

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

Diplomová práce

2019

Jan Pelich

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

**Visapoint: případová studie implementace systému pro
žadatele o vízum z Ukrajiny**

Diplomová práce

Autor práce: Jan Pelich

Studijní program: Sociologie

Vedoucí práce: Mgr. Martin Nekola, PhD.

Rok obhajoby: 2019

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 9.května 2019

Jan Pelich

.....

Bibliografický záznam

PELICH, Jan. *Visapoint: případová studie implementace systému pro žadatele o vízum z Ukrajiny*. Praha, 2019. 84 s. Diplomová práce (Mgr.). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce Mgr. Martin Nekola, PhD.

Rozsah práce: 155 152 znaků

Anotace

Diplomová práce má charakter popisné případové studie a věnuje se systému elektronického objednávání termínů k podání žádostí o pobytová oprávnění, Visapointu. Ten byl zaveden mezi léty 2009 – 2017 na vybraných zastupitelských úřadech v tzv. třetích zemích, tedy zemích mimo EU a EHP. Hlavní implementátor Visapointu, MZV, si od zavedení sliboval rovný, spravedlivý a bezplatný přístup cizinců k rezervaci termínu.

Fungování Visapointu však bylo od počátku problematické. Z pohledu cizince se nedalo zaregistrovat k podání žádosti a mnoho klientů tak využilo služeb nelegálních zprostředkovatelů, kteří obsazovali volné termíny, aby je mohli následně draze prodávat.

Výzkum v diplomové práci je opřen o teorii implementace, konkrétně model top – down, který jako první rozpracovali autoři Sabatier a Mazmanian (rok citace DOPLŇ). Ve výzkumu byly použity kvalitativní výzkumné metody, zejména rešerše dokumentů, analýza aktérů a kombinace strukturovaného rozhovoru s otevřenými otázkami s rozhovorem pomocí návodu.

Výzkum byl zaměřen na žadatele o víza z Ukrajiny, kde byl jeden z nejproblematictějších přístupů k podání žádosti. Z výzkumu vyplývá, že Visapoint byl jako nástroj zvolen správně, problematická však byla jeho implementace.

Annotation

The diploma thesis has the character of descriptive case study and it deals with the system of electronic ordering of terms for applications for residence permits, Visapoint, which was introduced between 2009 and 2017 at selected embassies in third countries, which means countries outside the EU and EEA. The main implementer of the Visapoint, the Ministry of Foreign Affairs, since its introduction promised equal, fair and free access for foreigners to reserve a date.

However, the operation of the Visapoint was problematic from the beginning. From the foreigner's point of view, it was not possible to register for the application and many of them used the services of illegal intermediaries who filled the deadlines to sell them dearly. The research in the thesis is

based on the theory of implementation, namely the top - down model, which was first developed by Sabatier and Mazmanian. The research used qualitative research methods, especially document research, analysis of actors and a combination of structured interview with open questions with the interview using instructions. The research was aimed at visa applicants from Ukraine, where one of the most problematic approaches to applying was. The research shows that Visapoint was chosen correctly as a tool, but its implementation was problematic.

Klíčová slova

Visapoint, víza, pracovní trh, Ukrajina, případová studie

Keywords

Visapoint, visa, labor market, Ukraine, case study

Title/název práce

Visapoint: implementation case study of the service for visa applicants from Ukraine

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval svému školiteli, Mgr. Martinu Nekolovi, PhD., za odborné vedení práce a cenné rady a připomínky. Dále celé své rodině, která mě během studia podporovala a v neposlední řadě Ing. Dagmar Janovské, PhD. za grafickou úpravu celé práce.

