterým třetím zemím musí uplatňovat víza a vůči kterým nikoli.

Významný rozdíl v evropské vízové politice oproti USA se týká vztahu mezi regulací na úrovni Evropské unie a implementací vízové politiky. Legislativa týkající se víz je dnes schvalována buď Radou (například tzv. „pozitivní“ a „negativní“ seznam zemí pro účely víz nebo jednotný formát víz), nebo společně Radou a Evropským parlamentem v rámci tzv. spolurozhodování procedury (postupem podle článku 251 Smlouvy ES), jako např. postup a podmínky pro vydávání víz a pravidla pro jednotná víza⁷. Většina norem takto schvalovaných má formu nařízení či rozhodnutí Rady, což znamená, že jsou okamžitě použitelné a závazné pro členské státy EU i jejich orgány, stejně jako pro individuální adresáty, a nepřevádějí se dále do vnitrostátní legislativy. Pokud jde ovšem o provádění, to je v kompetenci konzulárních zastoupení jednotlivých členských států, protože na úrovni EU prozatím neexistuje jednotné konzulární zastoupení Unie. Přestože orgány členských států jsou vázány společně schválenými normami, jako například Společnými konzulárními instrukcemi (CCI) nebo Společnou příručkou (Common Manual), praktiky ve vydávání víz se ve srovnání jednotlivých členských států značně liší. To způsobuje vážné nedostatky v implementaci společné vízové politiky, jak uvidíme v závěrečné části této studie, a vede nás zpět k základní otázce o nutnosti existence a smyslu společné politiky EU v této oblasti.

3. Vízová politika jako nástroj pro zlepšení vnitřní bezpečnosti

Většina bezprostředních změn ve vízové politice USA po 11. září byla zavedena jako reakce na teroristické útoky s cílem eliminovat riziko proniknutí teroristů na území Spojených států. Skutečnost, že 19 teroristů odpovědných za útoky ze září 2001 obdrželo celkem 23 neimigračních víz od pěti různých amerických konzulátů, posílila přesvědčení americké administrativy o nutnosti zpřísnit proces vydávání víz. Následně bylo přijato množství legislativních i exekutivních opatření, jejichž cílem

⁷ Spolurozhodovací proces v těchto oblastech se používá po vypršení pětiletého přechodného období od vstupu Amsterdamské smlouvy v platnost, tj. od roku 2004

bylo zlepšení vízového procesu a eliminace hlavních nedostatků existujícího systému.

Zdá se, že motivy Evropské unie vedoucí ke zlepšení bezpečnosti při procesu vydávání víz byly méně stimulovány nebezpečím teroristických útoků. Na rozdíl od útoků z 11. září byly atentáty v Madridu či Londýně naplánovány a provedeny nikoli cizinci, kteří se dostali na území EU na základě krátkodobých víz, ale přímo občany či rezidenty států Evropské unie. Do jisté míry se rovněž může zdát, že evropská opatření směřující ke zlepšení jistých oblastí společné vízové politiky byly pouhou reakcí na obdobná opatření přijatá či zvažovaná pro přijetí ve Spojených státech⁸. Toto tvrzení je ovšem příliš zjednodušující.

Přestože politika EU byla do jisté míry reakcí na kroky americké administrativy, měla Unie své vlastní důvody a motivy ke změně své vízové politiky. Zdá se, že vývoj v Evropské unii vykazuje větší konvergenci se směry vízové politiky v USA, přestože prostředky se stále značně liší. Ohledy na vnitřní bezpečnost v rámci vízové politiky jsou stále více propojeny s ostatními aspekty aktivit Evropské unie – zvláště s policejní a justiční spoluprací v rámci současného třetího pilíře EU, s bojem proti nelegálnímu přistěhovalectví a stále více sblížující se azylovou politikou členských států Unie.

3.1. Vliv 11. září na proces vydávání amerických víz – přísnější posuzování žádostí a používání biometrické identifikace

Obavy o bezpečnost procesu vydávání víz souvisejí s důležitými změnami v americké právní úpravě stejně jako v praxi amerických konzulátů v zahraničí. V období po 11. září se setkáváme s komplexnějším procesem posuzování žádostí o americká víza, včetně zavedení povinných pohovorů s konzulárními úředníky, sběru dodatečných údajů o určitých kategoriích žadatelů a striktnějších podmínek pro schvalování žádostí, především prostřednictvím další kontroly ze strany různých

⁸ Jako příklad můžeme uvést americký zákon o zvýšené ochraně hranice a reformě vstupu na základě víz z roku 2002, který zavádí určité technické parametry pro cestovní doklady vydávané státy zahrnutými do tzv. programu bezvízového styku (Visa Waiver Program, VWP), většina z nichž jsou členské státy EU, pro pokračující účast v tomto programu

federálních agentur a úřadů a jejich databází. Nutnost přitvrzení existujícího systému byla primárně ospravedlňována závěry vyšetřování útoků z 11. září 2001. Nejvyšší kontrolní úřad USA (The Government Accounting Office, GAO) zjistil, že nejméně třináct z patnácti únosců letadel ze Saúdské Arábie nikdy náležitě nevyplnilo žádost o americké vízum, rovněž nikdy nepodstoupilo pohovor s konzulárními úředníky USA a tři z nich dokonce obdrželi víza v rámci urychlené procedury, tzv. Visa Express – tento program byl ovšem bezprostředně po teroristických útocích zrušen⁹.

V reakci na tato zjištění ministerstvo zahraničí zavedlo formou vyhlášky vydané v červenci 2003 povinnost postoupit rozhovor s konzulárním úředníkem před přidělením víza, která se vztahuje na zhruba 90 % všech žadatelů, především pro oblast Blízkého východu, Asie a Latinské Ameriky¹⁰. Konzulární úředníci nyní kontrolují jmenné záznamy o žadatelích prostřednictvím databáze CLASS (Consular Lookout and Support System). Množství údajů, které jsou v současnosti obsaženy v databázi CLASS, se v posledních letech značně rozrostlo: zatímco v roce 2000 obsahovala tato databáze asi 6,1 milionu údajů dodaných různými orgány, po 11. září přidalo ministerstvo zahraničí do systému přes 7,3 milionu nových údajů. Většinou se jednalo o údaje převzaté z databází spravovaných jinými agenturami, zvláště FBI¹¹. To je případ údajů Národního centra informací o zločinnosti (National Crime Information Center, NCIC), které je počítačovou trestněprávní databází FBI. Přístup k této databázi má na základě zákona o americkém patriotismu (US Patriot Act; viz dále) i ministerstvo zahraničí a imigrační úřady. Podobně bylo přidáno asi 73 000 nových údajů z databáze TIPOFF¹², která obsahuje údaje o osobách podezřelých z terorismu. Pro srovnání: konzulární databáze obsahovala před 11. září pouze 48 000 takových údajů¹³. Kromě těchto databází mají konzulární úředníci možnost provádět dodatečné bezpečnostní prověrky a konzultace s federálními úřady odpovědnými za vynucování práva a se zpravodajskými službami, které jsou

⁹ Stanley Mailman, Stephen Yale-Loehr: Visa Worries, Visa Delays. New York Law Journal, 2003

¹⁰ Ibid

¹¹ Svědectví Janice L. Jacobs, zástupkyně náměstka amerického oddělení pro víza při ministerstvu zahraničí, před Výborem Sněmovny reprezentantů pro drobné podnikání, 4. června 2003

¹² TIPOFF je databáze, vytvořená v roce 1987 a spravovaná Úřadem pro zpravodajskou činnost a výzkum (Bureau of Intelligence and Research) při Ministerstvu zahraničí USA, používaná jako třídící centrum pro citlivé informace sebrané různými federálními agenturami, především o teroristech. Viz J. Carafano and H. Nguyen: Better Intelligence Sharing for Visa Issuance and Monitoring: An Imperative for Homeland Security. Heritage Foundation Background, 27. říjen 2003

¹³ Ibid, svědectví Janice L. Jacobs

známy pod zkratkou SAO (security advisory opinions – bezpečnostní poradní posudky).

Obavy americké administrativy ohledně možného zneužití procesu vydávání víz je možno doložit zavedením dodatečných formulářů (tzv. DS-157), které musí vyplnit všichni ~~mužští~~ žadatelé o vízum mužského pohlaví ve věku od 16 do 45 let a v případě některých zemí (tzv. zemí T-7¹⁴) dokonce všichni žadatelé bez ohledu na věk či pohlaví. Na základě informací uvedených na těchto formulářích mohou být prováděny další bezpečnostní prověrky žadatelů, které jsou známé pod názvem Visa Condor. Uvedená prověrka je založena na utajených kritériích (tudíž nejsou přesně známa), ale presumuje se, že se používají v případě žadatelů, kteří jsou občany vysoce rizikových zemí (tj. zemí pokládaných administrativou za státy sponzorující terorismus nebo v jiném smyslu představující hrozbu pro národní bezpečnost USA)¹⁵, stejně jako na základě jiných skutečností uvedených ve formuláři DS-157, jako jsou výkon vojenské služby v určitých státech nebo neodůvodněné cesty do převážně muslimských zemí v posledních deseti letech.

V důsledku toho došlo ke značnému prodloužení celého procesu zpracování žádostí o vízum, než je standardem¹⁶. V minulosti mohly konzulární úřady předpokládat, že pokud během 30 dní nebyly ze strany dalších federálních úřadů vneseny námítky, mohlo dojít k vydání víza. V současnosti musí konzulární úřady čekat na explicitní potvrzení agentur, se kterými je každá žádost o vízum konzultována. Dodatečná prověrka byla zavedena pro všechny žadatele ze Saúdské Arábie jako součást programu bezpečná víza (Visa Security Program), který vyžaduje, aby žádost o vízum byla přezkoumána úředníkem ministerstva pro státní bezpečnost.

Další dodatečné prověrky zahrnují například tzv. Visa Mantis, které se týkají jednotlivců zaangażovaných v obchodu, podnikání nebo výzkumu v jedné z oblastí obsažených na seznamu ministerstva zahraničí s názvem Technology Alert List

¹⁴ Jedná se o následující země: Kuba, Írán, Irák, Libye, Severní Korea, Súdán a Sýrie, které jsou označovány jako státy sponzorující terorismus

¹⁵ Země T-7 plus Afghánistán, Alžírsko, Bahrajn, Džibuti, Egypt, Eritrea, Indonésie, Jordánsko, Kuvajt, Libanon, Malajsie, Maroko, Omán, Pákistán, Katar, Saúdská Arábie, Somálsko, Tunisko, Turecko, Spojené arabské emiráty a Jemen

¹⁶ Podle amerického ministerstva zahraničí je 80 % prověrek Condor vyřízeno během 30 dní

(TAL). Jedná se o rozsáhlý seznam oblastí, jako jsou biochemie, imunologie, farmakologie, chemické inženýrství apod., což jsou oblasti obsahující technologie, kde by mohlo docházet k možnému „dvojímu užití“ nebo které by mohly být použity např. ve vojenském průmyslu. Přestože se nejedná o novou prověrku, jelikož byla zavedena již dříve s cílem chránit práva duševního vlastnictví ve Spojených státech, po 11. září došlo k jejímu rozšíření a nyní se vztahuje prakticky na všechny výzkumné pracovníky a akademiky angažované v jakémkoli oboru obsaženém na seznamu TAL, kteří s největší pravděpodobností musí uvedenou prověrku podstoupit¹⁷, s cílem zabránit úniku citlivých technologií ze Spojených států.

Zřejmě nejvýznamnějším posunem ve vízové politice USA po 9/11 je povinné snímání biometrických údajů žadatelů o vízum v okamžiku podání žádosti o vízum. Zákon o americkém patriotismu, přijatý bezprostředně po útocích z 11. září, umožnil ministru zahraničí a ministru spravedlnosti vyvinout systém identifikace žadatelů o vízum prostřednictvím biometrických údajů¹⁸. Tento trend dále potvrzuje zákon o zvýšené bezpečnosti hranic a reformě vstupu na základě víz (Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act), prostřednictvím něhož Kongres dal administrativě mandát k používání biometrických údajů ve vízech vydávaných úřady Spojených států. Na jeho základě konzulární úředníci provádějí dvě digitální snímání otisků prstů a pořizují digitální fotografii obličeje každého žadatele o vízum v okamžiku podání žádosti na konzulárních úřadech USA na celém světě jako nezbytný podklad pro zpracování žádosti a udělení víza. Cílem je umožnit postoupení těchto údajů ministerstvu pro státní bezpečnost ke kontrole biometrických údajů v databázi IDENT¹⁹. Když dojde k „zásahu“ do těchto údajů v uvedené databázi, konzulární úřad nemůže vízum vydat, dokud neproběhne dodatečná kontrola identity žadatele a dokud není žádost kladně vyřízena konzulárním úředníkem. Biometrické údaje o žadatelích ovšem nejsou obsaženy ve vízu samotném (například ve formě čipu). Jsou pouze zaneseny do databáze, která je následně zpřístupněna imigračním úředníkům Spojených států na hranicích USA (na

¹⁷ Peng and Weber: Security Checks for Non-Immigrant Visa Processing

¹⁸ Systém umožňující identifikaci osoby na základě biologické charakteristiky, jako například rysy tváře, otisky prstů, oční duhovky atd.

¹⁹ Zkratka pro Automatický biometrický identifikační systém. Obsahuje biometrické údaje o řadě osob, které jsou hledány za účelem vyšetřování, zadržení atd. z důvodu porušení amerických imigračních předpisů, osob hledaných dalšími orgány vymáhajícími právo, občanů zemí, které vedou proti USA válku atd. Viz DHS/ICE-CBP-CIS-001. Federal Register, Vol. 68, No. 239

hraničních přechodech, letištích či v přístavech), kdy dochází k další kontrole. Protože samotná víza biometrické údaje neobsahují, musí dojít k jejich opětovnému snímání zástupci imigračních úřadů USA, kteří srovnávají tyto údaje s údaji již obsaženými v databázi, kam je přidali konzulární úředníci amerických konzulátů, kteří víza vydali.

