

**Spolupráce visegrádkých
zemí ve vízových
a konzulárních otázkách:
problémy a perspektivy**

Piotr Kazmierkiewicz (ed.)



Tato studie vznikla v rámci společného projektu, realizovaného Institutem pro veřejné otázky (Varšava), Institutem pro evropskou politiku EUROPEUM (Praha), Centrem pro studia politiky při Středoevropské univerzitě (Budapešť) a Slovenskou společností pro zahraniční politiku (Bratislava)



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS



INSTITUT PRO EVROPSKOU POLITIKU
EUROPEUM
INSTITUTE FOR EUROPEAN POLICY



SLOVENSKÁ
SPOLOČNOSŤ
PRE ZAHRANIČNÚ
POLITIKU
SFPA

Editor: Piotr Kazmierkiewicz (Institut pro veřejné otázky, Varšava)

Autoři: Dóra Husz, Piotr Kazmierkiewicz, Juraj Mišina, Ivo Šlosarčík

Prispěvatelé: Catalina Barbarosie, Agnes Batory, Alexander Culena, Justyna Trepak, Olena Homenyuk, David Král, Jacek Kucharczyk, Ladislav Sandor, Vira Tsypuk

Grafická úprava: (v) design, Vít Šmejkal

Jazyková korektura: Eliška Špoková

Vydal: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2005
Rytířská 31, 11000 Praha 1, Česká republika
Telefon: (+420) 221610207
E-mail: europeum@europeum.org
www.europeum.org

Tato publikace byla vydána s podporou nadace Open Society Institute v rámci programu Local Government and Public Service Reform Initiative.



Open Society Institute



Local Government
and Public Service
Reform Initiative

ISBN: 80-903237-8-2

**SPOLUPRÁCE VISEGRÁDSKÝCH
ZEMÍ VE VÍZOVÝCH
A KONZULÁRNÍCH OTÁZKÁCH:
PROBLÉMY A PERSPEKTIVY**

Piotr Kazmierkiewicz (ed.)

Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, říjen 2005

Tato studie vznikla v rámci společného projektu, realizovaného Institutem pro veřejné otázky (Varšava), Institutem pro evropskou politiku EUROPEUM (Praha), Centrem pro studia politiky při Středoevropské univerzitě (Budapešť) a Slovenskou společností pro zahraniční politiku (Bratislava)

Editor: *Piotr Kazmierkiewicz (Institut pro veřejné otázky, Varšava)*

Autoři: *Dóra Husz, Piotr Kazmierkiewicz, Juraj Mišina, Ivo Šlosarčík*

Prispěvatelé: *Catalina Barbarosie, Agnes Batory, Alexander Culena, Justyna Trepak, Olena Homenyuk, David Král, Jacek Kucharczyk, Ladislav Sandor, Vira Tsypuk*

OBSAH

Resumé	7
A. Program visegrádské spolupráce a cesta k Schengenu a dále	7
B. Visegrádská spolupráce a Ukrajina a Moldavsko	9
C. Visegrádský program pro EU a Schengen	11
1. Zkušenosti se spoluprací	13
1.1. Proces vyjednávání kapitoly Spravedlnost a vnitro jakožto faktor omezující visegrádskou spolupráci	13
1.2. Podněty pro visegrádskou spolupráci po přistoupení k EU	16
1.3. Místní spolupráce konzulárních úřadů visegrádských zemí na Ukrajině a v Moldavsku ..	18
2. Zhodnocení potřeby budoucí spolupráce	23
2.1. Podmínky pro prohloubení visegrádské spolupráce ve vízové oblasti	23
2.2. Přínosy budoucí spolupráce	27
2.3. Překážky další spolupráce	31
3. Navrhovaný obsah budoucí spolupráce	35
3.1. Proveditelnost navrhovaných řešení	35
3.2. Příspěvek k formování politiky EU	38
3.3. Národní vízové politiky	41

RESUMÉ

Tato studie se zabývá možnostmi spolupráce stejně jako potenciálním střetem zájmů visegrádských zemí ohledně vízové politiky vůči dvěma východním sousedům EU – Ukrajině a Moldavsku. Je založena především na strukturovaných rozhovorech se zástupci státní správy zemí V4. Zaměřuje se na otázky možných politických aktivit a na ovlivňování politiky EU za účelem usnadnění vízové procedury pro občany dvou zmiňovaných zemí při vstupu na území visegrádských států. Část studie se za účelem prezentace realistického obrazu možností další spolupráce a využití společných zájmů zaměřuje na popis dosavadní spolupráce a pokouší se identifikovat možné oblasti společných aktivit. Je pravděpodobné, že lekce z minulosti ovlivňují jak meze další spolupráce, tak podmínky nezbytné k jejímu efektivnímu provádění v novém prostředí rozšířené EU.

Studie dospěla k následujícím hlavním závěrům a doporučením:

A. Program visegrádské spolupráce a cesta k Schengenu a dále

1. Země, které investovaly do přípravy na zavedení systému asymetrických vízových režimů (Maďarsko a Polsko), by měly s ostatními visegrádskými státy sdílet praktická opatření jako jsou logistika, finanční ztráty, potřeba koordinace mezi jednotlivými konzuláty a školení dodatečného personálu. Výměna nejlepších postupů by se měla pravidelně odehrávat jak mezi ministerstvy (včetně nutných změn infrastruktury, organizace práce a podpory IT), tak mezi konzuly (výměna každodenních zkušeností v otázkách jako je postup provádění pohovorů s žadateli, výběr a vztahy s cestovními kanceláři, ověřování dokumentů třetích stran). Ukázalo se, že asymetrická politika, přijatá Polskem a Maďarskem, je pro ostatní visegrádské země atraktivní (vyslání pozitivního politického signálu vůči Ukrajině, usnadnění vstupu vlastních občanů na Ukrajinu). Výměna zkušeností ve formátu V4 může navíc podpořit ochotu dalších členských zemí EU vydávat více víz občanům Ukrajiny a Moldavska.

2. Regionální fórum konzulárních úřadů visegrádské skupiny by mělo revidovat současné procedury používané konzuláty čtyř zemí, vypracovat návrh Profesních konzulárních standardů visegrádských zemí a poskytnout popis ideálního konzulátu V₄, který by měl být implementován okamžikem plného přistoupení k Schengenu. Tato vodítka by měla pomoci zaměstnancům konzulárních úřadů vštípit si základní principy postojů vůči žadatelům jakožto potenciálním klientům a zdrojům společenských a ekonomických výhod pro cílové země. Tyto standardy by připravily zaměstnance konzulátů na implementaci Společných konzulárních instrukcí v duchu respektu vůči žadatelům.
3. Před vstupem do schengenského prostoru by měl být přijat jednotný seznam dokumentů vyžadovaných při podání žádosti o vízum. Tato dohoda by zaručila, že s výjimkou ospravedlněných, ale omezených případů (např. podezření z předchozího zapojení do ilegálních aktivit) nebudou žádným konzulárním úřadem vyžadovány další dokumenty. Tento seznam by měl být zveřejněn na internetových stránkách jednotlivých úřadů, prostřednictvím telefonních informačních služeb, cestovních kanceláří a místních médií, aby byl k dispozici co nejširšímu okruhu žadatelů.
4. Měly by být vytvořeny procedury pro rychlé zpracování víz jakožto pilotní projekt mezi visegrádskými zeměmi, podněcující zájem určitých skupin žadatelů jako jsou např. podnikatelé, studenti, výzkumní pracovníci apod. Tato procedura by pokrývala celý proces žádosti a započínala by on-line registrací s fixním termínem pohovoru, jasným seznamem vyžadovaných dokumentů a stanovením místa, kde pohovor proběhne. Zpětná vazba od cestovních kanceláří naznačuje, že pouhé zrušení vízových poplatků nestačí pro zvýšení zájmu těch skupin žadatelů, které jsou pro visegrádské země nejzajímavější z hlediska sociálně-ekonomických přínosů. Pokud se omezená zjednodušující opatření prokážou jako úspěšná pro zvýšení zájmu nejprínosnějších žadatelů a zároveň nebudou zneužitelná, mohou být rozšířena na všechny kategorie žadatelů.
5. V rámci kompatibility národních systémů se schengenským *acquis* si visegrádské země měly operativně vyměňovat informace o nechtěných osobách v každé ze zemí skupiny. Informace je možno v první fázi poskytovat na vyžádání a časem vyvinout sdílené seznamy nechtěných osob včetně uvedení důvodů pro udělení tohoto statusu (např. trestná činnost v minu-

losti, převaděčství nebo nelegální zaměstnání). Takové informace by pro konzuly nebyly závazné při posuzování žádosti, mohly by ovšem sloužit jako „varovný signál“, vyžadující přehodnocení žádosti a kontrolu důvodů pro zařazení na seznam cestou konzulární konzultace. Taková výměna by přispěla k vybudování důvěry mezi národními konzulárními systémy a pomohla k zachování asymetrických systémů po přistoupení k Schengenu zajištěním jejich vysoké bezpečnosti a garancí, že osoby nechtěné v ostatních visegrádkých zemích nevstoupí na území jedné z nich.

6. V období před plným přistoupením k schengenské zóně by každá z visegrádkých zemí měla dále budovat střednědobé a dlouhodobé principy své vízové politiky, včetně identifikace kategorií návštěvníků s trvalejšími vazbami na tyto země. Národní víza pro studenty a akademiky, podnikatele, rodinné příslušníky a příslušníky etnických menšin jsou vhodnými prostředky pro zachování lidských vazeb mezi jednotlivými regiony.
7. Naopak musí být zajištěno, že pouze skuteční turisté nebo osoby s jasně definovaným krátkodobým důvodem pobytu obdrží národní schengenská víza. Jakožto součást příprav na přijetí Jednotných konzulárních instrukcí by se měli konzulové visegrádkých zemí snažit o skutečné setkání s každým žadatelem a ověřit jeho/její účel cesty. Na základě místních zkušeností by povinné pohovory sloužily jako klíčový mechanismus předběžné kontroly s cílem vyloučení většiny neoprávněných žádostí a omezení množství cestujících, kterým je vstup odepřen až na hranici. Současná zkušenost žadatelů naznačuje jednak pokračující potřebu systematické informační kampaně o visegrádkých zemích, vyvažující jejich turistické atrakce, specifické potřeby trhu práce pro určitá povolání a následky nelegálního pobytu a zaměstnávání.

B. Visegrádká spolupráce a Ukrajina a Moldavsko

8. V krátkodobém a střednědobém horizontu by národní úřady příslušných států měly vyvinout postupy, umožňující všem konzulům ze zemí EU přístup k informacím ohledně žadatelů o víza týkajících se jejich trestních záznamů, místa pobytu nebo statusu ekonomické aktivity v souladu s Akčním plánem EU pro Ukrajinu. Zřízení zvláštního identifikačního systému pro občany Ukrajiny a Moldavska musí být zahrnuto mezi cíli širší pomoci EU těmto státům jakožto součást spolupráce v oblasti migrační politiky.

Konzulové na Ukrajině i v Moldavsku závisejí na spolupráci se státními úřady těchto zemí, např. s institucemi odpovědnými za vydávání cestovních dokladů, odbory azylu a migrace ministerstev vnitra a hraniční policií a na opatřování informací o žadatelích, které nejsou jinak k dispozici.