Obsah

Úvod	5
2 Výzkumné cíle	6
3 Teoretická východiska	7
3.1 Teorie implementace ve veřejné politice	7
3.2 Implementace top-down	8
3.2.1 Implementace Bottom – up	11
3.2.2 Proměnné v analýze implementace a jejich vzájemný vztah	12
3.2.2.1 Traktabilita problému	13
3.2.2.2 Schopnost předpisu (prohlášení) strukturovat implementaci	13
3.2.2.3 Nestatutorní proměnné ovlivňující implementaci	13
3.2.2.4 Fázové proměnné	14
3.3 Výzkumné otázky	15
3.4 Výzkumné hypotézy	16
3.5 Shrnutí a propojení top - down analýzy implementace s výzkumnými otázkami, cíli a hypotézami	17
3.6 Analyzované proměnné	18
4 Metodologie	19
4.1 Případová studie	19
4.2 Design výzkumu	20
4.3 Analýza aktérů	22
4.4 Rešerše dokumentů	23
4.5 Strukturovaný rozhovor s otevřenými otázkami vs. rozhovor pomocí návodu	24
4.5.1 Kategorizace rozhovorů	25
4.6 Ohraničení a limity výzkumu	26
5 Migrační politika ČR	27
5.1 Vývoj po r. 1989	27
5.2 Současná migrační politika ČR a její ukotvení	29
5.2.1 Nový systém ekonomické migrace	29
5.2.2 Novela zákona o pobytu cizinců 2014	30
5.2.3 Strategie migrační politiky ČR	31
5.2.4 Novela zákona o pobytu cizinců 2017	31
5.3 Typy pobytových oprávnění	32
5.3.2 Dlouhodobý pobyt	33
5.3.3 Zaměstnanecká karta	33
5.3.4 Modrá karta	34
5.4 Vývoj migrace z Ukrajiny do České republiky	35
5.4.1 Dočasná a cirkulární pracovní migrace	36
6 Visapoint	37
6.1 Kontext vzniku	38
6.2 Východiska a cíle Visapointu	41
6.3 Aktéři	42
6.4 Proces implementace a fungování Visapointu	43

6.5	Proces podání a zpracování žádosti	45
6.6	Migrační projekty zaměřené na Ukrajinu	49
6.6.1	Režim Ukrajina	49
6.6.3	Zvláštní postupy pro vysoce kvalifikované zaměstnance, tzv. Projekt Ukrajina	50
7	Vyhodnocení Visapointu	51
7.1	Programová východiska Visapointu	51
7.2	Jasně a konzistentní cíle a cílová skupina	52
7.2.1	Cíle Visapointu	52
7.2.2	Cílová skupina	55
7.3	Existence adekvátního kauzálního modelu	55
7.4	Dobře strukturovaný implementační proces	56
7.5	Kompetence a postoje aktérů implementace	57
7.6	Podpora zájmových skupin a politických autorit	58
7.7	Stabilita socio-ekonomických podmínek	58
7.8	Zdroje a možná omezení	59
8	Výsledky výzkumu	59
8.1	Odpověď na HVO	59
8.2	Odpověď na VVO1	60
8.3	Odpověď na VVO2	61
9	Závěr	63
	Seznam použitých zkratk	65
	Seznam použité literatury	66

Úvod

V migrační politice České republiky panuje dlouhodobě poměrně schizofrenní situace. ČR zažívá nebývalý hospodářský růst, počet volných pracovních míst je nižší, než počet zájemců o ně a zaměstnavatelé se poohlíží po pracovnících ve třetích, nečlenských zemích Evropské unie. V přísunu pracovníků by jim rádo vyhovělo ministerstvo průmyslu a obchodu, které má zájem na dobré kondici českých firem a jejich růstu. Zájem pracovat v ČR mají také samotní pracovníci, jejich počet roste vytrvale od počátku tisíciletí, opravdový boom nastal po vstupu ČR do EU. Největší zájem mají občané zemí, se kterými ČR pojí historicky silná ekonomicko-kulturní spolupráce, Ukrajina a Vietnam. Vysoký zájem cizinců pracovat a podnikatelů zaměstnávat se však nelíbí ministerstvu vnitra, které tvoří a odpovídá za migrační politiku ČR a mimo jiné rozhoduje o udělení, nebo zamítnutí žádosti o vízum. Do toho vstupuje ministerstvo zahraničí, které má roli administrátora vízového procesu a má v gesci zastupitelské úřady, kde cizinci osobně podávají žádosti o vízum.