Snímání biometrických údajů získalo na zvláštním významu nejen v souvislosti se zmiňovanou praxí amerických konzulátů při vydávání víz, ale rovněž ve spojitosti s vytvořením integrované databáze vstupu do Spojených států, monitorující všechny příjezdy a odjezdy cizinců do a z USA, známé pod názvem program US-VISIT²⁰. Existenci tohoto programu předpokládal již zákon o státní bezpečnosti z roku 2002 a dále jej rozvinul zákon o zvýšené bezpečnosti hranic a reformě vstupu na základě víz. Na základě tohoto programu jsou biometrické údaje snímány u všech osob vstupujících do USA za jiným účelem než za účelem trvalého pobytu či přistěhovalectví, včetně osob nevyžadujících krátkodobé vízum (do 90 dní)²¹, na základě účasti v programu bezvízového styku (Visa Waiver Program, VWP), přestože povinnost občanů těchto zemí účastnit se programu US-VISIT byla stanovena až v pozdější fázi. Tyto biometrické údaje, včetně dalších údajů známých o vstupujících osobách (jako jsou alfanumerická data čitelná z cestovních dokladů), jsou srovnávány s různými databázemi přístupnými imigračním úředníkům na hranicích Spojených států a slouží k posouzení přípustnosti vstupu na území Spojených států²².

3.2. Evropská unie – jiné motivy, ale pohyb stejným směrem?

Vízové procedury Evropské unie se zdály být méně poznamenány útoky z 11. září. Nedošlo k okamžitému zpřísnění vydávání víz a větší pozornost byla věnována zlepšení spolupráce mezi úřady vynucujícími právo a soudy jednotlivých členských

²⁰ Zkratka pro Program technologie ověřování návštěvního a imigračního statusu v USA (US Visitor and Immigrant Status Technology Program)

²¹ Vztahuje se na občany 27 zemí zapojených do programu bezvízového styku. Občané těchto zemí mohou do Spojených států vstoupit na dobu do 90 dnů za účelem obchodu nebo rekreace bez platného víza.

²² Údaje shromažďované v rámci programu US-VISIT jsou porovnávány např. s databází IDENT (Automatický biometrický identifikační systém) nebo TECS (Treasury Enforcement Communications System – Vymáhací systém ministerstva financí)

zemí. Ovšem vzhledem k tomu, že opatření týkající se společné vízové politiky EU byly již Amsterdamskou smlouvou přesunuty do prvního pilíře Evropské unie, což omezuje mezivládní prvek při rozhodování o této politice ve srovnání s jinými aspekty politiky vnitřní bezpečnosti, můžeme v této oblasti do budoucna očekávat více regulace na evropské úrovni.

Na jednu stranu se může zdát, že se Evropská unie vydala podobnou cestou jako Spojené státy, protože podobně jako USA učinila první kroky k vytvoření centralizované databáze žadatelů o víza do EU, známou pod názvem Vízový informační systém. Ovšem motivy Evropské unie pro vytvoření tohoto systému byly poněkud odlišné. Ve Spojených státech jsou informace získané od žadatelů o víza spojována s ostřejší kontrolou hranic a imigrace v USA prostřednictvím zpracování těchto dat v programu US-VISIT. V Evropské unii, respektive v Schengenském prostoru, neexistuje obdobný systém kontroly vstupu a výjezdu občanů třetích zemí a doposud nebyl dokonce ani zvažován, i když nedávno byl zmíněn ve sdělení Evropské komise týkající se propojenosti databází v oblasti politiky justice a vnitra. Důvod, proč se o něm realisticky neuvažuje, je především přílišný zásah do práv na ochranu osobních údajů, o čemž se ještě podrobněji zmíníme dále.

Primárním důvodem pro vytváření zmiňované databáze žadatelů o víza a údajů vztahujících se k nim je zlepšení výměny informací mezi konzulárními úřady jednotlivých členských států EU, které jsou odpovědné za vydávání krátkodobých víz (neboli tzv. schengenských víz). To se ukázalo jako naprostá nutnost, jelikož krátkodobá schengenská víza opravňují jejich držitele k volnému pohybu po celém Schengenském prostoru. To znamená, že členský stát vydávající krátkodobé schengenské vízum zároveň přejímá primárně odpovědnost za vpuštění dané osoby do Evropské unie. Ovšem zdůvodnění podané Evropskou komisí²³ v důvodové zprávě k návrhu nařízení o Vízovém informačním systému, který je v současnosti v legislativním procesu, naznačuje, že rozsah navrhovaného systému jde dále, než je pouhé umožnění výměny informací mezi konzulárními úřady členských států EU. Podle Komise je cílem VIS „zlepšení správy společné vízové politiky, konzulární spolupráce a... za účelem odvrácení hrozeb vnitřní bezpečnosti a obchodu s vízy,

²³ Viz důvodová zpráva k návrhu nařízení o Vízovém informačním systému (VIS) a výměně údajů mezi členskými státy, týkající se krátkodobých víz

k usnadnění boje proti podvodům a kontrol na vnějších hraničních přechodech..., pro pomoc při identifikaci a navrácení nelegálních imigrantů a k usnadnění provádění nařízení Dublin II...“. Přínos pro vnitřní bezpečnost členských států a v boji proti terorismu je rovněž zmíněn v závěrech Rady z 19. února 2004. To by naznačovalo, že motivy pro vytvoření VIS jdou dále, než je pouhé zlepšení sdílení údajů mezi konzuláty členských států, ale že VIS je skutečně navržen jako systém sloužící pro dosažení mnoha cílů. Vzhledem k velmi dynamickému vývoji v oblasti politiky justice a vnitra v posledních letech a s ohledem na množství iniciativ, které jsou v současnosti zvažovány a diskutovány, se Vízový informační systém stane jedním z nástrojů používaných i pro jiné politiky, jako jsou posílená policejní spolupráce, posuzování žádostí o azyl nebo identifikace a navrácení ilegálních migrantů. To může mít některé dopady, o kterých se budeme dále zmiňovat ve třetí sekci této kapitoly.

Údaje, které budou ukládány v systému VIS, zahrnují alfanumerické údaje získávané při současném procesu zpracování žádostí o vízum, stejně jako údaje biometrické, konkrétně digitální fotografie a otisky prstů (všech deseti). Tím se může VIS stát potenciálně největší databází obsahující biometrické údaje na světě²⁴. Ovšem na rozdíl od Spojených států, kde program US-VISIT funguje již od roku 2003, je Vízový informační systém stále pouze ve stadiu zrodu. Ačkoli již byl formálně zřízen zmiňovaným rozhodnutím Rady, prováděcí předpisy, jako například nařízení upravující jeho fungování, jsou stále v legislativním procesu, stejně jako další opatření nutná pro umožnění fungování systému VIS, jako je novelizace Společných konzulárních instrukcí, jejíž návrh byl předložen Evropskou komisí až na konci května 2006.

V současnosti existuje několik praktických problémů, které nastolují závažné pochybnosti o celém konceptu shromažďování dat v systému VIS, především v souvislosti s biometrickými údaji. Bylo by samozřejmě velmi nákladné, kdyby jednotlivé členské státy EU měly – vzhledem k jejich vysokému počtu – na každém konzulárním zastoupení nezbytné technické vybavení pro snímání biometrických údajů. Právě s ohledem na tuto skutečnost Komise navrhla v novelizaci Společných

²⁴ Pracovní skupina EU pro ochranu osobních údajů odhaduje, že ústřední databáze VIS bude obsahovat cca 70 milionů souborů otisků prstů během prvních pěti let existence systému.

konzulárních instrukcí nové způsoby organizace konzulární spolupráce členských států za použití jednoho z následujících modelů:

- kolokace: znamená, že zastoupení jednoho členského státu EU poskytne technické vybavení pro konzulární aparát dalšího členského státu nebo států v prostorách svého zastoupení. Vlastní přijímání žádostí, včetně zpracování biometrických údajů žadatelů, je tudíž prováděno zaměstnanci konzulátů různých členských států v jedné lokalitě za použití vybavení zastoupení hostující členské země;
- společná aplikační centra: znamenají společný nábor konzulárních úředníků ze zastoupení různých členských zemí EU, kteří spolupracují při přijímání žádostí o víza, včetně snímání biometrických údajů;
- spolupráce s externími poskytovateli služeb: což zahrnuje možnost subkontraktovat příjem žádostí o víza, včetně snímání biometrických údajů, externím poskytovatelům služeb.

Ačkoli tato iniciativa byla již dlouho očekávána a je nutno ji uvítat, otázkou zůstává, zda jde dostatečně daleko. Přinesla by úspory z hlediska sdílení nákladů na technické vybavení a mnoha žadatelům o víza by mohla zjednodušit proces podání žádosti. Ale z hlediska šetření lidských zdrojů není návrh dostatečně progresivní, protože členské státy budou nadále odpovědné za příjem, zpracování a posouzení „svých“ žádostí. Z tohoto hlediska je jediným dlouhodobým řešením vytvoření skutečných aplikačních center pro Evropskou unii nebo pro Schengenský prostor. Žádosti budou přijímány a zpracovávány úředníky EU, kteří budou zkoumat žádosti o krátkodobá schengenská víza za stejných, pevně stanovených podmínek, a to umožní jednotnou aplikaci procesu vydávání víz. Takové představy jsou ovšem v současnosti na míle vzdáleny realitě, jelikož vydávání víz je nadále vnímáno jako jeden ze základních projevů národní suverenity a členskými státy vyhovuje udržet si nad celým procesem kontrolu. Je ovšem možné si představit, že některé členské státy budou mít zájem využít formátu posílené spolupráce v současných zřizovacích smlouvách k vybudování společných aplikačních center, která budou vydávat jednotná víza na základě žádostí zpracovaných konzulárními úředníky rekrutovanými z diplomatických zastoupení členských zemí EU, jež se účastní takové posílené spolupráce. Například zastoupení severovýchodních zemí již v mnoha lokalitách úzce

spolupracují a v mnoha případech rovněž sdílejí prostory. Tam, kde existuje dlouhodobé a funkční partnerství a kde panuje vysoká důvěra ve fungování jiných zastoupení, může tento model nabídnout značné úspory, stejně jako zjednodušit vízový proces pro žadatele, ovšem politická proveditelnost takového kroku musí být nadále zkoumána a analyzována.

Pokud jde o sběr biometrických údajů v souvislosti s žádostmi o víza, Evropská unie se rozhodla jít ještě dále než Spojené státy. Jak již bylo zmíněno, v americkém systému jsou biometrické údaje o žadatelích pouze zaneseny do databáze, která je následně zpřístupněna americkým imigračním úřadům, které ji používají k ověření totožnosti držitelů víz. Evropská unie se rozhodla zvýšit bezpečnost víz záměrem integrovat biometrické údaje přímo do víza. Toto řešení, předložené Evropskou komisí v roce 2003 a zkoumané pracovní skupinou pro víza, se ovšem ukázalo jako technicky neproveditelné. Jednou z možností, navrhovaných Komisí, bylo vložení bezkontaktního čipu přímo do vízové nálepky. V takovém případě ovšem vložení více čipů do jednoho pasu (například několik víz postupně vydaných různými členskými státy EU nebo dalšími zeměmi, které by zavedly podobná řešení) může vést k tzv. koliznímu problému, což znamená, že čtecí zařízení není schopno identifikovat platný čip. Podobná komplikace může nastat, pokud už samotný pas obsahuje biometrické údaje (tzv. e-pas)²⁵, protože může dojít k podobné negativní interakci mezi pasem a vízovým čipem. V současné době se tedy pravděpodobně nabízejí pouze dvě možná řešení²⁶. Jedním z nich je zanesení biometrických údajů do zvláštní, oddělené „chytré vízové karty“. To ovšem naopak může způsobit problémy, pokud nositel takovou kartu zapomene nebo ztratí. Navíc by stejně bylo těžké ověřit, zda držitel pasu a držitel chytré karty jsou identické osoby, pokud samotný pas neobsahuje biometrickou identifikaci. A náklady spojené se zavedením nového systému vydávání inteligentních karet na všech konzulárních zastoupeních EU (i za předpokladu, že by byla zřízena společná aplikační centra) by byly značné a nebylo by možné takový systém zavést dostatečně rychle. Jediným možným řešením se tedy zdá být uložit biometrické údaje žadatelů v databázi VIS a tyto údaje znovu sejmout při vstupu do

²⁵ Členské státy EU zavedou pasy obsahující biometrické údaje držitelů pasů na základě nařízení Rady 2252/2004 z 13. prosince 2004 o standardech stanovujících bezpečnostní parametry a biometrické údaje v pasech a cestovních dokumentech vydaných členskými státy. Rovněž Spojené státy zavedly podle amerického ministerstva zahraničí program pro elektronické pasy koncem roku 2005.

²⁶ Další alternativa zvažovaná pracovní skupinou pro víza zahrnovala možnost uchování biometrických údajů držitele víz v 2-D čárovém kódu přímo na nálepce víza. Toto řešení byla odmítnuto, protože byla považováno za příliš komplexní a časově náročné.

Evropské unie, což velmi připomíná současný způsob fungování programu US-VISIT ve Spojených státech. Není pochyb o tom, že rovněž toto řešení by bylo velmi nákladné a Evropská komise zatím neposkytla žádné odhady nákladů pro zavedení takového systému. Není zcela jisté, zda by členské státy EU byly schopny vybavit hraniční přechody v Unii nezbytným technickým vybavením pro snímání biometrických údajů a proškolit dostatečný počet personálu. Pokud je toto v současnosti jediné možné řešení, které ale zároveň nemůže být jednoduše provedeno, nabízí se otázka, zda zavedení povinnosti snímat u žadatelů o víza biometrické údaje bylo vůbec nutné, zvláště s ohledem na fakt, že konzulární úředníci již mají přístup k dalším databázím v oblasti justice a vnitra, zvláště k Schengenskému informačnímu systému (SIS). Je možné argumentovat tím, že data v tomto systému slouží k jiným účelům, ale nabízí se otázka účelového omezení pro vytvoření nové databáze. Zachování vysoké úrovně bezpečnosti při vydávání víz bylo nepochybně hnací silou pro vytvoření Vízového informačního systému. Ale pokud stav technologie nebo nedostatek prostředků znemožňují implementaci takového systému, vytváří to dojem, že Evropská unie předpokládala neproveditelná řešení. Zdá se neproporcionální uchovávat citlivé údaje ve velmi rozsáhlé databázi bez možnosti údaje dále je zpracovávat a používat pro účely, pro které měly být vytvořeny.