9. Společná databáze mezinárodních ukrajinských pasů by měla být zpřístupněna všem konzulům EU, včetně možnosti skenování dat. Stejně tak by měl být zjednodušen postup zpracování žádostí poskytnutím všech nutných podrobností o každém žadateli. Visegrádské země by měly prosazovat zaměření pomoci EU na Ukrajině a v Moldavsku v oblasti spravedlnosti a vnitra na vybudování důvěryhodného systému registrace občanů včetně řádného vydávání identifikačních dokumentů za účelem vyloučení snadné změny osobních dat. Pozornost je potřeba věnovat osobám používajícím několik pasů nebo uvádějícím záměrně nesprávné údaje o účelu pobytu. Visegrádské země by měly mít zájem na vytvoření takové databáze ještě před rozšířením Schengenského informačního systému (SIS), jelikož ne každá z nich má on-line systémy propojené s policejními záznamy, které umožňují identifikaci falšovaných průkazů totožnosti.
10. Hraniční služby visegrádských zemí by měly vyvinout společné mnohostranné programy pro školení ukrajinských kolegů především při odhalování zfalšovaných dokumentů a vyměňovat si zkušenosti při ověřování účelů cesty za účelem omezení počtu osob, kterým je odepřen vstup nebo kterým jsou zrušena víza. Visegrádské země mohou využít pozitivní zkušenosti a jejich přenos mezi maďarskými, polskými a slovenskými složkami hraniční stráže i při spolupráci s ukrajinskými úřady a tím společně přispět nejen k rychlejšímu odstranění kontrol na dočasných schengenských hranicích, ale i k vyjmutí Ukrajiny z černé listiny EU. Když se západní hranice Ukrajiny stane standardní hranicí Schengenu, bude možno považovat ukrajinskou hraniční stráž za dostatečnou překážku pro nelegální migraci a převaděčství a bude možné integrovat Ukrajinu do systému hraniční kontroly EU.

C. Visegrádský program pro EU a Schengenu

11. Další a hlubší spolupráce může být rozvinuta na základě současných úspěšných schémat, které zahrnují další členské státy EU (např. Salcburské fórum nebo pobaltské státy) a které slouží ke zdůraznění kompatibility mnohostranných řešení v rámci EU s pokračující integrací visegrádských zemí do některých společných politik včetně Schengenu zapojením „starých“ členských států. Visegrádské země, které přijaly liberálnější přístup ve vízové politice (Polsko a Maďarsko), tak mohou přispět ke snížení obav ostatních nových členských zemí z možného konfliktu s obecnějším cílem přistoupení k Schengenu.
12. Spolupráce v rámci visegrádské skupiny nebo dalších regionálních uskupení zaměřená na zlepšení vztahů se třetími zeměmi, jako např. s Ukrajinou a Moldavskem musí obsahovat novou komunikační strategii, která představí každému zúčastněnému členskému státu EU možné výhody. Tyto výhody mohou být vyjádřeny jak prostřednictvím zvláštního národního zájmu (např. otázka etnických menšin nebo zachování sociálně-ekonomických vazeb na vnějších hranicích EU), tak zlepšením vyjednávací pozice takové zájmově vytvořené koalice v Evropské unii pětadvaceti členských států. Rozmanitost zájmů zahraničních politik jednotlivých států nezaručuje automatickou podporu návrhů ostatních zemí a členství v EU tak otevírá všem zemím možnosti zapojení do nových, zájmově založených koalic.
13. Je rovněž nutné zprostředkovat Evropské unii o 25 členech pokračující zájem bezprostředních sousedů Ukrajiny, stejně jako České republiky, která má rozsáhlou zkušenost s ukrajinskou imigrací, na formování vyvážené harmonizované vízové politiky v rámci Evropské politiky sousedství. Komunikace vůči ostatním členským zemím by měla zdůraznit uznání specifčnosti přeshraničního pohybu na východní hranici EU stejně jako otevřenost spolupráci s ostatními členskými státy EU. V této souvislosti by mělo být poukázáno na precedenty uplatňované ostatními členskými státy, což by mohlo učinit řešení, která jsou uplatňována některými visegrádskými zeměmi, přijatelnými pro evropskou pětadvacítku.

14. Veřejná prohlášení států V₄ by měla identifikovat a zdůraznit specifickou expertízu, kterou tyto země mají v určitých oblastech (např. české zkušenosti s programy řízení migrace, nejrozsáhlejší polská konzulární síť, maďarská a slovenská politika týkající se příhraničních regionů). Toto by mělo být sděleno Evropské komisi a „starým“ členským zemím jakožto součást sdíleného závazku visegrádských zemí k budování „přátelské“ hraniční politiky jakožto základu východní dimenze sousedské politiky EU. Objevily se nové příležitosti k prosazení hlasu nových členských zemí v Evropské unii v důsledku úspěšného prosazování regionálních schémat spolupráce (např. příspěvi ke klidnému řešení ukrajinské volební krize a vyslání pozorovatelů). Naopak snaha nových členských zemí o zapojení evropských institucí do aktivní „východní diplomacie“ ilustruje stěžejní roli, kterou mohou tyto země hrát odděleně nebo jako skupina při ovlivňování evropského programu pro Ukrajinu a Moldavsko.
15. Státy visegrádské skupiny by měly Radě a Komisi navrhnout stanovení poplatků za schengenská víza na nejnižší možné úrovni. Návrh by měl obsahovat výhody zrušení poplatků uplatňovaných všemi visegrádskými zeměmi vůči Ukrajině a v případě Polska i vůči Moldavsku. Skutečnost, že visegrádské země vydávají více víz pro Ukrajince než všechny ostatní členské státy a zároveň jsou úspěšně schopny kontrolovat nelegální přistěhovalectví, může být použita jako přesvědčivý argument pro přijetí národních režimů nových členských států v širším měřítku. Přistoupení těchto států k schengenskému prostoru je příležitostí nejen ke sdílení zkušeností se starými členy ohledně přísných kontrol, ale i k rozšíření modelu široce dostupných víz pro východní sousedy EU.

1. ZKUŠENOSTI SE SPOLUPRACÍ

1.1. Proces vyjednávání kapitoly Spravedlnost a vnitra jakožto faktor omezující visegrádkou spoluprací

Nové členské státy EU postrádaly jasnost v očekáváních Evropské komise v průběhu negociačního procesu a za cenu zavedení hraničních kontrol se všemi nutnými náklady byly motivovány k odstranění druhořadého statusu a k plnému přizpůsobení se schengenskému systému v nejbližším možném termínu. Konkurence mezi visegrádky zeměmi byla rovněž posilována politikou diferenciací v průběhu vyjednávání, která je nyní nahrazována spoluprací založenou na společných zájmech.

Rozhovory s úředníky odpovědnými za implementaci *acquis* v oblasti spravedlnosti a vnitra odhalily nespokojenost s přístupem Evropské unie. Maďarští i polští respondenti tvrdili, že ministerstva vnitra kandidátských zemí podcenila jak délku negociací, tak rozsah závazků, které unijní partneři vnesli do přístupového procesu. Polská strana například očekávala, že vyjednávání bude poměrně rychlé a technický proces, zahrnující adopci „přesně definovaného *acquis* článku po článku“, která povede k rychlé slučitelnosti národní legislativy s *acquis* během krátkého období. Oproti tomu maďarští vyjednávači očekávali jasnou komunikaci vyjednávací strategie EU, aby mohlo Maďarsko připravit odpovídající pozici pro oblast spravedlnosti a vnitra.

Proces vyjednávání ovšem zanechal některá očekávání kandidátských zemí nenaplněna a vedl tudíž k přijetí rozdílných individuálních strategií. Na jedné straně předchozí vlny rozšíření neposkytly příliš velké vodítko, neboť schengenské *acquis* bylo poprvé předmětem vyjednávání v přístupovém procesu. Na druhé straně kandidátské země pokládaly oblast spravedlnost a vnitra za příliš komplikovanou a mnohdy kontroverzní součástí *acquis*, obsahující mnoho nejasných a těžce kvantifikovatelných očekávání. Například maďarští úředníci zpochybňovali odhady nutných investic do hraniční infrastruktury prezentované Komisí jako neospravedlněné vzhledem k nízkému přeshraničnímu pohybu. Navíc se požadavky v průběhu vyjednávání

zvyšovaly. Brzká harmonizace s poměrně skromným právním rámcem EU na počátku negociací se ukázala jako nedostatečná v souvislosti s měnícím se formátem závazků. Do relativně pozdní fáze vyjednávání nebylo například jasné, že data přistoupení k Evropské unii a k schengenskému systému budou různá¹.

Rozsáhlejší požadavky Evropské unie v oblasti Spravedlnosti a vnitra rovněž odrážely postupující integraci mezi staršími členskými státy. Vyjednávání probíhala paralelně s Akčním plánem z Tampere (1999-2004), pětiletým obdobím rychlého rozvoje a harmonizace vízové, azylové a imigrační politiky na evropské úrovni. Tudíž společná pozice, určující rozsah *acquis*, které musely kandidátské země implementovat², byla jakýmsi letícím cílem ve vyjednávacím procesu. Zvláště Komise tvrdila, že tato součást *acquis* musí být přijata jako celek, který prostřednictvím vstupu v platnost Amsterdamské smlouvy představoval „institucionální rámec pro rozvinutí společných akcí mezi členskými státy v neoddělitelných oblastech policejní spolupráce a justiční spolupráce v trestních věcech a tím nejen poskytující zvýšenou bezpečnost pro občany, ale rovněž bránící zájmy Unie, včetně zájmů financí“. Touto společnou pozicí *de facto* Unie přiměla kandidátské země transponovat nejen literu, ale rovněž obsah *acquis* za účelem zajištění fungující spolupráce administrativních systémů a operačních služeb členských států v oblasti spravedlnosti a vnitra.

Unie podporovala myšlenku částečného uzavírání jednotlivých vyjednávacích kapitol, což znamenalo, že kapitoly nebylo možno považovat za uzavřené, dokud nedošlo k dohodě o adopci celého *acquis*. Navíc v průběhu negociací dala Komise jasně najevo, že žádosti o přechodná období ze strany kandidátských zemí mohou bránit uzavření jednotlivých kapitol. Kromě povinnosti přijetí schengenského *acquis* platného k 1. 5. 1999 do 1. ledna 2003 navíc Evropská unie připomněla kandidátským zemím, že je nutno integrovat další změny v *acquis* v oblasti Spravedlnosti a vnitra, ke kterým došlo v souvislosti se vstupem Amsterdamské smlouvy v platnost, stejně jako v souvislosti s dalším vývojem evropské legislativy v této oblasti. Evropská unie dala najevo, že jakékoli výhrady vycházející z mezinárodních dohod, které jsou neslučitelné s povinnostmi vyplývajícími ze členství, musí být vyloučeny ukončením těchto dohod. Tento požadavek se pak vztahoval zvláště k ukončení bezvízových dohod kandidátských zemí s nečlenskými státy EU.

1) Rozhovory s úředníky z ministerstev vnitra Polska a Maďarska.

2) Společná pozice Evropské unie, Brusel, 24. května 2000, Konference o přistoupení k Evropské unii, CONF-PL 28/00.

Dvoustranný charakter vyjednávání, nedostatečná jasnost týkající se rozsahu závazků a podmíněnost spojovaná s úrovní připravenosti představovaly hlavní faktor omezující schopnost visegrádské spolupráce před přistoupením. Situace České republiky, kde přistoupení k EU bylo považováno za nejvyšší národní prioritu ze strany jak politické reprezentace, tak veřejnosti, zapříčinila náklonnost k ústupkům ohledně dalších méně podstatných otázek. Tato situace byla do značné míry obdobná pozici ostatních visegrádských zemí. Nedostatek koordinace byl zřejmý nejen v rámci celé skupiny kandidátských zemí, ale rovněž v rámci již existujících integračních struktur jako např. visegrádské skupiny. V rámci vyjednávání byla spolupráce a koordinace prosazována rétoricky, ale praxe vyjednávání odhalila spíše více konkurence. Tento proces byl podporován „káráním“ států, které zaostávaly za ostatními kandidáty, prostřednictvím pravidelných zpráv o připravenosti kandidátských zemí. EU konzistentně opakovala, že míra posilování ochrany budoucích vnějších hranic a zavedení vízové povinnosti pro sousední nečlenské státy EU sloužily jako důkaz připravenosti pro přistoupení.

Nejmarkantnější ilustraci neschopnosti visegrádských zemí koordinovat své pozice v oblasti vízové politiky vůči východním sousedům je možno nalézt již v rané fázi přístupového procesu. Otázka zavedení vízového režimu pro Ukrajinu byla jedním z hlavních bodů diskutovaných premiéry visegrádských zemí během summitu ve Vysokých Tatrách v říjnu 1999. Jednalo se o jediný bod programu vyvolávající nesouhlasná stanoviska, když český a slovenský premiér argumentovali ve prospěch brzkého zavedení vízové povinnosti, zatímco jejich polští a maďarští kolegové byli proti tomuto postupu. Ti, kteří argumentovali nutností bezpodmínečného přistoupení na požadavky EU, prohlásili, že o otázce již bylo rozhodnuto na národní úrovni a visegrádský summit sloužil pouze pro potvrzení *fait accompli* a ne ke změně národní pozice.