Přehled poptávky o víza začal být v jednu chvíli tak velký, že situace ve frontách žadatelů před zastupitelskými úřady začala být neudržitelná, vyrojili se různí zprostředkovatelé, s místy ve frontách se kupčilo a MZV se tak rozhodlo zavést jednotný elektronický systém objednávání termínů k podání žádosti o vízum – Visapoint. Systém Visapoint byl jednotlivými aktéry vnímán do jisté míry jako řešení, které sjednotí způsoby objednávání žadatelů k podání žádosti o vízum, zvýší kulturu objednávání termínů a zajistí, že všichni žadatelé z různých třetích zemí budou mít stejnou šanci. Pojila se s ním tedy jistě nemalá očekávání. Od začátku ostrého provozu se však na Visapoint snášela kritika, že nefunguje správně a do systému se dostane pouze ten, který dopředu zaplatil překupníkům.

Diplomová práce se zaměřuje na implementaci a fungování Visapointu na Ukrajině, a to z několika důvodů. Tamní zastupitelské úřady čelily jednomu z největších náporů žadatelů, nefunkčnost Visapointu tedy postihla velké množství lidí. Faktická blokáda přístupu k vízum vedla Ukrajince k snadnému získání polského pracovního víza a následné práce v ČR, kterou MV tvrdě postihovalo (viz. známá kauza s firmou Rohlik), problému s žádostí o vízum byl tak dán velký mediální prostor, situace byla z mého pohledu zajímavá. Část výzkumu jsem chtěl realizovat přímo “na místě” a zjistit postoje pracovníků zastupitelského úřadu, Ukrajina se z tohoto pohledu jevila jako vhodná země. Zajímavé je také spojení nefunkčního Visapointu a ukrajinského, tzv. klientského systému, který je hluboce zakořeněn v místní kultuře a mohl mít vliv na implementaci a provoz Visapointu.

2 Výzkumné cíle

V diplomové práci jsem vytyčil hlavní a jeden vedlejší cíl. Hlavní cíl má hodnotící charakter a je zaměřen přímo na fungování Visapointu a jeho implementaci do struktur státní správy. Hlavním cílem práce je *vyhodnotit implementaci a fungování systému Visapoint pro občany Ukrajiny*. Pro dosažení tohoto cíle bude zejména důležité identifikovat všechny zúčastněné aktéry a definovat jejich role. Mezi aktéry nemusí nutně docházet ke spolupráci, ale každý z nich se může snažit dosáhnout svých vlastních cílů, jak bylo naznačeno v úvodu.

Rozhodnutí vydat se v objednávání termínů k podání žádosti o víza cestou elektronického rezervačního systému předcházela specifická konstelace na trhu práce a v zahraniční politice ČR ve vztahu k třetím zemím. Práce obsahuje stručný přehled vývoje migrační politiky ČR, její ukotvení v legislativě a nejdůležitější legislativní změny. Shrnuje strategické dokumenty a rozhodnutí, které ve svém důsledku ovlivnily život velkého počtu lidí ze třetích zemí. Popisuje také tehdejší situaci na trhu práce a vývoj zaměstnanosti cizinců ze třetích zemí. V rámci fokusu na Ukrajinu také popisuje vývoj migrace z Ukrajiny do ČR. Všechny tyto body mi pomáhají porozumět celkové realitě, v které Visapoint vznikl a naplňují vedlejší cíl diplomové práce, kterým je *přinést ucelený obraz vývoje systému v kontextu zahraniční politiky a politiky trhu práce*.