3.3. Interoperabilita s dalšími databázemi v procesu vydávání víz – důsledky pro otázky ochrany osobních údajů

Přestože motivy vedoucí k zavedení popisovaných opatření mají vést ke zvýšené bezpečnosti v procesu vydávání víz a pro účely ověřování totožnosti žadatelů, otevírají se závažné otázky týkající se bezpečnosti dat obsažených v nově vytvářených databázích, stejně jako otázky týkající se práv osob, jichž se uvedené údaje týkají, na jejich ochranu. Týká se to přístupu do uvedených databází ze strany dalších úřadů a agentur pro jiné účely, sdílení dat s jinými orgány a úřady (tím máme na mysli tzv. interoperabilitu), možnost zneužití údajů, které mohou vést až k tzv. krádeži identity, zpracovávání údajů, otázky vztahující se k délce uchovávání údajů apod. Rovněž tím, jak databáze narůstají či budou narůstat co do velikosti se zvyšuje pravděpodobnost chybného používání údajů, což potvrzuje i studie proveditelnosti

týkající se Vízového informačního systému (VIS)²⁷. Systém tedy musí věnovat zvláštní pozornost zajištění řádného respektování právních předpisů týkajících se ochrany osobních údajů nebo dokonce k posílení ochrany nositelů údajů.

Ochrana osobních údajů žadatelů o víza je vnímána poněkud odlišně v Evropské unii a ve Spojených státech, a může být dokonce zárodkem určité kontroverze mezi oběma subjekty. To je možno demonstrovat nedávným sporem ohledně povinnosti leteckých dopravců předávat údaje o cestujících²⁸, týkající se odlišného přístupu k rovnováze mezi shromažďováním údajů, které mohou být využity pro účely zvýšení vnitřní bezpečnosti, a právy subjektů, o nichž jsou takové údaje shromažďovány a zpracovávány.

Jak již bylo řečeno, Vízový informační systém se během následujících pěti let může potenciálně stát největší databází, obsahující až 70 milionů biometrických a alfanumerických údajů, a jeho kapacita může dosáhnout až 100 milionů takových souborů. Jako veškerá další komunitární legislativa bude muset navrhované nařízení o VIS respektovat příslušné právní předpisy o ochraně osobních údajů, jmenovitě Článek 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve světle jeho interpretace Evropským soudem pro lidská práva a Evropským soudním dvorem, a směrnicí 95/46/EC. Zde je možno identifikovat jisté obavy, týkající se přístupu dalších úřadů odpovědných za vymáhání práva k VIS, jeho interoperabilitě s dalšími evropskými databázemi v oblasti politiky justice a vnitra, charakteru shromažďovaných údajů a zabezpečení informací zde shromážděných proti možnému zneužití.

Návrh nařízení VIS, který v současnosti prochází legislativním procesem, předpokládá umožnění přístupu do databáze za různými účely (kromě zlepšení společné vízové politiky) a kromě zaměstnanců konzulárních úřadů, zpracovávajících údaje o žadatelích o víza, i dalším orgánům a úřadům. To nastoluje otázku, zda by tento postup splňoval podmínky stanovené zmiňovanou směrnicí 95/46/EC o

²⁷ Vízový informační systém (VIS), závěrečná zpráva, duben 2003, Trasys pro Evropskou komisi

²⁸ Dohoda uzavřená v roce 2004 mezi EU a Spojenými státy stanovuje povinnost leteckých dopravců provozujících lety z EU do USA předávat osobní data o cestujících americkým úřadům. Dohoda byla zneplatněna Evropským soudním dvorem 30. května 2006 při zachování přechodného období 4 měsíců, které mělo zabránit chaosu v transatlantické letecké dopravě. Podrobnosti viz <http://www.nytimes.com/iht/2006/05/30/world/30end-air.html>

ochraně osobních údajů, která stanovuje účelové omezení jako základní podmínku pro sběr a zpracování osobních údajů v rámci existujících právních předpisů EU. Je možno předpokládat, že základním účelem VIS je zlepšení fungování společné vízové politiky, konzulární spolupráce a konzultací mezi ústředními konzulárními orgány (na úrovni členských států). Ovšem návrh předpokládá, že přístup k VIS by měly například úřady zpracovávající žádosti o azyl, což jim má umožnit posoudit, zda žadatel dříve obdržel schengenské vízum (jako jedno z možných kritérií pro posouzení členského státu odpovědného za posouzení žádosti), nebo získat dodatečné informace umožňující snadnější zhodnocení důvěryhodnosti žádosti o azyl. Stejně tak bude zřejmě nutné umožnit přístup k VIS subjektům odpovědným za ochranu vnější schengenské hranice, s čímž rovněž počítá návrh Evropské komise²⁹. Kontrola biometrických údajů na hraničních přechodech, letištích a v přístavech EU a jejich porovnání s informacemi shromážděnými ve VIS v průběhu vízového procesu je v současnosti zřejmě jediným technicky možným řešením využití údajů obsažených v databázi VIS vzhledem k tomu, že víza samotná biometrické údaje nemohou obsahovat. V tomto smyslu je přístup subjektů odpovědných za ochranu hranic ospravedlnitelný z hlediska účelového omezení uvedené databáze, jelikož je přímo spojen s fungováním společné vízové politiky. Podobná situace by se týkala kontrol v rámci teritorií členských států Schengenského prostoru, do kterých občané třetích zemí již vstoupili, jelikož takové kontroly mohou pomoci identifikovat porušení vízového režimu (např. nelegální překročení platnosti víza), což je rovněž bezprostředně spojeno s fungováním společné vízové politiky.

Jisté obavy ovšem může vzbuzovat záměr umožnit přístup k VIS jiným orgánům odpovědným za vymáhání práva nebo dokonce zpravodajským službám. Rada EU vyzvala Komisi k přípravě ad hoc návrhu na základě Hlavy VI Smlouvy o EU, umožňující takový přístup za účelem prevence, odhalování a vyšetřování trestných činů a teroristických činů³⁰. Samotná Komise argumentovala ve svém sdělení o propojenosti databází v oblasti justice a vnitra³¹ ve prospěch přístupu dalších orgánů

²⁹ Článek 16 návrhu nařízení, COM(2004) 835

³⁰ Závěry Rady ze 7. března 2005

³¹ COM(2005) 597. V tomto sdělení zkoumá Komise možnost vzájemného propojení (interoperabilitu) tří systémů v současnosti existujících v oblasti justice a vnitra. Jedná se o Vízový informační systém, Schengenský informační systém II. generace (SIS II), obsahující informace o osobách, kterým je možno odepřít přístup a o odcizených nebo postrádaných vozidlech, a EURODAC (biometrická databáze žadatelů o azyl, na základě které se určuje členský stát odpovědný za zpracování žádosti o azyl a používaný pro identifikaci nelegálních migrantů)

vymáhajících právo k Vízovému informačnímu systému. Nutnost zvláštní právní úpravy pramení ze skutečnosti, že spolupráce orgánů vymáhajících právo a zpravodajských služeb v boji s terorismem v současnosti spadá pod třetí pilíř EU, zatímco VIS je komunitární databází vytvořenou na základě Hlavy IV Smlouvy o založení ES (tedy opatření v oblasti společné vízové politiky). Princip účelového omezení vtělený do směrnice o ochraně osobních údajů v EU (95/46/EC) vyžaduje, aby údaje byly shromažďovány a zpracovávány pouze za specifickým účelem, což je v tomto případě zlepšení fungování společné vízové politiky. Z toho důvodu blokové umožnění přístupu orgánů vymáhajících právo k VIS by se mohlo zdát jasným porušením principu účelového omezení. Takový je názor Pracovní skupiny EU pro ochranu osobních údajů³², stejně jako Evropského dozorce pro ochranu osobních údajů (European Data Protection Supervisor, EDPS)³³, kteří pokládají umožnění takového neomezeného přístupu za překračující „nezbytně nutná opatření v demokratické společnosti“³⁴. Podle pracovní skupiny i Evropského dozorce pro ochranu osobních údajů může být přístup dalších orgánů, jako např. orgánů vymáhajících právo, legitimizován na ad hoc bázi, za specifických okolností a za respektování adekvátních pojištění. Podmínky, za kterých orgány odpovědné za vnitřní bezpečnost mohou mít přístup k údajům obsaženým ve VIS, tak musí být přesně definovány³⁵.

Pohled na přístup k údajům shromažďovaným o žadatelích o americká víza a o osobách cestujících do USA obecně (jelikož biometrické údaje jsou shromažďovány o všech nemigrujících návštěvnících USA, včetně občanů zemí v programu bezvízového styku) pak vypadá poměrně odlišně. To vyplývá ze skutečnosti, že účelové omezení databáze programu US-VISIT (která spojuje údaje obsažené v odlišných databázích spravovaných rozdílnými úřady) nepodléhá tak striktním pravidlům pro ochranu osobních údajů, jako je tomu v Evropské unii. Zaprvé ve Spojených státech neexistuje rámcová legislativa garantující ochranu osobních údajů

³² Tato pracovní skupina byla vytvořena na základě článku 29 směrnice 95/46/EC a je nezávislým evropským poradním orgánem v otázkách ochrany osobních údajů a soukromí (někdy bývá označována jako pracovní skupina článku 29 o ochraně osobních údajů)

³³ Viz posudek Evropského ochránce osobních údajů o přístupu orgánů vymáhajících právo a EUROPOLu k VIS

³⁴ Posudek pracovní skupiny článku 29 k návrhu nařízení o Vízovém informačním systému, 122/05/EN, WP 110

³⁵ V návrhu na rozhodnutí Rady [COM(2005) 600, konečné znění z 24. listopadu 2005] o konzultativním přístupu k VIS je navrženo, že přístup bude umožněn pouze za účelem prevence, identifikace a vyšetřování závažných trestných činů a teroristických útoků, musí být ospravedlnitelný na základě konkrétních okolností a musí existovat pádný důvod se domnívat, že přístup k databázi napomůže k naplnění těchto cílů.

s výjimkou zákona o soukromí z roku 1974, který se ovšem vztahuje pouze na občany USA. Rozdílný přístup Spojených států a EU k ochraně osobních údajů je možno ilustrovat na mnoha příkladech, včetně nedávného sporu ohledně povinnosti předávat údaje o cestujících z Evropské unie úřadům Spojených států, nebo skutečností, že Spojené státy nebyly Evropskou komisí uznány za zemi zajišťující dostatečnou úroveň ochrany osobních údajů. S ohledem na to mají neimigrační návštěvníci USA velmi omezené prostředky ke kontrole osobních údajů vztahujících se k jejich osobě z hlediska přístupu k těmto informacím a možnosti zjednání nápravy.

Přestože program US-VISIT byl původně vytvořen za účelem ověřování víz obsahujících biometrické údaje³⁶ (tudíž za podobným účelem jako VIS), tyto údaje jsou dnes používány pro mnoho různých účelů. Okruh subjektů a agentur, kterým je umožněn rutinní přístup k údajům databází obsahujícím údaje shromážděné prostřednictvím programu US-VISIT (jako jsou např. ADIS, TECS nebo IDENT), je velmi rozsáhlý a nedostatečně jasně vymezený a specifický³⁷. Navíc se předpokládá, že postupné zavádění programu US-VISIT umožní vzájemné propojení současných 19 databází. Informace o odhadovaných 20 milionech žadatelů o americká víza již byly zpřístupněny různým orgánům vymáhajícím právo a vyšetřovatelům v celé zemi³⁸.

Účely, za kterými je možno používat uvedené údaje, jsou definovány tak široce, že je téměř nemožné určit, co je původním důvodem pro shromažďování takových údajů – týká se národní bezpečnosti, vymáhání práva, kontroly imigrace a dalších „účelně vymezených funkcí“. Pokud předpokládáme, že původním záměrem bylo identifikovat pravděpodobné pachatele teroristických útoků nebo dalších osob, které mohou znamenat hrozbu pro bezpečnost USA, je dnes uvedený systém využíván pro

³⁶ Privacy International: The Enhanced US Border Surveillance System – An Assessment of the Implications of US-VISIT, strana 7

³⁷ Osobní informace shromažďované a uchovávané v programu US-VISIT fáze 1 jsou přístupné zpravidla zaměstnancům různých sekcí ministerstva pro domácí bezpečnost – cla a ochrana hranic, imigrace a vymáhání cel, služby občanství a imigrace, a úřad pro bezpečnost dopravy, stejně jako konzulárními odděleními ministerstva zahraničí. Navíc tyto informace mohou být sdíleny s dalšími orgány vymáhajícími právo, na federální, státní nebo místní úrovni, které jsou v souladu se svými povinnostmi pověřeny shromažďováním zpravodajských informací v oblasti vynucování práva (ať již občanského či trestního) nebo vyšetřováním, trestním stíháním, vymáháním a implementací občanských nebo trestních zákonů, souvisejících předpisů, nařízení a rozkazů. Hodnotící zprávu dopadu programu US-VISIT fáze 1 na soukromí, ministerstvo pro domácí bezpečnost

³⁸ Privacy International: The Enhanced US Border Surveillance System – An Assessment of the Implications of US-VISIT

komplexní kontrolu imigračního zákonodárství a statusu cizinců ve Spojených státech.