Je nutné zdůraznit, že nesouhlas v otázce zavedení víz byl pouze dalším symptomem hlubších rozporů, týkajících se „východní dimenze“ zahraniční politiky visegrádských zemí. Česká republika, zvláště v době vlády Václava Klause, jasně deklarovala svou prioritu v oblasti vztahů se západními sousedy (Německo, Rakousko), zatímco vztahy se zeměmi bývalého SSSR odsunula na vedlejší kolej. Praha navíc neobdržela od visegrádských partnerů dostatečnou podporu při jednáních se západními sousedy, což mohlo přispět k většímu skepticizmu české vlády ohledně prospěšnosti dalšího prohlubování visegrádské spolupráce. V průběhu 90. let například Václav Klaus podporoval Středoevropskou zónu volného obchodu (CEFTA) jako jistý konkurenční projekt k visegrádské čtyřce.

1.2. Podněty pro visegrádkou spoluprací po přistoupení k EU

Po přistoupení k Evropské unii připouštějí zástupci státní správy nových členských zemí širší možnosti pro spoluprací v mnoha oblastech, včetně vízové politiky. Tyto země se změnily z příjemců politiky EU na její spoluniciátory prostřednictvím přístupů do vnitřního kruhu rozhodování. Zatímco v průběhu přístupových rozhovorů byly outsidersy, v současnosti se mohou nové členské státy aktivně podílet na formulaci a budoucím směřování *acquis*. Pro většinu visegrádkských zemí je rozhodování na úrovni EU atraktivní, neboť jim umožňuje hledat konsensus i v otázkách, kde primární právo EU předpokládá hlasování kvalifikovanou nebo prostou většinou. Z tohoto hlediska jsou hlavními platformami pro vyjednávání pracovní skupiny a Výbor stálých zástupců (COREPER) při Radě EU. To představuje významný nástroj prosazování vlastních zájmů nově přistoupivších zemí střední velikosti v citlivých oblastech, kde došlo k odevzdání části suverenity, jako jsou otázky hraničních kontrol nebo udělování víz. Z tohoto hlediska může spolupráce se všemi členskými státy za účelem dosažení konsensu a hledání dočasných koalic založených na jednotlivých otázkách převážit nad formalizovanými uskupeními, jakými je rovněž visegrádkská skupina. Hledání konsensu rovněž zabraňuje přetvoření visegrádkské skupiny do kvazi-koaličního hlasovacího bloku.

Jiné názory ovšem předpokládají, že země náležející k visegrádkské skupině spojují specifické zájmy a aspirace určující jejich perspektivy v Evropské unii a že jejich spolupráce by byla přirozenou formou prosazování společných zájmů. V květnu 2004 přijali premiéři zemí V4 novou Visegrádkskou deklaraci, vyjadřující odhodlání k dalšímu posilování spolupráce. Spolupráce čtyř nových členských zemí EU se má zaměřovat na přínos k rozvoji politiky EU vůči sousedům ve východní a jihovýchodní Evropě, zvláště v rámci Evropské politiky sousedství. Příloha deklarace zahrnuje mezi oblastmi budoucí spolupráce i následující: společný příspěvek ke Společné zahraniční a bezpečnostní politice (SZBP) a Politice sousedství a spoluprací v oblasti spravedlnosti a vnitra, včetně ochrany vnějších hranic a spoluprací v přistoupení k schengenskému prostoru.

Integrace do Schengenu je dobrým příkladem rozvíjející se mezistátní spolupráce na operativní úrovni, která vznikla již před přistoupením, ale která získala nový impuls přistoupením k Evropské unii. 11. září 2003 při schůzce ministrů vnitra zemí V4 se zúčastnění zavázali formou společné deklarace ke společné přípravě na přistoupení k Schengenu a k přijetí

harmonizovaného postupu ke členství v tomto uskupení. Jakožto výsledek této spolupráce byly zřízeny různé expertní pracovní skupiny (pracovní skupina pro schengenskou spolupráci, pracovní skupina SIS-2, síť právníků) za účelem společné přípravy a harmonizace schengenských akčních plánů uvedených čtyř zemí.

Rozhovory s úředníky ministerstev vnitra čtyř zemí ukazují na konsensus ohledně možností další spolupráce zemí skupiny ve srovnání s obdobím před přistoupením. Na rozdíl od atmosféry konkurence mezi zeměmi během přístupových rozhovorů respondenti poukázali na sdílenou důvěru ohledně současného přístupu visegrádských zemí k Schengenu. V souladu s tím podaly čtyři země paralelně žádosti o přistoupení k Schengenu na konci roku 2004. Rovněž byl přijat polský požadavek, aby systémy hraniční kontroly čtyř zemí podstoupily současné hodnocení, které by umožnilo jejich přistoupení k Schengenu v roce 2007. Státy V4 byly schopny se shodnout na společné žádosti o screening a vyjádřily politickou vůli ohledně simultánního přistoupení, umožňující jejich vnímání jako jednotného bloku pro účely této politiky.

Mezi ministerstvy a pohraničními službami pokračují mnohostranná schémata spolupráce. Ukrajina a tři nové členské státy EU (Maďarsko, Polsko a Slovensko) zintenzívnily úsilí o sdílení informací a nejlepších postupů mezi příslušníky hraniční policie³. Technické konzultace se zaměřují především na výměnu informací, praktických zkušeností a nejlepších postupů. V minulých letech byly mimo jiné diskutovány otázky týkající se dokládání finančních prostředků žadatelů o víza, nových metod převaděčství nebo amnestií pro osoby bez povolení k pobytu. Pokud jde o technické konzultace, je nutno zmínit, že neexistuje automatická metoda pro přenos nejlepších postupů – jejich implementace do právních a správních struktur zemí V4 je plně v diskreci členských států. Kromě toho byly diskutovány otázky možnosti sdílení prostor českého zastupitelského úřadu v Bělorusku a maďarského velvyslanectví v Moldavsku (Maďarsko nemá ambasádu v Bělorusku a Česká republika nemá diplomatické zastoupení v Moldavsku), prozatím ovšem tato jednání nedospěla k žádným praktickým výsledkům.

Pokud jde o vízovou politiku, je nutné připomenout iniciativu maďarského ministra vnitra na tzv. Salcburském fóru, které zahrnuje kromě

3) Na rok 2005 byl přijat Akční plán. Pro podrobnější informace viz kapitola „Ukrajinská ostraha hranic a vyrovnávání se s novými bezpečnostními hrozbami v souvislosti s rozšířením EU“ in: 2004 European Accession: Implications for Ukraine's Relations with its Central European Neighbours, str. 256-264

visegrádských zemí rovněž Rakousko a Slovinsko⁴. Návrh z 12. listopadu 2004 předpokládal původně užší spolupráci mezi Rakouskem a Maďarskem ohledně sdílení konzulátů za účelem vydávání víz, která měla zůstat otevřená ostatním účastníkům Salcburského fóra. Podrobné podmínky spolupráce v rámci Salcburského fóra mají být rozpracovány ministerstvy zahraničí a maďarské ministerstvo vnitra oznámilo uvedenou iniciativu ministerstvu zahraničí. Přestože iniciativa měla být diskutována během Visegrádské konzulární konzultace, která se konala v prosinci 2004 v Budapešti, není doposud jasné, zda tato spolupráce bude omezena na přijímání žádostí o víza, nebo bude rozšířena na vydávání víz jménem dalších států. Úředníci ministerstev vnitra pokládají takovou spolupráci za slučitelnou s plánem EU na zavedení společných úřadů pro vydávání víz, obsaženým v Haagském programu⁵. Přestože se na Fóru projednávají otázky týkající se víz a Schengenu, v současnosti se zdají blokovány nebo přinejmenším zpomaleny v důsledku rozdílů mezi zeměmi plně zapojenými do Schengenu a zeměmi participujícími pouze částečně. Salcburská iniciativa – přestože je všeobecně pokládána za prospěšnou – byla rovněž kritizována jakožto potenciální zdroj konkurence ve vztahu k Visegrádu, vytvářející nadbytečné struktury.

1.3. Místní spolupráce konzulárních úřadů visegrádských zemí na Ukrajině a v Moldavsku

Dosavadní omezená spolupráce v konzulárních záležitostech na Ukrajině a v Moldavsku odhaluje významné rozdíly mezi visegrádskými zeměmi ohledně přístupu k otázce slučitelnosti společného postupu k plné integraci do Schengenu s rozdílnými zájmy na vztazích s východními sousedy. Během rozhovorů s českými, maďarskými, polskými a slovenskými konzuly pro Ukrajinu a Moldavsko byly tyto rozdíly rovněž zdůrazněny. Konzulové poznamenali, že kvalita a kvantita spolupráce mezi konzuláty zemí V4 byla ovlivněna rozdílným vnímáním problémů, kterým musely jednotlivé země čelit, a rozdílným vnímáním jejich potřeb. Rozdíly ve strategii a přístupu čtyř zemí ovšem nezabránilly spolupráci na technické a operativní úrovni. Spolupráce konzulátů visegrádských zemí je založena primárně na výměně informací a ad hoc konzultacích.

4) Rozhovory s činiteli maďarského ministerstva vnitra.

5) Ibid

Z hlediska českých konzulů byl zdůrazněn rozdíl mezi Českou republikou a ostatními visegrádkými zeměmi. Neexistence společné hranice mezi Českou republikou a Ukrajinou a Moldavskem byla zdůrazněna jako klíčový faktor způsobující daleko menší (ne-li marginální) zájem české administrativy o otázky týkající se nejlepších postupů při ochraně vnějších hranic (včetně jejich sociálně-ekonomických dopadů, například vlivu na malý příhraniční obchod). Kromě toho intenzita rodinných vztahů mezi občany České republiky a Ukrajiny nebo Moldavska je daleko menší než v případě Slovenska, Polska a Maďarska, s výjimkou nutnosti zvláštního režimu během sezónních přesunů v průběhu náboženských nebo státních svátků (např. svátek Všech svatých)⁶. V neposlední řadě česká zkušenost v otázkách udělování krátkodobých víz byla silně spojena s obavou možného zneužití systému za účelem nelegálního zaměstnání vzhledem k tomu, že držitelé turistických víz často překračovali povolenou dobu pobytu a hledali pracovní uplatnění. Čeští úředníci rozhodně nezvažují liberálnější vstupní režim pro ukrajinské občany, protože ti naprosto dominují statistikám cizinců porušujících pobytový režim v České republice (jedná se o 87% všech odhalených případů). Podle názorů zaměstnanců českých konzulátů je otázka nelegálního zaměstnávání (zvláště Ukrajinců) daleko důležitější pro Českou republiku než pro Polsko, Slovensko nebo Maďarsko.

Některé z těchto postojů byly potvrzeny slovenskými úředníky, kteří zdůraznili, že rozhodnutí v oblasti vízové politiky často závisí na suverénních politických rozhodnutích jednotlivých států a že tato oblast politiky zůstává zcela vnitřní záležitostí. Brzké zavedení víz pro občany Ukrajiny a Moldavska a pozdější rozhodnutí o liberalizaci pohybu byly uvedeny jako příklady jednostranných slovenských postojů. Z tohoto důvodu byli respondenti poněkud skeptičtí ohledně perspektivy společného budoucího postupu visegrádkých zemí ve věci flexibilnějších vstupních podmínek pro občany nečlenských sousedních států.