Další obava pramenící z vytváření rozsáhlých databází, jakými jsou VIS nebo US-VISIT, souvisí s bezpečností uchovávaných údajů, především biometrických identifikátorů. Například návrh novely Společných konzulárních instrukcí dává možnost konzulárním zastoupením členských států EU svěžit snímání biometrických údajů externím poskytovatelům služeb. Z toho důvodu riziko zneužití dat vzrůstá, včetně možnosti „krádeže identity“. Ačkoli návrh stanovuje poměrně striktní kritéria, která musí takoví externí poskytovatelé služeb splňovat, nabízí se otázka, zda zastoupení členských států budou schopna vykonávat dostatečnou kontrolu nad procesem shromažďování citlivých osobních údajů, pokud bude tento proces externalizován. Co se týče zpracovávání dat zanášených do databáze, doporučila pracovní skupina zřízená na základě čl. 29 (pro ochranu osobních dat), aby byla data kódována s cílem zamezit jejich zneužití ze strany neoprávněných subjektů, ať již při jejich používání v rámci VIS, nebo v případě jejich uložení na čipu. Ovšem technologie je tak pokročilá, že není možné eliminovat riziko zneužití biometrických údajů, což dokládají i některé studie z nedávné doby³⁹. Zároveň je možno pochybovat, zda je biometrická technologie natolik pokročilá, aby umožnila zcela přesný způsob identifikace. Problém se bude zvětšovat spolu s narůstáním databází obsahujících biometrické údaje a bude se zvyšovat pravděpodobnost, že údaje vztahující se k určité osobě nebudou přesně odpovídat. To může vést k většímu počtu případů nesprávné identifikace občanů třetích zemí a k jejich neoprávněnému vyhoštění nebo odepření vstupu. Ještě více alarmující je skutečnost, že vzájemným propojováním různých databází mohou být nevinné osoby – z důvodu nesprávné identifikace – podezírány z trestné činnosti a z toho důvodu zatčeny, ohledány či vyslýchány. Je to výzva především pro Spojené státy, jelikož neexistence principu účelového omezení umožňuje rozsáhlý přístup jednotlivých úřadů a agentur k různým vzájemně propojeným databázím.

Práva subjektů, kterých se týkají shromažďované osobní údaje, k nápravě takových údajů, jako např. jejich opravení či vymazání, jsou tudíž důležitým prvkem zajišťujícím správnost informací obsažených ve zmiňovaných databázích. Takový

³⁹ Viz např. výroky Barryho Steinhardta z Americké společnosti pro občanská práva při slyšení před podvýborem Sněmovny reprezentantů pro energetiku a obchod, 14. července 2004, viz <http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd%5B347%5D=x-347-60594>)

přístup je v případě VIS umožněn všem subjektům, o kterých systém obsahuje údaje, tj. žadatelům o vízum, ale i osobám, které vystavují pozvání nebo přejímají záruky za žadatele například formou potvrzení o ubytování nebo sponzorství. Avšak kvůli nedostatečné harmonizaci na úrovni EU jsou prostředky nápravy, jako např. možnost odvolání v rámci správního řízení nebo správní žaloby, stále upravovány na úrovni členských států, a tudíž se liší případ od případu. V tomto smyslu mají úřady odpovědného členského státu, jemuž jsou žádosti adresovány, povinnost informovat subjekty o možnostech nápravy, včetně možného přístupu k soudům. S ohledem na posílení ochrany osobních údajů žadatelů o víza by bylo vhodné, aby se členské státy shodly alespoň na minimálních standardech, jež budou garantovány žadatelům, s ohledem na to, že údaje vztahující se k jejich osobě jsou následně sdíleny různými úřady v členských státech Evropské unie.

4. Vnější dimenze vízové politiky – přispívá k naplnění cílů zahraniční politiky, nebo je založena na jednorázových pragmatických řešeních a volbách?

Ve studii byly prozatím rozebírány převážně aspekty vnitřní bezpečnosti vízové politiky. Jak již bylo zmíněno, obavy o větší bezpečnost procesu vydávání víz, stejně jako lepší využití informací vztahujících se k žadatelům o víza, se staly hnacím motorem změn zavedených v nedávné době. Jedním z faktorů, které by rozhodně neměly být opomíjeny, je ovšem to, že vízová politika má stále značný dopad na oblast zahraničních vztahů jak Evropské unie, tak Spojených států. Je nutné si uvědomit, že vízová politika jak EU, tak USA je převážně prováděna zahraniční službou, v případě Spojených států ministerstvem zahraničí a v případě EU ministerstvy zahraničí členských států, která řídí a odpovídají za diplomatická zastoupení ve třetích zemích.

Společným principem vnější dimenze vízové politiky Spojených států i Evropské unie je princip diferenciací. Jak EU, tak USA vyvinuly systémy, na jejichž základě někteří občané jistých zemí nepotřebují za účelem krátkodobého pobytu vízum, v obou případech pro dobu do tří měsíců. To naznačuje, že zemím, vůči nimž nejsou víza vyžadována, se dostává privilegovaného zacházení a vysílá to vůči nim signál, že

jsou považovány za důvěryhodnější partnery než ostatní. To může dále mít významný vliv na bilaterální vztahy. Ale i mezi zeměmi, jejichž občané musí mít při vycestování do EU nebo USA víza, existují rozdíly z hlediska jiných postupů při posuzování žádostí, ať již formálně či neformálně. To bylo demonstrováno na příkladu procedury Visa Condor, která se vztahuje na občany vybraných zemí v případě amerických víz. Toto často záleží na vnitřních pokynech a předpisech ministerstva zahraničí USA nebo zahraničních služeb členských států EU, stejně jako na zavedené praxi v místě jednotlivých konzulátů.

4.1. Program bezvízového styku USA – vyvažování aspektů vnitřní bezpečnosti se záměry zahraniční politiky

Ve Spojených státech je diferenciací vízové politiky ilustrována existencí tzv. programu bezvízového styku (VWP). Tento program byl zahájen v roce 1986 jakožto pilotní projekt, na jehož základě byla zrušena vízová povinnost pro krátkodobá (tj. neimigrační) víza pro občany určitých zemí, pokládaných za země spřátelené, za účelem usnadnění turistických a obchodních vazeb. Hlavním cílem tohoto gesta bylo vylepšení vztahů Spojených států s vybranými zeměmi, tudíž jakási „odměna“ za úzké vztahy s USA (prvními zeměmi, na které se tento program vztahoval, bylo Spojené království a Japonsko). Kromě toho je ovšem možno uvést i další motivy a vysvětlení pro zavedení tohoto programu – například vyloučení vízových procedur pro nízkorizikové země (z hlediska imigrace) umožňuje převedení zdrojů na další konzulární zastoupení, kde proces vydávání víz vyžaduje větší pozornost. Konečně v roce 2000 byl program bezvízového styku legislativně zakotven jakožto stálý program formou legislativy Kongresu USA⁴⁰.

Uvedená legislativa rovněž stanovuje podmínky, které musí být splněny, aby se určitá země kvalifikovala pro členství v programu, stejně jako procedury, které musí podstoupit z hlediska nominace na členství. Jedná se o soubor kritérií, stanovených ve spolupráci ministerstev zahraničí, spravedlnosti a vnitřní bezpečnosti, které je

⁴⁰ Zákon o stálém programu bezvízového styku z roku 2000. V současnosti se programu účastní 27 zemí: Andorra, Austrálie, Rakousko, Belgie, Brunej, Dánsko, Finsko, Francie, Irsko, Island, Itálie, Japonsko, Lichtenštejnsko, Lucembursko, Monako, Nizozemsko, Norsko, Nový Zéland, Portugalsko, San Marino, Singapur, Slovinsko, SRN, Spojené království, Španělsko, Švédsko a Švýcarsko

zároveň společně vyhodnocují. Základním kritériem je počet odmítnutých žádostí neimigračních víz nižší než 3 % za poslední dva roky, vydávání pasů se strojově čitelnými zónami (v poslední době rozšířené na existenci programu pro zahrnutí biometrických znaků do vydávaných pasů) a udělování recipročních výhod pro občany Spojených států. Navíc ministerstva spravedlnosti a vnitřní bezpečnosti společně vyhodnocují další aspekty, jako například bezpečnost procesu vydávání pasů a víz (včetně hlášení počtu odcizených nepoužitých pasů úřadům USA), efektivitu vymáhání práva a imigračních praktik předmětných zemí, otázky extradice a readmise, stejně jako praktiky boje proti terorismu. Hloubkové zkoumání kritérií zahrnuje rovněž hodnocení celkové politické a ekonomické stability dané země a bezpečnost hraničních kontrol. Zařazení určité země do programu bezvízového styku ovšem není garantováno na neomezenou dobu. Její kvalifikace je pravidelně vyhodnocována (každé dva roky)⁴¹ na základě vývoje v každé zemi, důsledků pro bezpečnost USA (například na základě počtu odepřených vstupů na hraničních přechodech do USA), otázek vymáhání práva a udělování občanství a bezpečnosti vydávání pasů. Například účast Belgie v programu byla podrobena zvláštní kritice z hlediska vysoké míry odcizených nepoužitých pasů⁴². Ministr spravedlnosti může s okamžitou účinností pozastavit členství určité země v programu (i bez předchozího zkoumání kvalifikace) z důvodu svržení demokraticky zvolené vlády, občanské války, nebo náhlého ekonomického kolapsu. K tomu došlo v případě Argentiny, jejíž členství v programu bylo ukončeno v únoru 2002 z důvodu hluboké hospodářské krize, což vedlo k obavám, že velké množství argentinských občanů by mohlo porušit devadesátidenní lhůtu pro pobyt v USA bez víza⁴³.

Program bezvízového styku rovněž ovlivnily události z 11. září, po němž někteří členové Kongresu volali po jeho úplném zrušení, s poukazem na potenciální ohrožení národní bezpečnosti v případě teroristů, kteří by mohli využít prostoru poskytnutého uvedeným programem a vstoupit na území Spojených států bez víza. Tato možnost by ovšem měla velmi neblahé důsledky pro turistiku a obchod. Před 11. zářím čítali občané zemí v programu bezvízového styku celkem okolo 15 milionů

⁴¹ Frekvence evaluací byla snížena na 2 roky zákonem o zvýšené ochraně hranic...; při uzákonění programu v roce 2000 se předpokládalo pravidelné hodnocení každých pět let

⁴² General Accounting Office: Border Security. Implications of Eliminating the Visa Waiver Program, November 2002, GAO-03-38

⁴³ Ibid

návštěvníků ročně, což představovalo asi 35 % všech krátkodobých návštěvníků, a bez občanů Kanady a Mexika, na něž se vztahuje zvláštní režim, dokonce až 68 % všech cizinců vstupujících s cílem krátkodobého pobytu⁴⁴. Návštěvníci nevyžadující víza rovněž utrácejí více než ostatní turisté, tudíž důsledky pro americkou turistiku by zřejmě byly ještě závažnější. Jak uvedl Kontrolní úřad vlády USA i ministerstvo zahraničí, znovuzavedení vízové povinnosti by mohlo citelně poškodit vztahy Spojených států se zeměmi zahrnutými do programu. Oba úřady zdůrazňovaly, že uvedené země zásadně přispívají k americkým snahám v globálním boji proti terorismu, například účastí na protiteroristických operacích v Afghánistánu a Iráku nebo spoluprací při zmrazování účtů teroristů. V neposlední řadě je pak nutno vzít v potaz, jaké důsledky by tento krok měl pro konzulární úřady Spojených států. S ohledem na vysokou míru příjezdů do USA právě ze zemí zahrnutých do programu by konzulární zastoupení musela být schopna zpracovat až 14 milionů žádostí ročně navíc, což by způsobilo počáteční nárůst konzulárních výdajů o 739 milionů až 1,28 miliardy USD ročně v závislosti na počtu osob postupujících konzulární pohovor⁴⁵, a roční provozní náklady by se zvýšily o 522 až 810 milionů dolarů. Není jisté, zda by ministerstvo zahraničí bylo schopno zajistit adekvátní lidské zdroje za účelem vyrovnání se s důsledky zrušení programu. Je rovněž pravděpodobné, že dodatečné náklady spojené se zpracováváním žádostí o víza by vedly ke snížené efektivitě celého procesu a znamenalo by to zkrácení doby nutné pro pohovory s žadateli a odvádění pozornosti konzulárních úředníků od komplikovaných případů, kdy k posouzení žádosti je třeba více času a prostředků. Kromě toho by konzulární prostory v mnoha zastoupeních musely být rozšířeny a přizpůsobeny vyššímu počtu žadatelů, což může být velmi zdlouhavý a nákladný proces.

Další alternativou bylo zachování programu za současného omezení jeho zneužívání, které by umožnily teroristům nebo dalším podezřelým osobám vstoupit na území USA právě prostřednictvím bezvízového styku. To vedlo americkou administrativu k prosazování zvýšených bezpečnostních prvků u pasů a cestovních dokumentů vydávaných státy zahrnutými do programu a k zavedení termínů těchto bezpečnostních prvků v pasech daných zemí – konkrétně se jednalo o zavedení

⁴⁴ Ibid, str. 21

⁴⁵ Ibid, str. 25

strojově čitelných zón a biometrických prvků⁴⁶. Tyto termíny byly několikrát prodlouženy ministerstvem zahraničí, jelikož jen málo zemí zapojených do programu bylo schopno splnit původní plán stanovený americkou administrativou a existoval silný tlak na vyloučení negativních důsledků pozastavení programu s ohledem na možné přerušení plynulosti mezinárodní dopravy a obchodních vazeb mezi Spojenými státy a státy bez vízové povinnosti. Jedním z důvodů, proč bylo obtížné zavést pasy s biometrickými údaji (tzv. e-pasy), byla skutečnost, že neexistovaly mezinárodně dohodnuté technické standardy schválené Mezinárodní organizací pro civilní letectví (ICAO), na které odkazovala americká legislativa a které by zajistily kompatibilitu dat obsažených v různých nosičích dat a formátů pro biometrické údaje. Zástupci USA, Evropské unie a dalších zemí v programu bezvízového styku se setkali za účelem schválení minimálních standardů pro biometrické údaje⁴⁷. Evropská unie se v reakci na požadavky USA a v zájmu posílení bezpečnostních prvků cestovních dokladů vydávaných členskými státy, stejně jako v souvislosti s dříve přijatými opatřeními⁴⁸, rozhodla přistoupit ke komunitární regulaci, jejímž výsledkem bylo přijetí legislativy o elektronických pasech v prosinci 2004⁴⁹.

4.2. Regulace bezvízového styku na úrovni EU – nutný důsledek Společné vízové politiky

Je pochopitelné, že potřeba shodnout se na jednotném seznamu zemí, od jejichž občanů se vyžadují či nevyžadují při vstupu do EU víza, vychází ze samotné podstaty společné vízové politiky i schengenského acquis. Pokud by politika bezvízového styku nebyla v EU aplikována jednotně a přitom Unie chtěla dosáhnout

⁴⁶ Termín pro zavedení pasů se strojově čitelnými zónami byl stanoven na 26. června 2005. Termín pro pasy obsahující digitální fotografie byl stanovena na 26. října 2005. Termín pro zavedení biometrických pasů (nebo tzv. e-pasů/elektronických pasů) byl stanoven na 26. října 2006.