Maďarští, polští a čeští konzulové se shodli na tom, že hlavním přínosem setkání ve formátu V4 v předvstupním období byla výměna informací o modelech vízové politiky jednotlivých zemí. Dobrým příkladem je zkušenost, kterou získali maďarští konzulové od svých protějšků v době, kdy se sami připravovali na zavedení vízového režimu vůči Ukrajině. České

6) Jistý zájem byl zaznamenán ze strany české menšiny ze západoukrajinského regionu Volyně. Tato otázka ovšem nehrála významnou roli v rámci rozhodnutí o obecné vízové politice ČR vůči Ukrajině.

a slovenské postupy a zkušenosti se zavedením víz byly zkoumány maďarskými konzuly pracujícími v Kyjevě, kteří zároveň prováděli rozsáhlé konzultace se svými polskými protějšky. Zaměstnanci maďarského konzulátu v Užhorodě pečlivě sledovali formu zavedení a provádění slovenského vízového režimu vůči Ukrajině, přičemž zaznamenali negativní reakce ze strany ukrajinské veřejnosti a úřadů. Rovněž zaznamenali zvýšenou mobilitu mezi Maďarskem a Ukrajinou jakožto důsledek zavedení slovenské vízové povinnosti a vysokých poplatků za víza. Konzulární zaměstnanci se také snažili analyzovat domnělou restriktivnost slovenského vízového režimu, zvláště velmi vysoký počet neúspěšně vyřízených žádostí, který dosahoval až 20%.

Konzulové visegrádských zemí v Kyjevě potvrdili, že přistoupení k EU zásadním způsobem změnilo formát a rozsah spolupráce visegrádských konzulátů v této lokalitě. Pravidelné schůzky týkající se vízových a konzulárních záležitostí a zahrnující pouze tyto čtyři státy byly považovány za částečně užitečné před přistoupením a samotná skupina byla označena jako „integrační nápad“ jedním z respondentů. Například zastoupení kandidátských zemí (ve složení V4 a pobaltských států) v Kyjevě se scházely na pravidelné bázi (jedenkrát za měsíc) na úrovni velvyslanců a zástupců velvyslanců před zavedením vízové povinnosti. Ale již v předstupním období se stávaly důležitými setkání se zástupci EU a zemí Schengenu, sloužící jako zdroj relevantních zkušeností. V současné fázi po vstupu do EU, ale před přistoupením k Schengenu, se význam těchto tzv. schengenských setkání (zahrnujících rovněž neschengenské členy EU) ještě zvýšil a oddělená spolupráce nových členských zemí včetně visegrádských států jim nemůže konkurovat. Setkání v širším formátu slouží nejen k výměně informací, ale rovněž k harmonizaci vízových požadavků, zahrnujících např. nutnou dokumentaci nebo požadované finanční prostředky žadatelů, které jsou nezbytnou podmínkou pro integraci do schengenského systému.

V protikladu k pochybnostem o užitečnosti pokračujících visegrádských konzultací na vysoké úrovni týkajících se vízových a konzulárních otázek zůstává zásadní součástí každodenní práce operativní spolupráce (především výměna informací). Například polští konzulové, zvláště s dlouhodobou zkušeností a pobytem v dané lokalitě, zakládají svá rozhodnutí na žádosti o „dobré služby“ kolegů ze států Schengenu nebo visegrádských zemí. Naopak maďarské, polské a slovenské konzuláty na Ukrajině pravidelně konzultují s českým konzulátem v Kyjevě záležitosti týkající se

žádostí o vízum, kdy žadatel má v pase záznam učiněný českými úřady (např. záznam o odmítnutí žádosti). Potřeba spolupráce je zvláště vysoká v těch místech, kde jsou zastoupeny pouze některé státy. V Užhorodě, kde mají ze zemí V4 konzulát pouze Maďarsko a Slovensko (od r. 2000), byla velmi rychle navázána spolupráce mezi oběma úřady.

Operativní spolupráce se zdá být zvláště významnou ve vztahu k občanům Moldavska, kteří žádají o víza na visegrádských konzulátech v Kišíněvě nebo v Bukurešti. Zeměpisná vzdálenost mezi českým a slovenským konzulátem na jedné straně (Bukurešť) a polským a maďarským (Kišíněv) na straně druhé, stejně jako sdílená představa o relativně vysokém riziku ilegální migrace a přeshraniční trestné činnosti, jsou v tomto případě významnými pohnutkami pro výměnu informací mezi konzulárními úřady. Čeští konzulové uvádějí, že nejintenzivnější vztahy z úřadů států V4 udržovali s polským konzulátem. Ve většině případů je spolupráce založena na neformální výměně informací, na varování před novými způsoby padělání dokumentů nebo poskytování jiných informací relevantních pro oblast vydávání víz. Slovenští konzulové zdůraznili možnost kontaktování maďarského nebo polského konzulátu v Kišíněvě a popsali současnou úroveň spolupráce se zastoupeními ostatních visegrádských zemí jako „nadstandardní“. Oceňují výměnu informací o falšovaných cestovních dokumentech, ilegálním přistěhovalectví, nepravdivých údajích v žádostech o vízum a podtrhují, že setkání s ostatními konzuly se uskutečňují na pravidelné bázi.

Maďarští konzulové naopak zdůrazňují, že skutečná spolupráce se rozvíjela teprve po přistoupení. Zatímco dříve omezená kapacita konzulárních sekcí velvyslanectví zabraňovala smysluplné spolupráci mezi konzuláty, dnes se odehrává výměna informací na pravidelné bázi. V roce 2004 byla dokonce vznesena myšlenka možného maďarsko-českého konzulárního zastoupení v Moldavsku (kde v současnosti není ČR zastoupena) a v Bělorusku (kde nemá zastoupení Maďarsko). Ovšem podle názorů diplomatů není v současnosti plán na sdílení konzulárních prostor reálný především s ohledem na logistické překážky. Kromě toho Ministerstvo zahraničí České republiky nedávno rozhodlo o otevření českého konzulátu v Kišíněvě.

2. ZHODNOCENÍ POTŘEBY BUDOUČÍ SPOLUPRÁCE

2.1. Podmínky pro prohloubení visegrádské spolupráce ve vízové oblasti

Jak jsme ukázali, současný a rychlý přístup k Schengenu představuje osu, kolem níž se soustřeďuje úsilí o spolupráci mezi ministerstvy vnitra a hraniční policie visegrádských zemí. Většina respondentů z těchto institucí tudíž zdůraznila, že jakákoli národní nebo multilaterální schémata spolupráce, týkající se oblasti spravedlnosti a vnitra, nesmí za žádných okolností zpomalit proces integrace do schengenského systému. Zvláště představa užší konzulární spolupráce zemí V4 ve vztahu k občanům Ukrajiny a Moldavska byla přijata buď s velkými výhradami nebo dokonce naprostým odmítnutím ze strany zástupců české a slovenské státní správy v oblasti spravedlnosti a vnitra.

Skepticismus českých a slovenských respondentů vyplývá z několika faktorů. Dá se říci, že zahraniční politika obou zemí je více motivována sladováním se stanovisky ostatních členských zemí EU na úkor zachování zvláštních vztahů se zeměmi mimo EU⁷. Toto očekávání bylo již částečně naplněno např. rozhodnutím ukrajinské vlády, která zrušila vízovou povinnost pro všechny členské země EU bez ohledu na dřívější privilegované či zvláštní vztahy. Tento přístup, založený na přesvědčení, že neefektivnějším způsobem řízení vztahů Ukrajiny a EU je právě koordinace pozic členských zemí na evropské úrovni (alespoň z hlediska ČR), je demonstrován převážně reaktivním stanoviskem české vlády v této otázce. Zrušením poplatků za víza Česká republika pouze reagovala na ukrajinské rozhodnutí o zrušení vízové povinnosti.

Pozice České republiky je v tomto směru obzvláště zřejmá. Pokud by mělo dojít ke konfliktu mezi plnou integrací do schengenského systému a spoluprací v rámci V4 ve vízových otázkách, je evidentní, že by Česko dalo přednost integraci do Schengenu. Určitou shovívavost lze očekávat pouze ve vztahu ke Slovensku, ale i pozice „rukojmího“ ve vztahu k liberálnímu režimu

7) Král, D.: Zahraniční politika rozšířené Evropské unie: Úloha nových členských států a kandidátských zemí EU. Europeum, Praha 2005.

na česko-slovenské hranici má své meze a Česká republika by mohla, i když opatrně, zaujmout čistě jednostranný přístup. To se ukázalo již v roce 1999, kdy jednostranné rozhodnutí České republiky o ukončení bezvízového styku s Ukrajinou nechalo Slovensku pouze omezený manévrovací prostor. Navíc datum ukončení bezvízového styku ani technický postup spojený s tímto krokem nebyl koordinován s ostatními partnery z visegrádské skupiny. Navíc je v Česku i přes deklarovanou podporu integračních ambicí nových sousedů EU přikládána vztahům s Ukrajinou a Moldavskem menší váha než v ostatních zemích V4. Můžeme tudíž očekávat poněkud reaktivní přístup české reprezentace, kontrastující s aktivismem Polska, Maďarska a Slovenska.

Opatrný přístup Česka byl zvláště zřejmý v období před přistoupením, kdy visegrádská spolupráce mohla být potenciálně v rozporu s prioritním cílem členství v EU. Ačkoli tyto obavy postupně vymizely a čeští činitelé pozitivně kvitovali přínos regionální spolupráce pro rychlejší integraci např. do schengenského systému, pořád panuje konsensus ohledně toho, že roli Visegrádu není možno přeceňovat. Existují například obavy, že formát visegrádské spolupráce může být některými státy (např. Polskem) zneužíván za účelem prosazování jejich vlastních národních zájmů. Česká republika tudíž cítila, že musí pro sebe nalézt určitou „diplomatickou niku“ odlišnou od Ukrajiny, která byla téměř monopolizována polskou diplomacií.

V určitém smyslu česká pozice vyjadřuje přístup všech visegrádských zemí s výjimkou Polska tím, že přijímá argumentaci Evropské unie, spojující otázku víz s otázkami vnitřní bezpečnosti. Navíc absence vnější hranice činí z České republiky zemi s nejmenšími obavami ze vztahů s východními sousedy. Jedinou výjimkou může být otázka hranice se Slovenskem, která má být vyřešena současným přistoupením k Schengenu. Právní a politická nadřazenost regulačního rámce EU rovněž znamená, že čeští činitelé pokládají unijní instituce za nejefektivnější formát pro budoucí vyjednávání o vztazích s Ukrajinou a Moldavskem. V tomto smyslu Česká republika očekává, že nová vízová politika vůči oběma zemím bude výsledkem legislativní činnosti EU. Tuto myšlenku dále podporuje skutečnost, že v jednáních s Ukrajinou bude jakožto hlavní institucionální partner zaangažována Evropská komise na základě rámcového mandátu schváleného Radou.

Zároveň se čeští politici činitelé snaží hrát aktivnější úlohu v jiných oblastech blízkého sousedství EU (západní Balkán, Moldavsko a Bělorusko). Zvýšená pozornost věnovaná těmto regionům byla reflektována zřízením Oddělení transformační spolupráce v rámci Ministerstva zahraničních věcí a aktivismem české diplomacie stejně jako neziskového sektoru vůči nezisko-

vým organizacím a aktivistům v oblasti lidských práv v různých zemích. Čeští političtí činitelé navíc opakovaně zdůrazňují nutnost vytvářet nejrůznější zájmová uskupení v rámci EU–25 k prosazování českých národních zájmů. Přestože se tedy nezdá, že by východní sousední země EU byly prioritním zájmem ČR, nevylučuje to případnou českou podporu iniciativám dalších zemí vedoucím k posílení této dimenze zahraniční politiky EU. Česká republika chce být konstruktivním hráčem (včetně podpory jiných iniciativ, pokud nekolidují s českými zájmy), který uznává důležitost této oblasti pro ostatní státy visegrádské skupiny, zvláště pro Polsko⁸.