⁴⁷ Viz zprávu Nejvyššího kontrolního úřadu USA (GAO) o důsledcích zrušení programu bezvízového styku, GAO-03-38, www.gao.gov/cgi-bin/GAO-03-38, str. 14

⁴⁸ Viz např. doporučení Rady Recommendation 98/C 140/02 z 28. května 1998 o poskytnutí zařízení pro odhalování padělků v místech vstupu do Evropské unie, doporučení Rady 99/C 140/01 z 29. dubna 1999 o poskytnutí zařízení pro odhalení falešných nebo padělaných dokumentů ve vízových sekcích zahraničních zastoupení a v pobočkách domácích úřadů zabývajících se prodlužováním víz, společná akce 98/700/JHA z 3. prosince 1998 přijatá na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii, týkající se vytvoření Evropského systému archivace vyobrazení (FADO)

⁴⁹ Nařízení Rady (EC) 2252/2004 z 13. prosince 2004 o standardech bezpečnostních parametrů a biometrických údajů v pasech a cestovních dokumentech vydaných členskými státy

zrušení vnitřních hranic včetně odstranění hraničních kontrol, bylo by jednoduché obejít vízový požadavek prostřednictvím vstupu do země, která víza nevyžaduje.

Přijetí seznamu zemí, vůči kterým se bude vztahovat vízová povinnost, je tedy předmětem komunitární regulace, kterou schvaluje Rada⁵⁰. Podobně jako v případě legislativy USA je hodnocení toho, zda bude určitá země zařazena do bezvízového styku či nikoli, založeno na konkrétním posouzení přijatého vzájemnou dohodou členských států, o němž se rozhoduje kvalifikovanou většinou. Kritéria pro zařazení státu do Přílohy II uvedeného nařízení (seznam zemí, vůči nimž uplatňuje EU bezvízový styk; hovoří se o něm jako o tzv. bílém či kladném seznamu) nebo do Přílohy I (výčet zemí, vůči nimž se vyžadují víza, tzv. černý či negativní seznam) jsou uvedena v úvodu uvedeného nařízení. Na rozdíl od Spojených států jsou tato kritéria definována daleko vágněji jakožto kritéria vztahující se k „ilegální imigraci, veřejnému zájmu a bezpečnosti a k vnějším vztahům Evropské unie se třetími zeměmi za současného zohlednění dopadů na regionální soudržnost a reciprocitu“. Reflektuje to komplexnost komunitárního rozhodování o otázkách víz, kde obavy členských států z hlediska vnitřní bezpečnosti jsou vyvažovány privilegovaným postavením určitých zemí v závislosti na historických, společenských a kulturních vazbách mezi jistými členskými státy EU a třetími zeměmi či regiony. Skutečnost, že určitý členský stát je nucen zavést víza pro země, vůči kterým původně uplatňoval bezvízový styk, se tak stává nutnou obětí umožnění volného pohybu občanů třetích zemí v Evropské unii, protože ostatní členské státy nemusí sdílet podobné vazby nebo pokládat dotyčnou zemi za stejně důvěryhodnou. Uvedené dva seznamy jsou taxativní, tzn., že neexistuje jakási „šedá“ zóna zemí, kde by záleželo na uvážení členských států, zda vůči nim budou aplikovat vízovou povinnost či nikoli.

Významný rozdíl oproti Spojeným státům spočívá ve výslovném uznání role vnějších vztahů EU se třetími zeměmi. V legislativě USA neexistuje zakotvení role geopolitického či zahraničněpolitického významu zemí zahrnutých do programu bezvízového styku, přestože v politickém diskurzu nabývá stále více na významu. Oproti tomu v EU není zakotvena kvantifikace podmínek pro zařazení určité země do bezvízového styku (např. hodnocení míry odmítnutých žádostí jako v případě USA)

⁵⁰ Nařízení Rady 539/2001 podávající výčet zemí, jejichž občané musí mít víza při překročení vnějších hranic členských států, a zemí, jejichž občané jsou z tohoto požadavku vyňati

nebo detailní posuzování praxe při vymáhání práva či vydávání pasů v dotčených zemích, přestože tato kritéria jsou implicitně obsažena mezi kritérii týkajícími se veřejného zájmu a bezpečnosti.

Obecně je možno říci, že země, nacházející se na „pozitivním“ seznamu, jsou rozvinuté země (např. členové Evropského hospodářského prostoru nebo OECD, Japonsko, Jižní Korea, Singapur atd.), dále státy blízko vstupu do EU (Bulharsko, Rumunsko před vstupem do EU, Chorvatsko) a rovněž mnoho zemí Latinské Ameriky. Prolnutí s programem bezvízového styku USA je tudíž pouze částečné – jen velmi málo zemí (Austrálie, Brunej, Japonsko, Nový Zéland, Singapur, Švýcarsko a evropské mikrostáty jako Andorra, San Marino a Monako) figurují na bezvízových seznamech Spojených států i Evropské unie. Bezvízový seznam EU je tedy širší a zahrnuje i země jako Izrael nebo Mexiko, které z důvodu nepřekonatelných obav z migračních nebo bezpečnostních rizik prozatím nemohou participovat v americkém programu bezvízového styku.

Rovněž uvedené evropské nařízení je pravidelně přehodnocováno s ohledem na ospravedlnitelnost umístění dotčené země v bezvízovém či vízovém seznamu. Ke zřejmým, víceméně technickým změnám dochází v případě rozšíření EU, kdy nové členské země jsou vyjmuty z Přílohy II, protože na ně se nařízení již nevztahuje (nejsou ve vztahu k EU „třetími“ zeměmi; navíc členské státy mezi sebou z logiky věci nemohou uplatňovat víza, což by porušovalo princip svobody pohybu a nediskriminace vyplývající přímo ze zřizovacích smluv). Rada pravidelně vyhodnocuje rizikovost jednotlivých zemí⁵¹, což vedlo např. k přesunu Ekvádoru⁵² z pozitivního seznamu do seznamu negativního, nebo v nedávné době Komise navrhla zavedení vízové povinnosti vůči Bolívii stejně jako zrušení vízové povinnosti pro skupinu malých ostrovních států, jako jsou Bermudy, Bahamy, Mauricius a Seychelly⁵³.

Velmi důležitým rysem bezvízového styku ze strany EU je požadavek reciprocity. Vychází z předpokladu, že pokud EU vůči třetí zemi neuplatňuje vízovou povinnost, očekává se zrušení vízové povinnosti této země vůči všem členským státům EU. Problém spočívá v tom, že Evropská unie není vždy vnímána vnějšími

⁵¹ Periodické přehodnocování obou příloh bylo odsouhlaseno na Evropské radě v Seville v červnu 2002

⁵² Nařízení (EC) 453/2003

⁵³ Viz důvodová zpráva návrhu Evropské komise na novelizaci nařízení 539/2001, COM(2006) 84 z 13. července 2006

aktéry jako jednotný prostor bez vnitřních hranic a členské státy jsou tedy pro účely vízové politiky posuzovány odděleně. Původní znění nařízení počítalo s tím, že členský stát, vůči němuž by třetí země zavedla vízovou povinnost, bude o této skutečnosti informovat Komisi i ostatní členské státy. Dočasně budou použita retorzní opatření ve formě dočasného zavedení víz pro občany takové země s tím, že následně může Rada rozhodnout o přesunu státu z pozitivního seznamu na negativní. Tato situace v praxi nenastala, ovšem úprava byla směřována spíše do budoucna (k použití tohoto ustanovení by mohlo dojít například v případě zrušení programu bezvízového styku ze strany USA). K dramatickému posunu ovšem došlo v souvislosti s přistoupením deseti nových zemí v květnu 2004, jelikož tyto státy se přijímání uvedeného nařízení původně neúčastnily. Musely ovšem uvést svou legislativu do souladu s tímto nařízením, včetně zrušení či naopak zavedení víz pro určité země⁵⁴. Haagský program z listopadu 2004⁵⁵ zmocnil Komisi a členské státy usilovat o odstranění všech případů nereciprocity, které nastaly v souvislosti s rozšířením. Nový mechanismus reciprocity, který přijala Rada ve svém nařízení č. 851(2005) EC, stanovuje povinnost členských států vyrozumět Komisi o všech případech absence reciprocity, které následně Komise publikovala ve zvláštní zprávě⁵⁶. Uvedená zpráva poukazuje na to, že došlo k významnému pokroku v dosažení reciprocity v původně oznámených případech nebo byly přijaty významné kroky směřující k tomuto stavu. Zpráva ovšem uvádí, že ve vztahu ke třem konkrétním zemím – Spojeným státům, Kanadě a Austrálii – nebylo dosaženo významného pokroku.

4.3. Absence reciprocity vízového režimu mezi USA a EU v centru pozornosti nových členských zemí EU

Neexistence plné reciprocity mezi USA a některými členy EU je jedním z hlavních sporných bodů vnější dimenze vízové politiky Unie, a to zvláště pro země nejvíce ovlivněné touto asymetrií, tj. pro nové členské země EU. V současnosti se povinnost obdržet americká neimigrační víza před vstupem do USA vztahuje na všechny země, které přistoupily v květnu 2004 s výjimkou Slovinska (které bylo zařazeno do

⁵⁴ K 1. květnu 2004 bylo oznámeno 112 případů nereciprocity ve vztahu k novým členským státům EU

⁵⁵ Souhrnný pětiletý program EU v oblasti politiky svobody, bezpečnosti a spravedlnosti (původně justice a vnitra) přijatý summitem EU v Haagu 4.–5. května 2004

⁵⁶ COM(2006) 3 konečná verze z 10. ledna 2006

programu bezvízového styku v roce 1997). Nově přistoupivší státy přitom doufaly, že vstup do EU bude signálem o jejich zralosti a stabilitě a tato skutečnost přesvědčí americkou administrativu o zbytečnosti další aplikace vízové povinnosti vůči občanům těchto zemí. Navíc se nové členské země EU projevují jako silní podporovatelé snah USA ve světovém boji s terorismem a zásadně přispívají k akcím pod vedením Spojených států, ať již v Afghánistánu či Iráku, dokonce mnohdy více než země, které jsou v současnosti zahrnuty do programu bezvízového styku. Jak již ale bylo zmíněno, geopolitické a zahraničněpolitické úvahy nejsou formální podmínkou určující, zda se bude určitá země kvalifikovat pro zrušení vízové povinnosti.

Nutnost řešení této otázky byla v minulých letech nastolena několikrát, ať již na dvoustranné úrovni či ve formátu vztahů EU–Spojené státy. Kdykoli prezident George W. Bush navštívil v poslední době region, vždy byla tato otázka nadnesena ze strany premiérů či prezidentů dotčených zemí – například během summitu Bushe s Putinem v Bratislavě v únoru 2005 nebo během jeho návštěvy Maďarska v červnu 2006. Při této příležitosti maďarský prezident László Sólyom dokonce prohlásil, že nepřijede na oficiální návštěvu USA, dokud víza pro maďarské občany nebudou zrušena.

Důsledky těchto rozporů nesmí být podceňovány hned z několika důvodů. Zaprvé Spojené státy se v několika předchozích letech dostaly do jisté mezinárodní izolace, a proto je pro ně podpora nových členských zemí EU politicky a strategicky velmi důležitá. Zadruhé mezi elitami nováčků v EU existuje silný konsenzus, včetně zarytých atlantistů, že v otázce víz je současný systém neospravedlnitelný a diskriminační. V některých případech je možno zjednodušeně uvedenou otázku označit za jediný sporný bod ve dvoustranných vztazích. Argumenty, které často zaznívají ze strany americké administrativy, zdůrazňují, že kritéria pro zařazení do programu bezvízového styku jsou striktně dána legislativou Kongresu a v současnosti neexistuje politická vůle je změnit s ohledem na zájmy národní bezpečnosti. Přestože prezident Bush v únoru 2005 oznámil, že ministerstvo zahraničí vypracuje „cestovní mapy“ pro devět zemí s cílem zařadit je do programu bezvízového styku, prozatím v tomto směru nedošlo k žádnému výraznému pokroku. Tyto cestovní mapy ve skutečnosti postrádají konkrétnost, cílová data a mezníky pro měření dosaženého pokroku. Uznává to i Evropská komise – během americko-evropského summitu ve Vídni v červnu 2006 se její předseda Komise José Manuel Barroso znovu k uvedené otázce vyjádřil a naznačil, že nedostatek pokroku by mohl

vést k retorzním opatřením ze strany Evropské unie (jako například zavedení víz pro určité kategorie občanů USA).

Ve Spojených státech tento vývoj, stejně jako diplomatický tlak nových členských zemí EU, vyvolal debatu o současných kritériích pro zahrnutí do programu bezvízového styku. Někteří členové Kongresu stejně jako think-tanky⁵⁷ argumentují tím, že by se kritéria měla změnit, aby brala více v potaz zahraničněpolitické zájmy USA za současného zohlednění otázek vnitřní bezpečnosti. Jediným konkrétním návrhem v tomto směru je návrh senátora Ricka Santoruma (republikánský senátor za Pensylvánii), předložený v květnu 2006 jako součást zákona o všeobecné reformě přistěhovalectví. Na základě něj by bylo možné program bezvízového styku dočasně rozšířit o členské státy Evropské unie, které neznamenaají hrozbu pro bezpečnost USA (na základě posudku ministerstva pro vnitřní bezpečnost) a poskytují vojenskou pomoc v rozsahu alespoň jednoho praporu (300 ozbrojenců) v rámci operací pod vedením USA v Iráku či Afghánistánu. Tento návrh, ačkoli je pravděpodobně krokem správným směrem, se nezdá být optimálním řešením. Zaprvé z předmětných zemí pouze Polsko splňuje všechna kritéria. Ostatní země by se zřejmě nekvalifikovaly, i když to záleží na interpretaci – například Česká republika má asi 96 ozbrojenců v Iráku a 220 v Afghánistánu, ovšem v rámci operace pod vedením OSN, a ne Spojených států. Zařazení Polska do programu by vyvolalo negativní reakci dalších zemí a pořád by bylo nazíráno jako diskriminační. Je pochybné, zda je možné od daleko menších zemí, jako jsou Lotyšsko či Litva, vyžadovat stejnou úroveň vojenské podpory jako v případě např. Polska. Navíc je nepravděpodobné, že novela projde ve Sněmovně reprezentantů a že ji podepíše prezident. Další alternativou, o které se v této souvislosti v poslední době uvažuje, je možná spojitost se záměrem americké administrativy vybudovat na území jednoho z nových členských států (pravděpodobně Polska nebo České republiky) třetí americkou protiraketovou základnu. V tomto směru se politické elity zemí, o kterých se uvažuje, shodují na tom, že nutnou podmínkou pro souhlas s vybudováním základny je zrušení víz ze strany USA. Ale stejně jako v případě zmiňovaného návrhu přijatého Senátem by se

⁵⁷ Viz např. „Road Maps for Visa Waver Program Lead Nowhere“ nebo „With a Little Help from Our Friends: Enhancing Security by Expanding Visa Waver Program“ od Jamese J. Carafana, the Heritage Foundation

taková změna týkala pouze jedné nebo dvou zemí a vedla by k další degradaci vztahů s ostatními zeměmi v regionu a k frustraci jejich vlád.