Zatímco Slovensko může klást větší důraz na nutnost visegrádské spolupráce a zaujmout aktivnější stanovisko ve vztahu EU-Ukrajina, jeho politická stanoviska byla v mnoha ohledech blízká stanoviskům českým. Většina respondentů vyjadřujících se k perspektivám další liberalizace vízové politiky vůči Ukrajině a Moldavsku uvedla následující obecné úvahy:

- Při vyjednáváních o hraničním režimu vůči občanům třetích zemí je hlavním cílem slovenských úřadů a agentur v rámci politiky spravedlnosti a vnitra zajištění bezpečnosti Slovenska a jeho občanů, ochrana státních hranic a boj s organizovaným zločinem a ilegální migrací.
- Slovensko může být v oblasti spravedlnosti a vnitra otevřené vůči Ukrajině a Moldavsku, pokud tyto země budou pokračovat v procesu demokratické, politických a tržních reform a pokud nebudou představovat riziko z hlediska vnitřní bezpečnosti a národních zájmů pro Slovensko.
- Jakožto členský stát EU převzalo Slovensko odpovědnost za koordinaci svých politik se standardy EU v oblasti spravedlnosti a vnitra, který ale nemůže zcela rezignovat na ochranu a sledování svých vlastních národních zájmů v rámci společných pravidel a postupů.

Další dvě země visegrádské skupiny daleko více zdůrazňují potřeby jednotlivých zemí a trvající roli této skupiny zemí při prezentaci specifických požadavků oblastí na východní hranici EU. Polští i maďarští respondenti zdůrazňovali nutnost vybudování důvěry ve funkčnost vízové politiky ostatních zemí a potřebu další výměny informací a expertízy o praxi vydávání víz. To vyžaduje hlubší konzulární spolupráci, která jde dále než současná úroveň výměny informací. Samotné přistoupení k Schengenu vyžaduje mentální

8) Viz výroky předsedy Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR L. Zaorálka při návštěvě Tallinnu; toto tvrzení bylo rovněž potvrzeno během rozhovorů se zaměstnanci ministerstva zahraničí.

změnu – mentální změnu v komunitárním smyslu – kdy se země cítí odpovědná za celou oblast Schengenu a ne pouze za své teritorium. Podobně bude určitou mentální změnu vyžadovat i visegrádská spolupráce.

Je nutno budovat vzájemnou důvěru, zvláště po zkušenostech s určitými omezeními regionální spolupráce v předstupném období. Zkušenosti zaměstnanců polského ministerstva zahraničí s institucionalizovanou visegrádskou spoluprací nebyly do okamžiku přistoupení povzbuzující, protože Polsko bylo izolované ve své snaze zaujmout aktivní vízovou politiku vůči Ukrajině mimo rámec EU. Rozhodnutí České republiky a Slovenska z roku 2000 zavést vízovou povinnost učiněná po Visegrádské rezoluci o potřebě harmonizovaného postupu v této otázce byla tedy vnímána jako znak neschopnosti skupiny naleznout efektivní konsensus.

Na rozdíl od ostatních visegrádských zemí byly polské instituce otevřené myšlence hledání liberálních řešení přístupu ukrajinských příslušníků do rozšířené EU, vnímaly ovšem tuto otázku jako součást polské východní politiky. Komunikační strategie, schopná přesvědčit polské politiky o nutnosti konzulární spolupráce, musí prezentovat ani ne tak kvantifikovatelné technické výhody dosažené za nízkých nákladů, nýbrž se musí zaměřovat na politické překážky zabráňující přijetí nového, mnohostranného přístupu v otázce východní politiky Polska stejně jako jeho strategie přistoupení k Schengenu. Polsko má zájem získat podporu svých visegrádských sousedů pro všechny deklarace učiněné současnou polskou vládou, jako například Česko-polská deklarace o vzájemné podpoře ve vízových otázkách a zájem na současném přistoupení k schengenskému systému spolu s ostatními visegrádskými státy. Existuje rovněž naděje, že přistoupení k EU dalo Polsku nové impulsy k vytváření aliancí za účelem prosazování národních priorit zahraniční politiky a přehodnocení dosavadního formátu visegrádské spolupráce.

Maďarští respondenti poukázali na obavy sdílené s Polskem, že zvýšená harmonizace na úrovni EU bude zahrnovat restriktivnější opatření, která místo usnadnění přístupu občanů třetích zemí do Evropské unie jejich vstup naopak omezí. Prvním potenciálním zdrojem obav jsou finanční požadavky, které určitě mohou omezit vzájemný kontakt. Po přistoupení k Schengenu nebudou moci Polsko a Maďarsko poskytovat občanům sousedních zemí víza bez poplatku. Vízové poplatky za schengenská víza budou harmonizovány na úrovni 35 €, což způsobuje závažnou překážku pro cesty občanů východních zemí, zvláště Ukrajiny, kde se průměrná výše měsíční mzdy pohybuje kolem 80 €. Maďarsko i Polsko se domnívají, že je i v zájmu ostatních visegrádských zemí, aby byly zavedeny preferenční poplatky pro specifické

kategorie návštěvníků po přistoupení k schengenskému systému, zahrnujícímu závazek ke zpoplatnění víz. Systém jednoduššího přístupu k vízům pro občany kaliningradské oblasti může posloužit jako argument vůči ostatním partnerům v EU, kdy vyjednávání mezi EU a Ruskem o zjednodušeném přístupu k vízům bude bráno jako precedens.

Další bod, který byl zdůrazněn maďarskými respondenty, se týká záměru EU harmonizovat podmínky pro vstup občanů třetích zemí do EU, což zahrnuje stanovení jednotné hranice pro finanční prostředky požadované k pobytu. Současné návrhy se pohybují v rozmezí 30 € až 100 € na den pobytu. Požadavek na takové finanční zajištění může znemožnit mnoha příslušníkům maďarské menšiny stejně jako ostatním občanům Ukrajiny vstup do Maďarska (současná sazba vyžadovaná maďarskými úřady je 1000 HUF, což je asi 4 € na den). Na druhé straně je vízová politika EU považována za prostředek k zabránění nelegální migrace a existují už náznaky dalšího posilování spolupráce mezi Maďarskem a sousedními státy, kde žijí maďarské menšiny. Maďarsko a další nové členské státy na vnější hranici EU by se měly snažit prosadit diferenciovaný přístup ve vztahu ke třetím zemím, který by favorizoval země mimo EU se silnými vazbami ke členským státům. Kromě daleko nižší úrovně mezd v těchto zemích se zdá zavedení jednotné sazby vyžadovaných finančních prostředků jako neospravedlnitelné, neboť většina příslušníků maďarských menšin cestujících do Maďarska pobývá u svých příbuzných a ne v hotelích.

Jednou z oblastí, na kterých se respondenti všech zemí shodli, je skutečnost, že bez politické vůle a rozhodnutí na národní úrovni není možno očekávat pozitivní změnu v daném směru. Respondenti shodně tvrdili, že fórum pro projednávání nových vizí a myšlenek musí rozhodně zahrnovat zástupce ministerstev zahraničí, neboť ta nesou hlavní odpovědnost za konzulární a vízové otázky, ale zásadní rozhodnutí musí být učiněno na úrovni vlád. Protože dosavadní politické iniciativy zůstaly omezeny na deklarace o nutnosti společného přistoupení k druhé fázi schengenského acquis bez zásadního praktického dopadu, hlavní impuls musí přijít od politických aktérů, a to členů legislativy i exekutivy, a teprve poté může dojít k radikálnějšímu posunu ve spolupráci a koordinaci V4 ve vízové politice vůči Ukrajině a Moldavsku. Je nutné zdůraznit, že zvýšení politického zájmu o vízovou politiku vůči těmto zemím se již projevilo v souvislosti s nedávnými politickými změnami na Ukrajině, a to nejen v souvislosti s tzv. "oranžovou revolucí" a změnou na postu prezidenta a premiéra, ale i s nadcházejícími parlamentními volbami. Respondenti jsou si vědomi, že pokud se jakožto

reakce na demokratické změny alespoň symbolicky nezmění vízová politika zemí EU vůči Ukrajině, může být tento zatvrzelý přístup Ukrajinci vnímán jako velmi negativní signál nízkého zájmu Evropské unie o své sousedy.

2.2. Přínosy budoucí spolupráce

Mezi možnými přínosy různých forem pokračující visegrádské spolupráce ve vízových otázkách uvedli respondenti jak výhody finanční, tak politické. Pro menší státy by mohl přínos spočívat v možnosti sdílení zdrojů a společného zpracování žádostí o víza. Například pro Maďarsko a Slovensko by mohlo být výhodné nemuset udržovat konzulární prostory a příslušnou technickou infrastrukturu, ale zároveň zachovat svou přítomnost ve všech lokalitách, kde jsou tyto země v současnosti zastoupeny. Další respondenti poukázali na časovou výhodu v porovnání s rodícími se eurokonzuláty vzhledem k tomu, že je časově daleko jednodušší vyvinout spolupráci mezi čtyřmi zeměmi než mezi zeměmi pětadvacítky. Poukazovali rovněž na skutečnost, že bilaterální vztahy se sousedními zeměmi by se mohly zlepšit v důsledku zjednodušení procesu vydávání víz.

Polský zájem na sdílení své konzulární sítě s visegrádskými zeměmi by naopak mohl být podpořen schopností ministerstva zahraničí doložit technický a finanční přínos nedávno rozšířené sítě 5 konzulátů na Ukrajině, která je mezi zeměmi V4 nejrozsáhlejší. Využití této rozsáhlé sítě může být nedostatečné po té, co většina potenciálních žadatelů obdrží víza a rozšíření jejich služeb tak může ospravedlnit její další existenci. Navíc Polsko nemá vlastní zastoupení na Zakarpatské Ukrajině, pro kterou je nejbližším konzulárním místem Lvov.

Česko-slovenský příklad může posloužit jako nejjednodušší a nejpřirozenější projekt konzulární spolupráce, založený na společné zkušenosti sdílení a koordinace diplomatických a konzulárních zastoupení. Po „vyjednaném“ rozvodu Československa oba nástupnické státy musely rozdělit diplomatická zastoupení bývalé federace. V praxi to často znamenalo rozdělení diplomatických a konzulárních úřadů tam, kde to bylo možné, v ostatních případech dočasné sdílení jediné budovy zastupitelskými úřady obou nových států. Přestože tato koexistence netrvala příliš dlouho (jelikož prestiž nových států vyžadovala plná a standardní diplomatická zastoupení), může to do budoucna představovat základ pro praktickou spolupráci mezi konzulárními úřady. Vliv může mít i jazyková blízkost, například z hlediska používání dvou typů formulářů, anebo větší otevřenost zaměstnanců konzulátu při jednání

s institucemi a občany druhé země. Jak na diplomaticko-politické, tak na každodenní úrovni komunikace je český jazyk srozumitelný pro občany Slovenska a naopak, z dlouhodobého hlediska se ovšem jazyková blízkost může zmenšit stejně jako obecná schopnost používat jazyk druhého státu.

Další okruh možných výhod – zvláště zdůrazňovaný maďarskými respondenty – jsou přínosy politické. Respondenti uvedli potřebu budovat aliance (což je jednodušší pro státy se zkušeností úzkých kontaktů a vzájemné informovanosti) v rámci Evropské unie v oblastech konvergujících zájmů. Někteří zmínili společné polské, maďarské a slovenské zájmy vůči Ukrajině, jiní zmínili sdílený zájem týkající se úzkého okruhu zemí při východní hranici EU a přítomnost národnostních menšin v těchto oblastech, další zdůraznili, že Maďarsko může prosazovat zájmy svých menšin za hranicemi pouze ve spolupráci s několika dalšími zeměmi v rámci EU.

Maďarští konzulové vidí prostor pro další visegrádskou spolupráci, stejně jako pro spolupráci v rámci Salcburského fóra, a jsou otevření myšlence zapojení pobaltských států do plánovaných iniciativ. Pokud jde o otázku možných společných řešení usnadňujících cestování Ukrajinců, maďarští činitelé mají za to, že Maďarsko poskytlo Ukrajině maximum z hlediska vízové politiky a že nyní je na ostatních zemích V4 a Evropské unie, aby liberalizovaly svou vízovou politiku vůči této zemi. V případě Polska a Slovenska se jedná o možnost výjimky pro držitele služebních pasů, v případě České republiky o výjimku pro držitele diplomatických a služebních pasů, a v případě České republiky, Slovenska, Rumunska a Bulharska o přijetí preferenčního opatření asymetrického vízového režimu, který uplatňuje Polsko a Maďarsko. Vítají českou a slovenskou reakci na ukrajinské rozhodnutí o zrušení vízové povinnosti vůči občanům EU ve formě dočasného zrušení vízových poplatků a argumentují, že další země v regionu (Rumunsko, Bulharsko apod.) by měly tento příklad následovat.