Rozšíření programu bezvízového styku tedy vyžaduje detailnější zkoumání podmínek pro zahrnutí jednotlivých zemí. Bezpochyby žádná z nových členských zemí EU nepředstavuje pro Spojené státy významné nebezpečí z hlediska vnitřní bezpečnosti, pokud jde o hrozbu terorismu, rozhodně ne větší než státy, které jsou již do programu bezvízového styku zahrnuty. Nelegální imigrace může být významnějším zdrojem obav, ale pořád ne natolik závažnou, aby ospravedlňovala pokračování vízového režimu. Zaprvé jsou v současnosti k dispozici daleko lepší způsoby identifikace ilegálních migrantů prostřednictvím programu US VISIT, který se vztahuje i na země bez vízové povinnosti. Zadruhé jsou migrační toky z uvedených zemí do USA zanedbatelné ve srovnání s migračními tlaky, kterým USA čelí ze strany např. Mexika či dalších rozvíjejících se zemí. Zatřetí v roce 2006 další země Evropské unie (např. Španělsko, Portugalsko či Finsko) neprodloužily přechodná opatření na volný pohyb pracovních sil z nových členských zemí, což ještě více sníží atraktivitu nelegální práce v USA. Pokud jde o bezpečnost cestovních dokladů, všechny nové členské země jsou vázány nově přijatou evropskou legislativou, na základě níž zavádějí pasy obsahující biometrické údaje (e-pasy), a díky intenzivnější komunitární regulaci otázek, jako jsou migrace nebo ochrana hranic, musí rovněž splňovat standardy stanovené Evropskou unií, stejně jako ostatní země zahrnuté do bezvízového programu USA (již s ohledem na jejich brzké přistoupení k schengenskému systému a odstranění vnitřních hranic). V programu bezvízového styku navíc existují dostatečné pojistky, umožňující okamžité ukončení účasti určitého státu v případě, že by například došlo k dramatickému nárůstu počtu nelegálního překročení maximální doby pobytu bez víza. Jediné kritérium, které nové členské státy v současnosti nesplňují, je hranice maximálního počtu odmítnutých žádostí ve výši 3 %. Toto je ovšem velmi subjektivní kritérium, které se zakládá především na diskreční úvaze jednotlivých konzulárních úředníků, a to, zda by mělo nadále zůstat striktním kritériem pro zahrnutí země do programu, je tudíž dosti pochybné.

Zdá se, že neexistují zásadní důvody pro nezahrnutí nových členských států EU stejně jako jiných zemí (nejčastěji se hovoří např. o Jižní Koreji) do programu bezvízového styku. Zahraničněpolitický dopad takového rozhodnutí by byl extrémně

pozitivní jak pro Spojené státy, tak pro Evropskou unii, a překonal by fakticky nepodložené obavy týkající se vnitřní bezpečnosti vůči občanům nových členských států EU. K jistému posunu možná dojde v souvislosti s výsledkem podzimních voleb do Kongresu USA v listopadu 2006, které přinesly vítězství demokratů v obou komorách – a je pravděpodobné, že takto složený Kongres bude více nakloněn vzít stanoviska nových členů EU a snahu jejich diplomatů v potaz.

4.4. Evropská unie – jednodušší přístup k vízům pro občany sousedních zemí hlavní prioritou?

Ačkoli bylo tvrzeno, že zahraničněpolitický dopad vízové politiky je současnou americkou administrativou poněkud opomíjen, totéž bychom mohli tvrdit i o Evropské unii. Jak bylo zmíněno, v případě rozhodování o tom, vůči kterým zemím bude uplatňována vízová povinnost, by EU mimo jiné měla vzít v potaz své vnější vztahy, včetně dopadů na regionální koherenci a reciprocitu. Mezi rétorikou a realitou ovšem existují značné rozdíly.

Je to evidentní především ve vztahu k sousedům Unie. Jedním z cílů Evropské politiky sousedství (European Neighbourhood Policy, ENP) je poskytnout sousedům Unie, v současnosti bez perspektivy dohledného členství, privilegovaný status ve vztahu k EU. Ačkoli celkový rámec uvedené politiky se teprve vytváří, je zřejmé, že Unie nebude mít k dispozici stejnou „měkkou“ sílu jako v případě politiky rozšíření. Jednou z mála hmatatelných úlev, kterou může Unie občanům sousedních zemí poskytnout, je jednodušší způsob vycestování do členských zemí. Tuto skutečnost přitom nesmíme podceňovat – pokud má Unie sloužit jako vzor a příklad hodný následování, je nutné, aby občané okolních zemí měli možnost se bezprostředně seznámit s jejím fungováním, zvláště za účelem vzdělávání či obchodu. Usnadnění vízového styku se v tomto směru může stát velmi silným nástrojem pro posílení vlivu Unie, na rozdíl od konceptu „pevnosti Evropa“, kdy okolní státy zůstanou izolovány a Evropa ztratí poslední zbytky vlivu ve svém sousedství.

Další problém spojený s vízovou politikou EU vůči sousedům souvisí s rozšířením Evropské unie v roce 2004. Mnoho sousedních států, jako Ukrajina nebo Moldavsko, se těšilo privilegovanému postavení ve vztahu k nově přistoupivším zemím, včetně

bezvízového styku, což hrálo významnou úlohu z hlediska udržení úzkých kulturních, společenských a hospodářských vazeb. V důsledku přistoupení k EU ovšem musely přistupující země zavést pro sousedy mimo EU vízovou povinnost, což bylo způsobeno nutností harmonizovat domácí legislativu týkající se víz s existujícím *acquis*, včetně harmonizace seznamu států s bezvízovým stykem a naopak zemí, pro které se víza při vstupu vyžadují. Jelikož nové členské státy ještě plně neaplikují společnou vízovou politiku vzhledem k tomu, že nejsou součástí Schengenského prostoru, na který se většina opatření váže, ponechaly si možnost dočasného privilegovaného zacházení s občany východních sousedů, včetně jednodušších postupů pro udělení víz či bezplatnosti víz⁵⁸. Pro některé nové členské státy, především Polsko (díky silným vazbám na Ukrajinu) nebo Maďarsko (vzhledem k úzkým vazbám na země západního Balkánu, především Srbsko, kde žije významná maďarská menšina), představuje vízová politika důležitý prvek zahraniční politiky, posilující dobré a přátelské vztahy se sousedními zeměmi. Tato výhoda ovšem zanikne okamžikem přistoupení nových členských zemí k Schengenu (což bylo původně plánováno ke konci roku 2007, ale pravděpodobně dojde k posunutí termínu nejméně o rok), kdy uvedené země budou muset plně aplikovat současné schengenské *acquis* včetně jednotných poplatků za víza a jednotných procedur pro udělování schengenských víz. Vzhledem k vysoké intenzitě pohybu mezi novými členskými státy a východními sousedy⁵⁹ zrušení těchto privilegií ještě ztíží možnost vycestování občanů okolních států do nových zemí Evropské unie.

Krátkodobá perspektiva úplného zrušení víz pro sousední státy EU je v tomto okamžiku nereálná s ohledem na fakt, že země jako Ukrajina, Moldavsko či země západního Balkánu se stále vyznačují vysokým migračním potenciálem ve vztahu k Unii a vízová politika zůstává významným způsobem kontroly migračních toků. Dalším důvodem nemožnosti úplného odstranění víz je nedostatečná implementace migrační politiky, ochrany hranic a vízové politiky v těchto zemích samotných. Vysoká míra padělání cestovních dokladů nebo průkazu totožnosti zůstává

⁵⁸ Polsko a Maďarsko nezavedly poplatky za vízum pro občany Ukrajiny a Moldavska ani po přistoupení k EU. Česká republika, Slovensko a pobaltské země zrušily vízové poplatky pro občany Ukrajiny jako reakci na jednostranné zrušení vízové povinnosti pro všechny občany EU ze strany Ukrajiny v srpnu 2005. Podobně Česká republika, Slovensko i některé další nové členské země nezaplatňují víza pro občany většiny zemí západního Balkánu.

⁵⁹ Například polské konzuláty v roce 2004 vydaly celkem asi 575 000 víz, zatímco německé konzuláty pouze 123 000 víz

významným problémem, a to přesto, že EU investuje značné finanční prostředky (prostřednictvím programu CARDS pro západní Balkán či TACIS pro země bývalého Sovětského svazu) s cílem zlepšit postupy pro vydávání průkazů totožnosti nebo zlepšení ostrahy hranice. Obchod s lidmi a nedostatečné hraniční kontroly tak způsobují bezprostředním sousedům EU značné problémy. Posílení technických i lidských zdrojů při ostraze hranic, včetně lepšího technického vybavení, dalšího vzdělávání i navýšení počtu osob mající za cíl přiblížení se evropským standardům, zůstávají hlavními podmínkami pro zrušení víz. Mnoho odborníků ovšem pochybuje o tom, že striktní vízový režim může zabránit přelévání organizovaného zločinu, obchodu s lidmi a dalších kriminálních jevů do Evropské unie, zatímco takový systém velmi ztěžuje pohyb těm, kteří chtějí do Unie vycestovat legálně.

I bez úplného zrušení víz pro sousední země existuje možnost zjednodušit cestování do Evropské unie prostřednictvím tzv. usnadnění vízového styku. To zahrnuje možnost například zrušení poplatků za víza, rychlejšího zpracování žádostí, zjednodušení dokumentace nutné k posouzení žádosti o vízum nebo úplného zrušení víz pro jisté kategorie „chtěných“ osob, za které je možno považovat například studenty, výzkumné pracovníky, novináře či obchodníky. To je ze strany EU podmíněno uzavřením tzv. readmisních dohod se zeměmi, jež se ucházející o usnadnění vízového styku, na jejichž základě by mohlo dojít k rychlému vyhoštění nelegálních migrantů, kteří vstoupili do Evropské unie (resp. Schengenského prostoru) ze sousedních zemí, bez ohledu na jejich státní příslušnost.

Přístup Evropské unie k usnadnění vízového styku se ovšem vyznačuje jistou nekonzistencí. První země, se kterou byla zahájena jednání o usnadnění vízového styku, je Rusko (říjen 2005), přestože tato země formálně nespadá pod rámec Evropské politiky sousedství. S Ukrajinou byla zahájena obdobná jednání v listopadu 2005 a dohoda o usnadnění vízového styku parafována během summitu EU–Ukrajina v Helsinkách v říjnu 2006. Rozhodnutí o přípravě mandátu pro jednání s Moldavskem (které je statisticky nejchudší zemí kontinentu) bylo učiněno teprve nedávno opět na silný nátlak nových členských zemí, přičemž je možno argumentovat, že právě nejchudší země by měly profitovat ze systému usnadnění vízového režimu nejvíce. Oproti tomu země západního Balkánu (na které se rovněž politika sousedství nevztahuje, ale opakovaně byly uznány jakožto kandidáti na

členství v EU)⁶⁰ prozatím jednání o usnadnění vízového styku nezačaly (s výjimkou Makedonie). Ve skutečnosti ani nemají akční plán, přestože se Komise v nedávné době začala konečně touto otázkou zabývat a připravovat strategii dalšího postupu⁶¹. To souvisí se skutečností, že Komise, která rovněž sjednává jménem EU readmisní dohody, neučinila v tomto směru žádné kroky s výjimkou Albánie. Nedávná zpráva organizace International Crisis Group poukazuje na to, že až 70 % univerzitních studentů v Srbsku nikdy nevycestovalo za hranice⁶². To bezpochyby nepřispívá ke kladnému vnímání Evropské unie v tomto regionu a značně omezuje vliv EU na vývoj v dané oblasti. Extrémně omezující podmínky kladené na žadatele o víza vedou k pocitu izolace občanů okolních států a vytvářejí představu nové „papírové“ opony vznikající napříč Evropou, čímž je silně podkopána efektivita unijní politiky „měkké“ síly a inkluze.