Polské motivy pro konzulární spolupráci mezi visegrádskými zeměmi jsou jak technické, tak politické. Podle jednoho diplomata s rozsáhlou zkušeností s visegrádskými partnery má Polsko zájem na schématu konzulární spolupráce primárně jakožto na metodě podporující polskou vizi východní politiky. Tudíž s ohledem na daleko menší mobilitu vůči ostatním zemím nepředstavuje pro Polsko problém možná administrativní a finanční zátěž, na základě které by požadovalo přímou kompenzaci od svých partnerů. Očekává od nich spíše explicitní podporu východní dimenze zahraniční politiky EU. Politicky se v současnosti cítí Varšava relativně izolovaná ve svém úsilí přiblížit Ukrajinu více k Unii a podpora visegrádských partnerů by představovala

důležité zvýšení důvěryhodnosti polské politiky v očích Kyjeva, stejně jako politický zisk demonstující vyváženou východní dimenzi zahraniční politiky EU. V tomto kontextu polský diplomat vyjádřil zklamání nad skutečností, že polský pracovní dokument (non-paper) týkající se této otázky obdržel relativně malou podporu z Budapešti, Bratislavy nebo Prahy. Konečně zaměstnanci ministerstva zahraničních věcí uvedli, že vysoce postavení úředníci (jako například náměstek ministra) mají o otázky konzulární spolupráce zájem a že politické otázky je třeba vnímat v širším kontextu. Polsko by rovněž mohlo profitovat z demonstrace své schopnosti spolupráce s dalšími novými členskými zeměmi před současným přistoupením k Schengenu.

Na druhé straně Česká republika bude jedinou novou členskou zemí bez vnější pozemní nebo námořní hranice. Zatímco se zdá, že tato pozice činí z České republiky „čistého příjemce“, „čistého vítěze“ nebo dokonce „černého pasažéra“ celého systému a vysvětluje nižší prioritu schengenské agendy v českém politickém procesu, poskytuje jí to zároveň jistou flexibilitu při vyjednávání o těchto otázkách. Protože Schengen v sobě nezahrnuje pouze ochranu vnějších hranic, vnitrozemská pozice České republiky může ovlivnit její chování ve smyslu aktivnějšího přístupu k jiným otázkám (jakožto kompenzaci za výhody, dané její geografickou polohou) nebo dokonce oslabit její (neformální) vyjednávací pozici při jednáních o otázkách spravedlnosti a vnitra na úrovni EU.

Vývoj v evropském kontextu poukazuje na určité trendy, které mohou potenciálně posílit úsilí visegrádských států. Některé z hlavních trendů vízové politiky vůči Ukrajině a Moldavsku (stejně jako vůči Rusku) mj. zahrnují:

- Jednání o readmisních dohodách s Ukrajinou a Ruskem, které dominují současným vztahům mezi EU a uvedenými zeměmi v oblasti spravedlnosti a vnitra.
- Politické gesto, učiněné novým ukrajinským prezidentem Juščenkem a liberalizující vízovou politiku vůči občanům EU cestujícím na Ukrajinu. Tato liberalizace má formu asymetrické vízové politiky, obdobně jako je tomu v současnosti ve vztahu Polsko-Ukrajina a Maďarsko-Ukrajina (bezvízový styk pro občany Polska a Maďarska, ale vízová povinnost pro Ukrajince). Toto Juščenkovo politické gesto bude transformováno do praktické ukrajinské vízové politiky jen postupně. Tento postupný a asymetrický systém liberalizace je dále doložen nedávným rozhodnutím ukrajinské vlády, rušícím vízovou povinnost pro občany EU (původně jen dočasně od 1. května do 1. září 2005) bez očekávání recipročních opatření.

- Selektivní liberalizace vízové politiky EU vůči Ukrajině (a Moldavsku) – tj. např. debaty o bezvízovém styku pro diplomaty, studenty a akademiky.

Otázka víz navíc nabyla jisté politické citlivosti po oranžové revoluci na Ukrajině. Nejen že ukrajinské elity a odborníci otevřeněji deklarují svou proevropskou orientaci, ale i velká část ukrajinského obyvatelstva, zvláště v západních regionech, je nyní ve styku s novými členskými státy EU. Nové politické vedení se rovněž snaží tlačit Evropskou unii k další liberalizaci, což dokládá i jednostranné rozhodnutí o zrušení víz ze strany prezidenta Juščenka.

2.3. Překážky další spolupráce

Přes diplomatické úsilí Ukrajiny byly nové členské státy EU jen částečně úspěšné ve své snaze změnit postoje evropských institucí a starších členských států. Dotazovaní činitelé zdůraznili jasný rozdíl mezi ambiciózním evropským programem Juščenkovy vlády a rezervovanějším postojem EU ve vízových otázkách. Například jeden z maďarských respondentů poukázal na rozdíly v rétorice obou stran. Ukrajinská vláda mluví a volá po „liberalizaci“ vízových vztahů, zatímco evropské protějšky hovoří pouze o „ulehčení“ nebo „větší flexibilitě“ víz. Čeští úředníci se shodují na tom, že Česká republika spolu s ostatními kandidáty na plnou integraci do schengenského systému neměla jasno ohledně manévrovacího prostoru ve své vízové politice vůči východním sousedům. Výraz používaný nejčastěji zaměstnanci české státní správy byl „uvolnění“ (tj. ekvivalent liberalizace) a ne „ulehčení“ (tj. ekvivalent anglického „facilitation“). Zatímco liberalizace vízové politiky by vyžadovala změnu *acquis*, uvolnění je vnímáno spíše jako modifikace praktik v rámci schengenských pravidel. Z toho je možno dovodit, že zatímco pravidla schengenského *acquis* (a evropské legislativy obecně) nevyloučila zcela manévrovací prostor pro národní praktiky, tento prostor je daleko užší, než očekávaly východní sousedé a zvláště pak Ukrajina.

Většina účastníků interview byla otevřená řešením v jakémkoli regionálním formátu, která by vedla k obecnému ulehčení vízových a konzulárních problémů. Jakmile byla ovšem nadnesena otázka koordinace vízové politiky ve formátu V₄, většina zaujala velmi rezervovaný postoj. V oblasti vízové spolupráce (a obecně Schengenu) byla úroveň spolupráce zemí V₄ jedním respondentem označena za „lehce přecenitelnou“. Důvody tohoto postoje je třeba spatřovat především v pokračující obavě o status uvedených zemí v rámci EU stejně jako v rozdílných postojích k otázkám nečlenských sousedních států.

Většina respondentů ze zemí V₄ byla skeptická ohledně možnosti spolupráce v oblasti víz, zvláště před přistoupením k Schengenu. Zdůrazňovali přitom, že v tomto období je jedinou možnou oblastí spolupráce harmonizace příprav na zapojení do schengenského prostoru. Znovu zdůraznili přínos visegrádské spolupráce v souvislosti s přistoupením a tvrdili, že kromě samotného přistoupení mají visegrádské země příliš málo společných zájmů, které by takovou spolupráci ospravedlňovaly. Ve skutečnosti je možno v kontextu členství v EU očekávat další konkurenci, což se projevilo v soutěži Polska a Maďarska ohledně návrhu na umístění nové Agentury pro ochranu vnějších hranic.

Mezi potenciálními překážkami vízové spolupráce respondenti zmínili rovněž příliš dlouhou dobu, kterou by vytvoření schématu této spolupráce zabralo, větší politický důraz na zachování národní svrchovanosti v těchto otázkách (včetně obavy ze ztráty institucionálních pravomocí) a kolizi s prioritním cílem přistoupení k Schengenu (viz výše). Argumentovali tím, že by bylo příliš nákladné harmonizovat národní postupy v rámci několika málo oblastí, zůstávajících v národní kompetenci, a že tyto náklady by byly neospravedlnitelné v souvislosti s budoucí harmonizací na evropské úrovni. Zmínili rovněž problémy technického rázu, stejně jako problémy s ochranou osobních údajů při harmonizaci postupů, propojování databází a překážky při zajišťování bezpečnostních zájmů. Další možný problém, který byl nastíněn, se týkal vysokého počtu žadatelů na sdílených konzulárních pracovištích, vedoucí k prodloužení čekací doby a ke zvýšené nespokojenosti žadatelů, což by mohlo následně vést ke zhoršení vztahů mezi zeměmi původu a cílovými zeměmi.

Někteří respondenti dokonce tvrdili, že regionální spolupráce při implementaci vízové politiky na úrovni nižší než evropské by byla v rozporu s *acquis*, a to i v několika málo oblastech, které zůstávají v národní kompetenci. Jedinou možnou formou spolupráce tedy zůstává společná iniciativa a tlak na společnou akci EU v oblasti vízové politiky. Byly zaznamenány i takové výroky, že spolupráce mezi zeměmi V₄ se stala obsoletní vzhledem k tomu, že rámec EU a Schengenu je rozhodující pro všechny členské státy EU. Nejsilnější kritika zazněla ze slovenského ministerstva vnitra (Úřad hraniční a cizinecké policie). Zástupci úřadu otevřeně odmítli možnost, že by slovenské úřady uznávaly tranzitní a krátkodobá víza vydaná ostatními visegrádskými zeměmi. Poukazovali přitom na to, že pro povolení vstupu cizinců na území Slovenské republiky je z bezpečnostního hlediska možno uznávat pouze platná slovenská víza až do okamžiku, kdy se Slovensko stane

součástí schengenského prostoru. Odmítli jakékoli pokusy o zintenzívnění spolupráce ve formátu V₄ nad rámec konzultací a výměny informací za účelem koordinovaného vstupu do schengenského prostoru.

Rovněž v Polsku bylo zdůrazňováno, že státní správa musí brát v potaz především požadavky na rychlé přijetí schengenského acquis a zvláště zaměstnanci ministerstva vnitra a hraniční policie nebyli ochotni se angažovat v nepodstatných aktivitách s vidinou dlouhodobých přínosů, které by ovšem mohly být v rozporu s programem EU. Tyto instituce se primárně zaměřují na využití prostředků ve výši 280 miliónů € ze Schengenského fondu do roku 2006 a snaží se vylepšit obraz Polska jakožto poslední kandidátské země, která uzavřela kapitolu Justice a vnitro, a to kvůli nedůvěře ohledně jeho schopnosti ostraha vnější hranice. Na druhé straně nemá Polsko příliš rozsáhlé zkušenosti se zainteresováním ostatních visegrádských zemí pro podporu své východní politiky, která je často pokládána za zvláštní přínos Polska k činnosti rozšířené Unie. Bohužel, prozatím je jen velmi málo promyšlena otázka možných spojení a poučení ze zkušeností dalších visegrádských zemí v oblasti vízové politiky vůči Ukrajině, a to i tam, kde má tato politika podobný formát, jako např. v případě Maďarska.

Několik respondentů považovalo konvergenci zájmů mezi čtyřmi zeměmi za nedostatečnou, aby ospravedlňovala jakoukoli obecnou formu spolupráce. Objevila se tvrzení, že visegrádské uskupení není ani nejlepší platformou pro harmonizaci vízové politiky vůči východním sousedům (díky odlišné poloze České republiky) a že země ležící při východní hranici EU mají více společných zájmů než státy V₄. Další konflikty rozdělují státy velké (Polsko) a malé (Česká republika, Slovensko a Maďarsko) a země s významnými národnostními menšinami v sousedních státech (Maďarsko) a státy bez takových menšin (Polsko, ČR a Slovensko). Kromě obecně nižšího českého zájmu o Ukrajinu bylo zdůrazněno, že na rozdíl od Polska, které má především zájem na vztazích s Ukrajinou, je maďarský zájem soustředován na země západního Balkánu (především na Srbsko a Černou Horu) a teprve druhotně na Ukrajinu. Ve světle těchto rozdílných přístupů je visegrádská spolupráce často vnímána jako způsob, jehož prostřednictvím se stát se specifickým zájmem snaží projektovat tento zájem prostřednictvím V₄ na mezinárodní úroveň a použít jej jako prostředek k prosazení svých národních zájmů.

Nedávný politický vývoj měl smíšený dopad na možnosti spolupráce a nastolil jisté překážky. Politická krize v České republice a v Polsku v roce 2005 oslabil postavení vlád v těchto zemích. Nestabilita vlády a pravděpodobné změny v jejím složení značně snížily schopnost veřejné správy iniciovat nové

kroky a odsunuly vládní instituce, resp. jejich politické vedení, do velmi pasivní role. Ze strany České republiky a Polska tudíž není možno očekávat novou politickou iniciativu do okamžiku, kdy dojde k výměně vlády na základě nadcházejících parlamentních voleb⁹. Navíc vývoj v Německu a v Evropě obecně brání jakýmkoli odvážnějším iniciativám vedoucím k posílení vztahů se sousedy EU včetně vizových otázek. Kromě toho únava z rozšíření byla interpretována jako jeden z důvodů odmítnutí Ústavní smlouvy EU ve francouzském a nizozemském referendu. Je možno rovněž zaznamenat určitou opatrnost ohledně rozšiřování příslibů a závazků vůči Ukrajině, především ze strany Německa, v souvislosti s nedávným skandálem ohledně liberálního přidělování víz ministerstvem Joschky Fischera, interpretovaným jako bezpečnostní riziko jak pro Německo, tak ostatní státy EU. Je možno očekávat konzervativní přístup Německa k jakémukoli aktivnímu zapojení do evropských schémat usnadnění přístupu k vizům, zvláště po parlamentních volbách v září 2005.

Na druhou stranu je možno říci, že se objevily jisté podněty pro spolupráci. Po vstupu si Polsko, Maďarsko a Slovensko jako nové členské státy hraničící s Ukrajinou uvědomily, že přistoupení k EU uspokojivě nevyřešilo otázku přeshraničních vztahů. Zajímavé je, že myšlenka používání konzulárních úřadů ostatních států uskupení byla neformálně diskutována zaměstnanci ministerstev zahraničí visegrádských zemí, v důsledku nedostatečné politické vůle nebo institucionální podpory ovšem nebyla dále rozvinuta. Polští diplomaté však poznamenali, že nedávný aktivismus Polska ohledně volební krize na Ukrajině a evropské perspektivy této země nezůstaly bez povšimnutí v ostatních hlavních městech V₄, v důsledku čehož se zintenzívnila výměna informací jak prostřednictvím polských diplomatů v těchto hlavních městech, tak prostřednictvím velvyslanectví států V₄ ve Varšavě. To znamená, že nové nadnesení témat, která byla odmítnuta pro nedostatek vhodné politické atmosféry, může mít v následujících měsících větší šanci na úspěch.

9) Září 2005 v Polsku a červen 2006 v České republice.

3. NAVRHOVANÝ OBSAH BUDOUČÍ SPOLUPRÁCE

3.1. Proveditelnost navrhovaných řešení

Respondenti byli požádáni, aby zhodnotili perspektivy následujících tří možných oblastí spolupráce visegrádských zemí za účelem usnadnění vstupu občanů Moldavska a Ukrajiny:

- a) možnost akceptování krátkodobých víz vydaných ostatními členskými státy EU (zvláště zemí Visegrádu) bez nutnosti udělení tranzitního víza pro vstup do země,
- b) možnost akceptování legálního pobytu v jiném členském státě EU (zvláště zemí Visegrádu) bez nutnosti udělení krátkodobého víza pro vstup do země,
- c) konzulární zastoupení visegrádských zemí budou přijímat žádosti o krátkodobé vízum občanů Ukrajiny a Moldavska pro ostatní visegrádské země, provádět pohovory, navrhovat rozhodnutí, předávat žádosti orgánům cílové země ke konečnému rozhodnutí a vydávat víza žadatelům.

Současné dohody o vízovém styku mezi Polskem a Maďarskem na jedné straně a Ukrajinou na straně druhé obsahují doložku podobnou alternativám a) a b) ve vztahu k zemím Schengenu. Znamená to, že občané Ukrajiny, kteří obdrželi krátkodobá schengenská víza, nepotřebují tranzitní víza polská či maďarská, a ti, kteří obdrželi dlouhodobá víza v zemích Schengenu nebo povolení k pobytu, nepotřebují krátkodobá víza pro Polsko či Maďarsko. Přestože jsou tato ustanovení v rozporu s schengenským *acquis*, prozatím byla ze strany EU přehlížena, protože již před dlouhou dobou byl předložen návrh, který by umožňoval novým členským zemím akceptovat schengenská víza jako víza národní ještě před přistoupením k Schengenu. Pokud bude uvedený návrh schválen, stejná otázka může být prezentována Evropské unii ve vztahu k ostatním novým členským státům, což by umožnilo státům visegrádské skupiny akceptovat víza vydaná ostatními státy V4 jako víza národní. Otázkou zůstává, zda bude možné takové řešení provést ještě před přistoupením visegrádských zemí k schengenskému prostoru.

Respondenti byli velmi rozděleni, pokud jde o proveditelnost bodu c) a většina z nich nebyla schopna nastínit formu a obsah možné vízové spolupráce zemí V₄ ve vztahu k východním sousedům. Například zástupci českých úřadů vyjádřili poměrně skeptický pohled na možnost sdílení konzulárních úřadů nebo předávání dokumentů prostřednictvím komunikačních kanálů visegrádských zemí. Respondenti z ostatních zemí neviděli žádný důvod pro částečné zastoupení, neboť podle jejich názoru současná zátěž související se zpracováním žádostí je zvládnutelná v rámci existujících národních zastoupení. Polští a maďarští činitelé shodně prohlásili, že přítomnost jejich úřadů v současných lokalitách na Ukrajině slouží všeobecnému zájmu jejich zemí. Maďarští konzulové poukázali na to, že jejich konzulární síť na Ukrajině již odpovídá koncentraci požadavků na maďarská víza, která se soustřeďuje do oblasti západní Ukrajiny a Kyjeva. Z toho dovodili, že sdílení prostor ani plné nebo částečné vzájemné zastupování úřadů V₄ by nepřineslo významné praktické přínosy pro Maďarsko ani pro žadatele.

Zároveň je třeba se zamyslet nad tím, zda tato kolektivní řešení mohou přispět k vytvoření plánovaného Evropského útvaru pro vnější činnost nebo společného Evropského konzulárního úřadu. Zde již panuje menší konsensus. Někteří činitelé pokládali takovouto spolupráci za možnou jak před tak po přistoupení k Schengenu a tvrdili, že podobné příklady spolupráce existují mezi dalšími členskými státy EU. Bylo rovněž zdůrazněno, že taková spolupráce by se odvíjela stejným směrem jako iniciativa na vytvoření diplomatické služby EU, kterou předpokládá Ústavní smlouva¹⁰. Kromě toho respondenti podtrhli užitečnost potenciální vízové spolupráce (včetně možného vydávání společných visegrádských víz) vůči dalším zemím, např. Rusku. Ovšem jiní (především maďarští a slovenští úředníci) se domnívají, že vízové politiky visegrádských zemí jsou příliš rozdílné, aby je bylo možno harmonizovat ještě před přistoupením k Schengenu. Někteří zmínili, že o takové spolupráci se již uvažovalo, ale byla odmítnuta právě s poukazem na rozdílnost politik a procedur.

Byly rovněž položeny otázky, zda má částečné zastoupení smysl po rozšíření Schengenu. Objevily se také praktické otázky týkající se částečného zastoupení. Pokud mají být dokumentace k žádosti a víza předávány mezi konzulárními zastoupeními na Ukrajině, zachování současných krátkých lhůt

10) Pravděpodobnost brzkého přijetí těchto řešení se snížila po přerušení ratifikačního procesu v důsledku neúspěšných referend ve Francii a Nizozemí. Není ovšem možné vyloučit, že budou vyvinuty jiné formy spolupráce, jelikož i někteří odpůrci současného znění Ústavní smlouvy uznávají nutnost posílení Společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

na vyřízení žádosti, které nabízí Polsko a Maďarsko, se může ukázat jako nemožné. Byly rovněž zdůrazněny možné komunikační problémy (především mezi maďarštinou a slovanskými jazyky) v souvislosti s posuzováním žádostí. Je rovněž otázkou, jak harmonizovat profesionální přípravu personálu jednotlivých konzulárních zastoupení. Další možností spolupráce je tedy sdílení konzulárních prostor, tedy řešení, které již praktikují některé členské země EU (a plánuje se také pro Maďarsko a Rakousko v Černé Hoře). Zde jsou citlivé otázky důvěry a suverénní národní vízové politiky méně akutní než v případě plného nebo částečného zastoupení, stále by ale bylo nutno vyřešit technické otázky typu sdílení nákladů.

Další ambiciózní projekty mohou učinit otázku částečného zastoupení zbytečnou. Například vzhledem k tomu, že bude nutné harmonizovat podmínky pro vydávání víz v rámci spolupráce v oblasti Schengenu a spravedlnosti a vnitra obecně, dávalo by větší smysl plné zastoupení jiným členským státem než zastoupení částečné. Kromě viditelné výhody úspory nákladů by takový scénář mohl znamenat rovněž výhodu profesionální, jelikož země s velkou zkušeností z určitého regionu může o vízových otázkách rozhodovat kvalifikovaněji než země se slabšími vazbami nebo migrací z určitého státu. Částečné zastoupení se rovněž může zdát obsoletní v dlouhodobém výhledu na vytvoření společného evropského konzulárního útvaru, sestávajícího z kariérních diplomatů, kteří zastávají funkci konzulů. Toto řešení může poskytnout odpověď na problém rozdílných školících schémat a konzulárních praktik členských zemí tím, že zavede celoevropský výcvik a nábor diplomatů, ale zároveň zde zůstává otázka financování. Bude takový útvar financován z evropského nebo z národních rozpočtů?

V každém případě se respondenti shodují v tom, že částečné zastoupení mezi visehradskými zeměmi může fungovat pouze za předpokladu splnění určitých podmínek. Mezi klíčové podmínky patří obeznámenost se systémy postupů v rámci cizinecké policie ostatních zemí a elektronizace jednotlivých konzulárních informačních systémů. Největší přínosy byly očekávány v souvislosti s výměnou informací za účelem odhalování nepravdivých žádostí o vízum. Několik činitelů se zmínilo o otázce sdílení informací o osobách vyhoštěných z některé ze zemí V4 (a to ještě před přistoupením k Schengenskému informačnímu systému II) a o boji proti podvodům během zpracovávání žádostí o vízum. Maďarští úředníci se zajímali o jakákoli možná bilaterální nebo regionální řešení, která by přispěla k bezpečnostně-filtrační funkci procesu zpracovávání vízových žádostí, například prostřednictvím vybavení a know-how pro odhalování falšovaných dokumentů nebo propojení národních databází

nechtěných osob nebo osob porušujících vízové předpisy. Zvláště koordinace politik zemí V₄ vůči občanům Moldavska by podle nich mohla být přínosná. Naopak polští konzulové poukázali na přínosy spojené s fungováním on-line ověřovacích systémů v dalších visegrádských zemích, umožňujících přístup k policejním záznamům. Souhlasili s tím, že by bylo vhodné mít přístup do databázi hraniční policie visegrádských zemí nebo alespoň vyměňovat si informace o osobách, kterým byl odmítnut vstup do některého ze států V₄. Čeští konzulové s politováním konstatovali, že v současnosti neexistuje standardní postup pro vzájemnou výměnu seznamů osob, kterým byl odepřen vstup, mezi zastupitelskými a konzulárními úřady zemí V₄.