Další možností zmírnění dopadu rozšíření na okolní země a vízovou politiku EU jako takovou je návrh Komise na evropskou regulaci příhraničního styku na vnějších hranicích EU⁶³. Některé členské státy systém příhraničního styku zavedly už dříve, prozatím ovšem nebyla přijata žádná norma s celoevropskou působností. Záměrem je usnadnit obyvatelům příhraničních regionů vně EU⁶⁴ cestování a pobyt v příhraničních regionech na druhé straně hranice v EU prostřednictvím zvláštního typu víza (tzv. vízum L) s omezenou územní platností, které bude vydáváno zadarmo nebo za nižší poplatek než vízum standardní, s časovou platností od jednoho do pěti let a umožňující jeho držitelům opakovaný vstup do vydávající země na maximálně sedm dní po kumulovanou dobu tří měsíců v rámci každého půlroku platnosti víza⁶⁵. Žadatelé navíc nebudou muset prokazovat finanční zabezpečení pro svůj pobyt při žádosti o tento typ víza. Jedná se bezpochyby o další pozitivní krok správným směrem, který může usnadnit cestování určitým kategoriím pravidelných návštěvníků, kteří mohou tímto způsobem do příhraničních regionů EU „dojíždět“. Otázkou ale zůstává, jak moc se přijetím uvedeného režimu změní. Opatření se bude vztahovat jen na obyvatele hraničních regionů definovaných v návrhu a opravňuje je

⁶⁰ Viz např. závěry Evropské rady ze Santa Maria da Feira (2000) nebo ze Soluně (2003)

⁶¹ Komise se v roce 2006 rozhodla požádat Radu o udělení mandátu pro sjednání smlouvy o usnadnění vízového styku s Makedonií

⁶² International Crisis Group: EU Visas and Western Balkans. Europe Report No 168, 29. listopadu 2005

⁶³ Sdělení COM(2003) 202 z 14. srpna 2003

⁶⁴ Příhraniční regiony jsou v návrhu definovány jako oblasti ležící do 50 km od vnější hranice

⁶⁵ Ibid

pouze k vycestování do stejně definovaných příhraničních oblastí na straně EU. Například v případě Ukrajiny je jediným větším městem v dostatečné vzdálenosti od hranic Užhorod, takže počet lidí, kteří by potenciálně mohli tohoto režimu využít, zůstává značně omezen⁶⁶. Návrh je navíc stále v legislativním procesu a ten postupuje pomalu, takže existuje riziko, že nebude schválen ani do okamžiku přistoupení nových členských států k Schengenu. Neobsahuje rovněž záruky, že tento typ víz bude vydáván zadarmo nebo za sníženou cenu – toto je ponecháno na diskreci každého vydávajícího státu. Nelze tedy očekávat, že zavedení evropského režimu příhraničního styku vyřeší otázku osob, které chtějí legálně do EU vycestovat bez zbytečných formalit a snadněji.

5. Efektivita současné americké a evropské vízové politiky – a komu záleží na žadatelích?

Vízová politika je tradičním způsobem zabezpečení bezpečnosti státu prostřednictvím regulace jeho kontaktů s příslušníky třetích zemí. Jak Spojené státy, tak Evropská unie jsou si vědomy, že vízový proces by teoreticky měl v co možná nejmenší možné míře omezovat legitimní práva občanů třetích zemí, kteří chtějí na uvedená území vstoupit za legálními účely, jakými jsou zejména obchod, turistika, vzdělání a kulturní vztahy. Praxe ovšem ukazuje, že tomu vždy tak není. Občané Spojených států a Evropské unie (a především jejich političtí představitelé či diplomaté), na které se ve vztahu k valné většině zemí vízová povinnost nevztahuje, totiž často zapomínají nebo si ani neumí představit, s jakými problémy se kvanta žadatelů o víza – z nichž většina nepředstavuje žádnou bezpečnostní hrozbu a jsou spořádanými občany respektujícími právo – každodenně potýkají při snaze vycestovat do Spojených států či Evropské unie. Obavy o vnitřní bezpečnost a zahraničněpolitické úsudky zastínily lidský rozměr vízové politiky a její dopad na občany, u nichž procedury vedoucí k získání nebo odmítnutí víza často zanechají první a rozhodující dojem o zemi, kterou se chystají navštívit.

5.1. Poplatky za víza a související náklady

⁶⁶ Boratyński J., Gromadzki G., Sushko O.: How to Make a Difference? EU-Ukrainian Negotiations on Facilitation of Visa Regime. Stefan Batory Foundation, říjen 2005

První nezanedbatelnou překážkou vedoucí k získání víz jsou poplatky, které je nutno v průběhu procesu žádosti zaplatit. Nejedná se jen o cenu víza samotného, ale další náklady, jakými jsou náklady na cestu na konzulát (jehož návštěva je mnohdy vyžadována opakovaně), ztráta výdělku a především náklady na dokumentaci vyžadovanou k žádosti o vízum, která musí být často úředně přeložena do jazyka země vydávající vízum.

Harmonizovaný poplatek za americké neimigrační (návštěvní) vízum (vízum typu B)⁶⁷ pro všechny země světa je 100 USD. Na první pohled se tento poplatek zdá vysoký, ministerstvo zahraničí ovšem argumentuje tím, že se jedná o vízum opravňující k opakovanému vstupu s dlouhou dobou platnosti od pěti do deseti let⁶⁸ pro většinu zemí, opravňující k vstupům na dobu do tří měsíců. Dalším argumentem je, že tento relativně vysoký poplatek pomáhá financovat hustou síť konzulátů, přičemž obrovský nárůst zájemců o víza nutí administrativu k otevírání nových konzulárních zastoupení, především v Indii⁶⁹. Na druhou stranu se vízová povinnost vztahuje především na občany rozvojových zemí, což v mnoha případech znesnadňuje přístup těmto jednotlivcům k cestě do USA, jelikož vízové poplatky jsou srovnatelné či dokonce vyšší než průměrné měsíční mzdy v daných zemích a jsou navíc nevratné. Pokud vezmeme v potaz ještě povinnost doložit výpis z bankovního účtu, prokazující dostatek finančních prostředků, v mnoha případech se pak získání víza stává takřka nemožným.

Poplatek za krátkodobé schengenské vízum činí v současnosti 35 eur. Nedávné rozhodnutí Rady ovšem bude znamenat zvýšení standardní ceny schengenského víza na 60 eur⁷⁰ od 1. ledna 2007. Rozhodnutí je reakcí na francouzský návrh, který argumentoval skutečností, že náklady na zpracování žádostí o víza se zvýší v souvislosti se zavedením Vízového informačního systému a povinností konzulárních úředníků snímat a zpracovávat biometrické údaje žadatelů. Mnoho členských zemí by se ovšem bránilo plošnému zvýšení poplatků za schengenská víza bez současného přijetí kompenzačních opatření, jelikož by nepochybně bylo v rozporu se zahraničněpolitickými zájmy Evropské unie. Politická dohoda tedy

⁶⁷ Pro podrobnější klasifikaci amerických neimigračních víz viz Službu pro občanství a přistěhovalecké otázky, Ministerstvo pro domácí bezpečnost USA

⁶⁸ „Breaking the Visa Backlog“, interview s Tony Edsonem, zástupcem náměstka ministra zahraničí pro otázky víz na Ministerstvu zahraničí USA, Business Week Online, 24. dubna 2006

⁶⁹ Ibid

⁷⁰ Rada EU, tisková zpráva, 27.–28. dubna 2006, 8402/06 (Presse 106)

zahrnuje rozšíření možnosti odpuštění vízového poplatku⁷¹. Vyšší sazba za standardní vízum se rovněž nemá vztahovat na země, které uzavřely nebo jsou v procesu sjednávání dohod o usnadnění vízového styku. To se ovšem nebude vztahovat na mnoho sousedních zemí EU, které budou zvýšením poplatků nejvíce ovlivněny (tyto dohody prozatím uzavřela EU pouze s Ruskem a Ukrajinou). Rada proto vyzvala Evropskou komisi, aby požádala o mandát ke sjednání obdobných smluv se zeměmi západního Balkánu. I přesto se bude povinnost platit zvýšený poplatek za vízum vztahovat na nejchudší země kontinentu, například Moldavsko⁷² nebo země jižního Kavkazu (Gruzie, Arménie a Ázerbájdžán), pokud nebudou rozhovory o usnadnění vízového režimu započaty do ledna 2007.

Spojené státy ani Evropská unie v zásadě nevyžadují víza pro občany bohatých rozvinutých zemí, zatímco vízová povinnost se vztahuje na většinu zemí rozvojových, které jsou podstatně chudší. Přestože poplatky za víza nejsou z pohledu Západu extrémně vysoké a mohou reflektovat skutečné náklady konzulárních zastoupení, nabízí se otázka, zda takový systém je ve své podstatě spravedlivý. Nedávné rozhodnutí EU, o kterém jsme se zmiňovali, jde zcela ve směru přesouvání nákladů na zpracování víz, motivovaného vlastními obavami západních států o svou vnitřní bezpečnost, na chudé třetí země, což vytváří další zábrany legitimního a legálního cestování a znesnadňuje mnoha občanům rozvíjejících se zemí kontakt s liberální rozvinutou západní společností. Některé studie potvrzují absurditu takového systému. Například podle odhadů občané Makedonie utratí každoročně za schengenská víza až 10 milionů eur. To představuje částku odpovídající až jedné třetině celkové pomoci, kterou poskytla Evropská komise Makedonii v rámci programu CARDS pro rok 2005. Tímto způsobem se tak pomoc vrací zpět do pokladen členských států Evropské unie⁷³.

5.2. *Dodatečné náklady, neexistence jasných pravidel a komplikované procedury*

⁷¹ Ibid. Zrušení poplatků za víza se má týkat dětí do 6 let, žáků škol a studentů na školních exkurzích, výzkumných pracovníků a výjimek udělených ad hoc, které mohou být uděleny jednotlivými členskými státy za účelem podpory kultury, zahraniční politiky, rozvojové politiky nebo pro humanitární účely.

⁷² Ve vztahu k Moldavsku se Komise zavázala provést předběžné konzultace se členskými státy o proveditelnosti usnadnění vízového styku. Komise byla vyzvána Radou pro justici a vnitro v říjnu 2006 k předložení návrhu mandátu pro vyjednávání o smlouvě o usnadnění vízového styku a readmisní dohodě s Moldavskem.

⁷³ http://www.worldpress.org/print_article.cfm?article_id=2339&dont=yes

Pokud jde o americká víza, poplatek za vízum je jedním z mála přímých nákladů nesených žadatelem, jelikož konzulární úřady vyžadují velmi malé množství dodatečné oficiální dokumentace. Postup při žádosti o vízum je navíc popsán a vysvětlen na internetových stránkách Ministerstva zahraničí USA⁷⁴, ministerstva pro vnitřní bezpečnost a na zvláštních stránkách věnovaných cestám do USA⁷⁵, stejně jako na webových stránkách velvyslanectví a konzulárních zastoupení ve většině lokalit. Vyhledání potřebných informací je tudíž poměrně snadné a ve většině případů je rovněž k dispozici v úředním jazyce dané země. Hlavní výzvou, se kterou se musely americké konzuláty vyrovnat po útocích z 11. září, bylo zavedení povinného pohovoru se všemi žadatelem o vízum, tvrdší procedury a kontroly v případě víz Mantis a Condor, stejně jako složitější mezirezortní posuzování žadatelů (o kterém jsme již podrobněji hovořili) a snímání biometrických údajů, které vedlo k delšímu vyřízení žádostí v určitých lokalitách. Zatímco se administrativně podařilo výrazně zkrátit proces mezirezortního posuzování žádostí a průměrná délka vyřízení pro víza Mantis je v současnosti kratší než před 11. zářím⁷⁶, požadavek pohovorů zůstává hlavním problémem pro některé konzuláty, které se stále potýkají s velkým množstvím žádostí o víza. Zatímco v případě většiny evropských konzulátů je možno dojednat pohovor na velvyslanectví v průběhu několika dní, v Indii musí žadatel čekat v průměru 189 dní v Madrásu nebo 170 dní v Bombaji⁷⁷, než je pozván k pohovoru. V Havaně musí žadatelé čekat na interview v průměru 538 dní. Ministerstvo zahraničí se ovšem snaží o rychlé řešení těchto situací, například rozšiřováním prostor v jistých vysoce exponovaných místech (např. v Bombaji) nebo otevíráním konzulátů v dalších místech (např. v Hajdarábadu).

Pro státy EU není vždy tak jednoduché získat víza, dokonce ani pro státy Schengenu. Zprv se konzulární praktiky různých členských zemí stále výrazně odlišují. Existují sice minimální požadavky vztahující se k dokumentaci nutné pro rozhodnutí o udělení víza, některé zastupitelské úřady ovšem vyžadují další dokumenty, jako například doklad o účelu pobytu (zvací dopis, zájezdový poukaz apod.), cestovní doklady (letenky, dokumenty o vozidle, které má být použito

⁷⁴ www.UnitedStatesVisas.gov

⁷⁵ Destination USA: Secure Borders, Open Doors

⁷⁶ „Breaking the Visa Backlog“, interview s Tony Edsonem, zástupcem náměstka ministra zahraničí pro otázky víz na Ministerstvu zahraničí USA, Business Week Online, 24. dubna 2006

⁷⁷ www.state.gov

k cestě), prostředky k uhrazení pobytu, doklad o ubytování, doklad o trvalém pobytu a doklady prokazující vztah žadatele k místu pobytu (například výpisy z katastru) nebo doklad o profesním a společenském statusu⁷⁸. Mnohé je ponecháno na uvážení jednotlivých zaměstnanců konzulátu a zavedené praxi v místě daného konzulárního zastoupení, tudíž celkové množství vyžadovaných podpůrných dokumentů může být obrovské. Přestože cílem těchto dokumentů je usnadnit konzulárním úředníkům rozhodování o otázce, zda žadatel může porušit imigrační předpisy dané země, zda je hrozbou pro národní zájem či bezpečnost, je pochybné, jestli velké množství dokumentů, které se od žadatelů vyžadují, ve skutečnosti pomáhají rozhodnout o umožnění vstupu dané osoby do Evropské unie. Nutnost úředně ověřeného překladu navíc zvyšuje celkové náklady procesu žádosti o vízum. Hlavním problémem ovšem může být skutečnost, že seznam vyžadovaných dokumentů často není přesně stanoven, ani se s ním žadatelé nemohou předem seznámit, jak tvrdí nedávná zpráva Batoryho nadace⁷⁹, což často vede k tomu, že se od žadatelů vyžadují další doklady v průběhu aplikačního procesu, stejně jako opakované návštěvy daného konzulátu. Na rozdíl od Spojených států neexistuje žádný portál Evropské komise, který by sloužil jako brána pro žadatele, prostřednictvím níž by se mohli seznámit s procedurou žádosti o schengenská a další evropská víza. Informace obsažené na internetových stránkách Evropské komise často nejsou aktualizovány a je poměrně obtížné se v nich vyznat. Existuje sice interaktivní portál MediaVisa.net, jedná se ovšem o soukromou iniciativu. Dalo by se předpokládat, že podobné informace by měly být k dispozici i na oficiálních stránkách evropských institucí, s relevantními odkazy na konzulární zastoupení jednotlivých členských zemí.

Je pochopitelné, že komplikované a netransparentní procedury používané některými konzuláty způsobují frustraci žadatelů z celého procesu a stávají se živnou půdou pro korupci a podezřelé poskytovatele nejrůznějších „služeb“, kteří vybírají další poplatky od žadatelů odměnou za zpracování vízové žádosti a usnadnění celé procedury. Takové služby se mohou vztahovat na pomoc při vyplnění žádosti o vízum, překlad dokumentů nebo vyhýbání se frontám, včetně zápisu do pořadníku s garantovaným

⁷⁸ Viz Společné konzulární instrukce, Kapitola V: Posuzování žádostí a rozhodnutí

⁷⁹ Visa Policies of European Union Member States. Monitorovací zpráva, Stefan Batory Foundation. Varšava, červen 2006

místem. To vše je poskytováno za úplaty, jejichž výše může dosáhnout až 100 eur⁸⁰, a která je dodatečnou zátěží pro žadatele, kteří ovšem preferují tento způsob zajišťující jim správnost celé procedury a mohou se tímto způsobem vyhnout často ponižujícímu zacházení ze strany konzulárních úředníků. Přítomnost těchto „zprostředkovatelů“ navíc otevírá otázky a pochybnosti o přístupu zaměstnanců konzulátů a o jejich sklonech k úplatkářství. Stačí vzpomenout například mediálně velmi známý a propíraný skandál týkající se německého velvyslanectví v Kyjevě, které umožnilo mnoha žadatelům obdržet víza bez dostatečného zkoumání⁸¹. Další příklady se týkají například francouzského konzulátu v Sofii, kdy jeho úředníci prodali dvacet až pětadvacet tisíc víz bulharským prostitutkám⁸², nebo případ belgického velvyslanectví v tomtéž místě, které přijímalo úplatky od fiktivních subjektů, které podávaly fiktivní žádosti o víza⁸³. Tato odhalení vedou k zásadním otázkám týkajícím se důvěryhodnosti politiky Evropské unie vůči sousedním zemím: zatímco Unie se zde snaží prosazovat transparentnost a dobrou správu, její vlastní úředníci (resp. úředníci vystupující jako komunitární aktéři) jsou obviňováni z korupce v procesu rozhodování o vízech.

5.3. Dostupnost konzulátů

Důležitou skutečností zasluhující pozornost je fakt, že žadatelé často musí překonat velkou vzdálenost k vyřízení své žádosti o vízum. Zvláště v případě geograficky rozlehlých zemí, jakými jsou Ukrajina, Rusko či Turecko, může být tato podmínka další překážkou zvláště v případech, kdy je vyžadováno několik návštěv konzulárních zastoupení. Tato situace by měla být usnadněna zvláště v případě Schengenu, neboť umožňuje žadatelům podat žádost na designovaném zastoupení jiného členského státu v případě, že cílová země v dané zemi nebo v daném místě takové zastoupení nemá⁸⁴. Takový konzulát pak může vydat schengenské vízum jménem

⁸⁰ Zpráva Batoryho nadace uvádí příklady „manažera“ seznamu na francouzském konzulátu v Minsku, který vybíral 30 až 100 € za převedení na přední místa na seznamu, nebo polského konzulátu v Kyjevě, vybírajícího 30 € za rychlé tříhodinové vyřízení žádosti

⁸¹ To bylo umožněno tzv. Volmerovým dekretem. Tato vnitřní instrukce byla přijata jako reakce na stížnosti, že vydávání víz německými konzuláty je příliš striktní, a tak konzulární úředníci měli v případě pochybností rozhodnout ve prospěch žadatele. To vedlo ke velkému zvýšení počtu vydaných víz, zvláště v Kyjevě, přičemž mnoho víz bylo vydáno prostitutkám, obchodníkům s lidmi a členům kriminálních sítí. Pro více informací viz např. <http://www.dw-world.de/dw/article/0,1564,1495078,00.html>

⁸² International Crisis Group: EU Visas and Western Balkans. Europe Report No 168, 29. listopadu 2005, str. 12

⁸³ Scandal Hangs over Belgium's EU Presidency, Telegraph, 27. června 2001

⁸⁴ K seznamu zastupujících zemí viz Přílohu 18 Společných konzulárních instrukcí

cílového státu (princip zastoupení). V současném rámci schengenského *acquis* však není princip zastoupení automatický (s výjimkou zemí Beneluxu) a je předmětem předchozí dohody mezi členskými zeměmi⁸⁵. Pokud není dohoda o zastoupení sjednána, musí žadatelé cestovat do jiné země, kde je příslušný konzulární úřad cílového státu. V případě, že takový stát sám uplatňuje vůči žadateli vízovou povinnost, dochází k absurdní situaci, kdy žadatel, aby obdržel víza do jedné země, musí nejprve obdržet víza země jiné, samozřejmě kromě jiných cestovních nákladů. Navíc skutečnost, že ne všechny členské státy EU jsou součástí Schengenu, ještě komplikuje situaci, protože neparticipující státy neuzavřely mezi sebou dohody o vzájemném zastoupení. To je možno demonstrovat na příkladu Moldavska. Jen málo členských zemí EU zde má svou ambasádu. Například občan Moldavska, který chce vycestovat do Slovinska nebo na Kypr, musí cestovat na příslušný konzulát s teritoriální jurisdikcí, tj. do Budapešti. Kromě toho, že se nachází 1000 km od Kišiněva, musí žadatel nejprve získat maďarské vízum. Pokud jde o další destinace, pro rakouská, belgická, dánská, finská, irská, italská, portugalská, slovenská, španělská a švédská víza musí cestovat do Bukurešti – ani členské státy Schengenu totiž v Kišiněvě neuzavřely dohody o zastoupení. To bylo doposud snazší, ovšem od roku 2007, kdy musí Rumunsko jako členská země EU zavést vůči Moldavsku víza, zde nastane obdobný problém jako v případě cesty do Budapešti – žadatel bude nejprve muset obdržet rumunské vízum. V dalších případech musí uvedený moldavský žadatel cestovat do Kyjeva (pro litevská, lotyšská, řecká nebo nizozemská víza) nebo dokonce do Moskvy v případě Malty⁸⁶. Podobně gruzínský zájemce o maďarská víza musí cestovat do Kyjeva nebo makedonský či bosenský žadatel o česká nebo slovenská víza musí do Sofie či Bělehradu (přestože uvedené země poskytují pro občany Makedonie a Bosny víza zdarma). Takové příklady v rámci EU jsou primárně důsledkem pokračujícího dvoufázového přístupu k Schengenu. Tudiž rychlé rozšíření Schengenu o nové členské státy by usnadnilo situaci mnohým žadatelům ze zemí východní Evropy a bývalého Sovětského svazu, přestože by zároveň ztratili určitá privilegia, například víza zdarma pro některé nové členské země EU. Jedním z mála prakticky využitelných a hmatatelných výsledků z poslední doby je rozhodnutí o povolení tranzitu pro držitele schengenských víz do

⁸⁵ Viz Společné konzulární instrukce, bod II. 1.2.

⁸⁶ *Ibid*, str. 19

Schengenského prostoru po dobu maximálně 5 dnů bez nutnosti tranzitního víza přes území států EU mimo Schengen (tj. především nových členských zemí).

Další komplikací může být požadavek osobního dostavení se na konzuláty za účelem předání biometrických údajů. Doposud totiž Společné konzulární instrukce umožňovaly podat žádost o vízum prostřednictvím cestovní kanceláře nebo komerčního zprostředkovatele (například v případech organizovaného zájezdu), čehož se v různých zemích standardně využívá. Ale v souvislosti se zavedením Vízového informačního systému se zřejmě žadatelé budou muset osobně dostavit na konzulát alespoň při první žádosti o vízum za účelem odběru biometrických dat⁸⁷. Kromě toho, že to zřejmě bude znamenat zvýšený tlak na kapacitu konzulátů, delší čekací doby a méně pohodlné podmínky pro žadatele, může to znamenat velké komplikace v případě geograficky rozlehlých zemí. V takovém případě může jediné smysluplné řešení nabízet možnost obsažená ve Společných konzulárních instrukcích, umožňující pověření komerčního zprostředkovatele za účelem odběru biometrických identifikátorů od žadatelů o vízum.

6. Závěry a hlavní doporučení

Vízová politika Spojených států i Evropské unie vyžaduje delikátní vyvažování mezi zájmy vnitřní bezpečnosti, cíli zahraniční politiky a požadavky na zohlednění základních práv žadatelů o víza. Nalezení této rovnováhy mezi uvedenými prioritami, které by vízová politika měla ideálně splňovat, se ovšem v prostředí světa po 11. září ukázalo být velmi obtížným. Požadavky vnitřní bezpečnosti se staly imperativem, často bez dostatečného zdůvodnění nebo modifikace odpovídající dalším dvěma ohledům.

Zvýšená obava o bezpečnost vízového procesu vedla ke komplikovaným a nákladnějším procedurám, které byly zavedeny jak ve Spojených státech, tak v EU. Ačkoli záměrem je přispět ke zvýšené bezpečnosti obou subjektů, často značně komplikují život žadatelům o víza a způsobují pohoršení a pocity nedůvěry, křivdy a

⁸⁷ Podle současného návrhu novely Společných konzulárních instrukcí budou biometrické údaje uchovávány po dobu pěti let, tudíž nebude nutné opakovaně navštěvovat konzuláty během čtyř až pětiletého období od prvního podání žádosti v případě, že místní konzulární praxe umožňuje podat žádost o vízum prostřednictvím cestovní kanceláře nebo komerčního zprostředkovatele

ponížení u občanů zemí, na které se vztahuje vízová povinnost. Mají rovněž negativní dopad na obchod a turistiku. Z toho důvodu by měly Evropská unie i Spojené státy – které jsou stále pro naprostou většinu dalších zemí nejatraktivnějšími destinacemi – spolupracovat na vyváženějším přístupu k procesu udělování víz, který by odpovídal obavám ohledně vnitřní bezpečnosti a zároveň respektoval legitimní právo na cestování za legálními účely (zvláště turistika, obchod a vzdělávání) a který by rovněž respektoval a odrážel zahraničněpolitické priority Evropské unie i Spojených států.

Je třeba mít na paměti, že právě vízová politika je stále významným nástrojem zahraniční politiky a pomáhá naplňování jejich cílů jak ze strany USA, tak Evropské unie a jejích členských států. Odstranění víz či zjednodušení jejich získání nemusí nutně znamenat jejich zmenšenou kontrolu nad migrací či zabránění ilegálním průnikům teroristů nebo dalších subjektů představujících hrozbu pro národní bezpečnost. USA a EU by měly modifikovat vízovou politiku tak, aby vyloučením jejich největších absurdit, které byly zaznamenány a z nichž některé byly v této studii popsány či vzpomenuty, odpovídala výzvam 21. století. Výrazně by to pomohlo upevnění vztahů se zeměmi, které jsou považovány za důležité partnery v mezinárodních vztazích nebo kde Spojené státy i Evropská unie cítí zvláštní odpovědnost za další vývoj v uvedených zemích. Přispělo by to k vylepšení obrazu Evropské unie i Spojených států v uvedených zemích a vyslalo vstřícné gesto vůči jejich občanům.

Hlavní doporučení:

- Nově zavedené shromažďování biometrických údajů o žadatelích o víza musí být podmíněno striktní ochranou osobních údajů těchto osob, aby nedocházelo k jejich zneužívání, a to zvláště s ohledem na skutečnost, že se jedná o poměrně novou technologii a tudíž se mohou objevit i nové možnosti jejího zneužití. Žadatelům o víza musí být poskytnuty dostatečné záruky k nápravě nesprávných či nepravdivých informací.
- Vzájemná propojenost databází, obsahujících údaje o žadatelích o vízum, s dalšími databázemi ve Spojených státech či Evropské unii, používaných orgány vymáhajícími právo, je důležitá z hlediska zajištění vnitřní bezpečnosti,

především v boji s nelegálním přistěhovalectvím a při potírání přeshraniční kriminality. Ovšem přístup různých orgánů k databázím obsahujícím údaje o žadatelích o víza by měl být umožněn pouze v ospravedlnitelných případech a ne automaticky.

- Žadatelé o víza by neměli nést náklady spojené se zaváděním nových technologií, především v souvislosti se snímáním a zpracováváním biometrických údajů. Tudíž zvýšení poplatků za víza by nemělo být ospravedlnováno používáním těchto technologií. Pokud ano, měly by zvýšené náklady nést bohaté země, které uvedená opatření zavádějí primárně z obav o vlastní vnitřní bezpečnost.
- Evropská unie by měla hledat cesty, jak zefektivnit proces vydávání víz. Možnost zřizování společných aplikačních center je správným krokem vpřed, ale stále je možno navrhnout progresivnější řešení ve smyslu efektivnějšího využití lidských zdrojů prostřednictvím skutečných konzulátů Evropské unie, kde budou moci žadatelé žádat o jakékoli evropské (resp. schengenské) vízum. To by umožnilo nezvyšovat poplatky za schengenská víza a zjednodušilo by to fungování Vízového informačního systému (VIS). Ty země, které by souhlasily s představou vydávání společných víz, mohou prozkoumat možnost využití mechanismu posílené spolupráce v současných smlouvách a postoupit ve vytváření společných konzulátů.
- Program bezvízového styku USA by měl být rozšířen o země, které v nedávné době vstoupily do Evropské unie, stejně jako o další země, které nepředstavují hrozbu pro národní bezpečnost USA, jako například Jižní Korea. Pokud se projeví rychlé rozšíření tohoto programu jako politicky nereálné, přechodným řešením může být usnadnění vízového styku používaného Evropskou unií, který by umožnil jednodušší cestování jistým kategoriím občanů uvedených zemí do Spojených států.
- Proces usnadnění vízového styku ze strany EU musí rovněž vzít v potaz zahraničněpolitické priority Evropské unie. Usnadnění cest mezi Evropskou unií a sousedními zeměmi, ať již s budoucí perspektivou přistoupení (např.

země západního Balkánu), nebo v rámci Evropské politiky sousedství, se musí stát prioritou, za předpokladu, že uvedené státy budou vylepšovat ochranu hranic, stejně jako bezpečnost pasů a víz jimi vydávaných. Technická pomoc EU by se měla stát klíčovým prvkem akčních plánů Evropské politiky sousedství v oblasti justice a vnitra nebo stabilizačních a asociačních dohod, ale neměla by být používána jako podmínka jednání o usnadnění vízového styku, neboť ten se týká skupin osob, které neznamenaají pro EU závažná rizika.