Tudíž jak poznamenali někteří čeští a maďarští respondenti, technická spolupráce a koordinace bude zřejmě pokračovat. Hlavní oblasti, kde se taková spolupráce dá očekávat, zahrnují harmonizaci nebo přibližování vízových poplatků mezi visegrádskými zeměmi a harmonizaci výjimek, kdy je možno vízové poplatky prominout. Maďarští činitelé ovšem byli skeptičtí ohledně myšlenky blokových výjimek pro určité cílové skupiny (např. zjednodušený proces udělování víz studentům). Uvedli naopak, že proces zpracování víz by mohl být zjednodušen vývojem on-line služeb a zmínili pozitivní polský příklad tzv. přeregistrace. Ovšem s ohledem na extrémně nízkou úroveň přístupu k internetu a nízké procento domácností s počítačovým vybavením na Ukrajině a v Moldavsku se zdá, že toto řešení může přinést pouze velmi marginální zlepšení z hlediska spokojenosti žadatelů o vízum.

3.2. Příspěvek k formování politiky EU

Jako oblast možné spolupráce v souvislosti s vízovou politikou bylo zmíněno společné úsilí o usnadnění přístupu k vízům pro občany Ukrajiny, sahající od preferenčního zacházení (např. snížení vízových poplatků nebo několikarázová víza pro určité skupiny, např. obyvatele příhraničních regionů) až po dlouhodobý cíl vyjmutí Ukrajiny z tzv. „černé listiny“ EU. Doposud se jako výsledek visegrádské spolupráce objevilo jen málo praktických návrhů, neboť mezi respondenty nepanovala shoda, zda vyjmutí Ukrajiny z tohoto seznamu je skutečně sdíleným zájmem visegrádských zemí. Několik činitelů uvedlo, že tento proces do značné míry závisí na vnitřním vývoji a reformách na Ukrajině samotné. Nicméně existují určité perspektivy pro aktivity v oblasti spravedlnosti a vnitra, které by měly být visegrádskými zeměmi reálně zvažovány a iniciovány s cílem zajistit větší flexibilitu vízové politiky v krátkodobém a střednědobém horizontu.

Ve světle přetrvávající nedůvěry v některých členských zemích EU ohledně zrušení vízové povinnosti pro země jako je Ukrajina nebo Moldavsko by se visegrádské země měly snažit o to, aby kritéria pro vyjmutí z „černé listiny“ byla jasně specifikována, aby byla měřitelná a aby vylučovala možnost přijetí čistě politických rozhodnutí. Je nutné, aby Evropská unie byla konzistentní v kontrole pokroku a aby byla schopna poskytnout kompenzaci, jelikož používání dvojích standardů (např. zahájení jednání o usnadnění vízového styku s Ruskem a ne s Ukrajinou, přestože Rusko nesplňuje podmínky lépe) může brzdit vývoj v sousedních zemích. Konkrétní kroky pro usnadnění vízového styku by například měly být zahrnuty do jednotlivých akčních plánů v rámci Evropské politiky sousedství. Navíc vývoj společné politiky EU vůči novým sousedům by měl přinést hmatatelné přínosy v blízké budoucnosti. Konzulární úředníci by rádi viděli kroky vedoucí k harmonizaci vízových postupů mezi všemi členskými státy EU a Schengenu vůči Moldavsku, částečně za účelem snížení bezpečnostního rizika, že Moldavané budou používat falešná víza a pasy.

Bylo zdůrazněno, že výchozí podmínkou pro jakékoliv usnadnění vízového režimu vůči Ukrajině je posílení ukrajinských hraničních kontrol, stejně jako uzavření readmisní dohody mezi Ukrajinou a EU, které se budou muset přizpůsobit současné bilaterální dohody stejně jako instrumenty na úrovni EU. Přijetí rámcového rozhodnutí EU o malém pohraničním styku, spolu se znovupřijetím dvoustranných dohod v novém rámci, může rovněž sloužit k usnadnění mobility mezi hraničními regiony sousedních zemí a novými členskými zeměmi EU. Jakákoli liberalizace vízového režimu ze strany členských zemí EU rovněž vyžaduje vyřešení problému ukrajinské východní hranice spolu s uzavřením a prováděním readmisní dohody mezi Ukrajinou a Ruskem.

V důsledku toho je jedním ze způsobů, jak zvýšit šance Ukrajiny na to, aby se dostala na „bílou listinu“ EU, posílení spolupráce a pomoci Ukrajině za účelem zlepšení její ostrahy hranic, především východních a severních, což je ve společném zájmu jak EU, tak visegrádských zemí. Visegrádské země by například mohly podporovat myšlenku přidělení stálých styčných úředníků z Ukrajiny u jednotlivých jednotek hraniční policie na společných hranicích s Ukrajinou a naopak. Prozatím se pomoc EU zaměřená na zlepšení ochrany budoucí vnější hranice soustřeďovala na budoucí členské státy formou programů předvstupní pomoci. Praktická zkušenost ovšem ukazuje, že ochrana hranic je daleko efektivnější, pokud je prováděna společně nebo alespoň koordinována na obou stranách hranice. Pomoc EU by tedy měla

být přizpůsobena realitě místních poměrů. Jinými slovy: pro zefektivnění pomoci EU v rámci spravedlnosti a vnitra pro budoucí východní hranici by bylo vhodné, aby se současná podpora, kterou dostávají jednotlivé země (Polsko, Slovensko, Maďarsko a Ukrajina) „internacionalizovala“ do společného Programu pro východní hranici. Tento program by zkombinoval podporu bilaterálních iniciativ mezi jednotlivými novými členskými státy a Ukrajinou s mnohostrannou podporou pro trojstranné nebo čtyřstranné projekty v těchto lokalitách. To usnadní visegrádským sousedům Ukrajiny participaci na akčním programu EU v oblasti spravedlnosti a vnitra pro Ukrajinu a učiní ochranu budoucí východní hranice EU efektivnější a méně nákladnou.

Visegrádské země by měly pomoci Ukrajině kvalifikovat se pro plnou účast na systému předčasné prevence ilegální migrace. Všechny iniciativy v tomto směru, včetně výměny zkušeností týkajících se reforem systému hraniční kontroly v zemích V₄, které v horizontu pěti až osmi mohou vést k systému společné hraniční kontroly s Ukrajinou, je možno umístit pod hlavičku programu Partnerství pro společnou kontrolu hranic. Takový program mohou visegrádské státy navrhnout EU a Ukrajině. Program musí být pojat s cílem pomoci EU provést svůj akční plán v oblasti spravedlnosti a vnitra, přijatý v roce 2001. Je nutné zorganizovat společné výcvikové programy o standardech a pravidlech hraniční kontroly v EU za účasti visegrádských zemí a Ukrajiny. Takové programy musí zahrnovat rovněž zástupce policejních a justičních složek s cílem usnadnění spolupráce a vzájemně koordinovaných aktivit v oblasti spravedlnosti a vnitra.

Z dlouhodobého hlediska ovšem musí být otázky víz odděleny od otázek ilegální migrace a kriminality. Vízová politika vůči Ukrajině a Moldavsku byla a stále je v Evropské unii spojována s problémy týkajícími se nelegálního pohybu, ochrany vnějších hranic EU a dalšími otázkami, které vedly k rozmělnění samotné podstaty veřejné debaty o těchto otázkách v některých státech V₄. Proto je zde potřeba intenzivnější veřejné debaty s politickými činiteli a veřejností v zemích V₄ o otázkách vízového režimu vůči Ukrajině za účelem zlepšení vzájemného porozumění. Visegrádské země by měly vstoupit aktivně do evropské debaty o otázkách spravedlnosti a vnitra a snažit se prosadit jisté korekce „schengenských stereotypů“, stále převládajících v některých členských státech a přizpůsobujících se spíše veřejnému mínění a vnímání než realitě. Například hlavním cílem vízové politiky, jak je chápána v EU a potvrzuje to i schengenské *acquis*, je eliminace rizika nelegálního přistěhovalectví. Ovšem zkušenost získaná z fungování nových vízových režimů poskytuje následující protiargument: kombinace vízové politiky ve

dvoustranných vztazích s otázkami ochrany jejich společné hranice proti nelegální migraci ze třetích zemí je naprosto neospravedlnitelná. Jedná se o dva důsledky, se kterými je nutno zacházet odlišně a je nutno je řešit v rámci odlišných politik a aktivit. Zavedení víz mělo výrazný dopad na legální pohyb osob přes hranice mezi Ukrajinou a Polskem, Maďarskem a Slovenskem, zvláště pak na vzájemný pohyb občanů sousedních států. Nemá ovšem téměř žádnou souvislost s nelegálním pohybem občanů třetích zemí přes západní hranici Ukrajiny. Je ve společném zájmu visegrádských zemí, aby zkušenosti tohoto druhu byly náležitě sdělovány evropským činitelům i evropské veřejnosti a následně vedly k možným změnám schengenského *acquis* ve smyslu jeho větší flexibility a reflexe místní reality, stejně jako jeho slučitelnosti s deklarovanými cíli Evropské politiky sousedství.

3.3. Národní vízové politiky

Bez ohledu na aktivity Evropské unie je třeba mít na paměti, že visegrádské státy budou vydávat národní dlouhodobá víza pro občany třetích zemí (několikarázová víza platná pro pobyt v délce až 6 měsíců v rámci jednoho roku) i po přistoupení k schengenskému *acquis* v roce 2007. Toto řešení může přispět ke zohlednění specifických regionálních podmínek v hraničních regionech zemí sousedících s Ukrajinou s cílem zachování přeshraniční spolupráce, pohybu místních obyvatel a pěstování přirozených dlouhodobých ekonomických a lidských vazeb. Od března 2001 uvolnilo Slovensko vízový režim s Ukrajinou (zavedený v červnu 2000) a přijalo další opatření, např. vynětí osob s trvalým pobytem v 83 obcích na obou stranách hranice ze standardní vízové povinnosti. Obyvatelům těchto obcí jsou udělována několikarázová víza (platná pro pobyt do šesti měsíců v rámci jednoho roku), a to bez poplatku. Podobná opatření existují i v rámci Schengenu, např. zvláštní vízový režim pro příhraniční styk španělských provincií Ceuta a Melilla se dvěma sousedními marockými provinciemi Tetuan a Nador. Tento scénář by měl být visegrádskými zeměmi realisticky zvažován z hlediska jeho možné použitelnosti vůči ukrajinským občanům žijícím v příhraničních regionech podél východní hranice EU. To je ovšem možné pouze za podmínky, že ukrajinské úřady dokážou zajistit, aby udělování potvrzení o trvalém pobytu pro ukrajinské občany v těchto regionech bylo transparentní a nebylo možno je zneužít. Visegrádské země musí navíc společným úsilím v EU prokázat, že takovéto řešení není hrozbou pro vnitřní bezpečnost v rámci schengenského prostoru.

Maďarská politika, jejímž cílem je usnadnění pohybu etnických Maďarů, může sloužit jako další precedens pro určitá národní řešení, která jsou navíc v souladu s evropským *acquis*. V důsledku neúspěšného referenda, konaného v prosinci 2004 a týkajícího se dvojího občanství pro etnické Maďary, představil v lednu 2005 premiér Gyurcsány pětibodový program „národní odpovědnosti“. Jeden z těchto pěti bodů se týká zavedení zvláštního typu pobytového víza (tzv. „D“ vízum nebo národní vízum), jehož cílem je usnadnění vstupu etnických Maďarů (zvláště příslušníků menšin žijících v Srbsku a Černé Hoře a na Ukrajině) do Maďarska. 6. června 2005 pak maďarský parlament novelizoval zákon z r. 2001 o vstupu a pobytu cizinců. Podle novely, která nabude účinnosti v lednu 2006 budou tato zvláštní pobytová víza platit po dobu 5 let pro několikanásobný vstup a prakticky na neomezenou dobu. Tato víza mohou být udělena těm, kteří chtějí pravidelně navštěvovat Maďarsko nebo zde pobývat delší dobu za účelem posilování jejich jazykové, kulturní nebo národní identity nebo rodinných vazeb. Pro účely slučitelnosti s pravidly EU taková víza neopravňují držitele k práci nebo studiu v Maďarsku.



INSTITUT PRO EVROPSKOU POLITIKU

EUROPEUM

INSTITUTE FOR EUROPEAN POLICY

© 2005, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM
Rytířská 31, 11000 Praha 1, Česká republika
Telefon: (+420) 221610207
E-mail: europeum@europeum.org
www.europeum.org