3 Teoretická východiska

Na začátku práce představím teoretická východiska práce a poté navážu výzkumnými otázkami a hypotézami, které z teoretického backgroundu vycházejí.

Diplomová práce je opřena o teorii implementace veřejných politik. V literatuře se můžeme setkat se dvěma základními přístupy, "shora - dolů" a "zdola - nahoru". Přístup "shora - dolů" je efektivnější v případě, že sledovanou oblast pokrývá jeden dominantní veřejný program, program je opřen o jasnou legislativu (v tomto případě jsou to zákony č.326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území ČR a č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti), zdroje pro analýzu jsou do jisté míry omezené a řešitelé zajímají průměrné výsledky, nikoliv lokální specifika programu. Tento přístup začíná u klíčových rozhodnutí úředníků stojících v hierarchii přijatých rozhodnutí nejvýše. Přístup "shora - dolů" ve svých publikacích rozpracovali autoři Sabatier a Mazmanian. V diplomové práci vycházím z přístupu "shora - dolů", který podrobně rozebírám v následující kapitole.

3.1 Teorie implementace ve veřejné politice

Implementace je jednou z fází veřejně-politického cyklu. Následuje po fázi přijímání veřejné politiky, která je do značné míry závislá na průchodnosti skrze politickou reprezentaci. Implementace je zahájena okamžikem přijetí implementované politiky a trvá do té doby, dokud je implementovaná politika platná. V literatuře můžeme narazit na nejednoznačnost používání termínu implementace. Paterová a Veselý chápou implementaci jako uskutečňování, či realizaci vybrané politiky (Veselý a Nekola, 2007). Jinak implementaci chápou Mazmanian a Sabatier (1989):

“Implementace je provádění politického rozhodnutí, obvykle zakomponovaného do zákona, eventuelně může mít formu prováděcího předpisu nebo soudního rozhodnutí. V ideálním případě toto rozhodnutí identifikuje problémy, které má řešit, stanovuje cíle, které mají být dosaženy, a strukturuje proces implementace včetně jeho možných alternativ. Proces obvykle probíhá na několika úrovních, počínaje vtělením rozhodnutí do příslušného zákona, následně politickými rozhodnutími implementačních agentur, souhlasem cílových skupin s těmito rozhodnutími, skutečnými důsledky těchto rozhodnutí – jak zamýšlenými, tak nezamýšlenými, vnímanými důsledky těchto rozhodnutí a konečně revizemi příslušného zákona” (Mazmanian a Sabatier, 1989)

Uvedené definice naznačují, že implementaci můžeme oddělit od jednotlivých částí veřejně-politického procesu a nahlížet na ní jako na samostatnou jednotku. Sabatier (1999, In: Veselý a Nekola, 2007) však dále uvádí, že dělení procesu tvorby veřejné politiky na jednotlivé fáze není ideální. Fáze veřejně-politického cyklu dohromady tvoří homogenní proces ve kterém se okrajově prolínají mezi sebou.

3.2 Implementace top-down

V sedmdesátých letech publikovali Jeffrey Pressman a Aaron Wildavsky (1984) knihu "Implementace", která byla první publikací systematicky se věnující implementaci politiky. V knize představili svůj pohled na implementaci politiky, který je znám jako „top-down“. Tento pohled chápe implementaci jako racionálně řízenou shora tvůrci politických rozhodnutí. Výzkumník analyzující implementační proces se zaměřuje na přiléhavost implementace ke stanoveným cílům. Zda a do jaké míry jsou cíle naplňovány, popř. co jejich naplňování brání. Používá přitom metody průběžné evaluace. Bardach (Pressman a Wildavsky, 1984, In: Hill a Hupe, 2014: str. 146) k tomu dodává, že autoritativně přijatá politika je pouze soubor slov před následnou implementací a přijatá politika jako taková je nanejvýš východiskem pro vyjednávání mezi realizátory politiky. Birkland (2001, In: Veselý a Nekola, 2007) shrnuje předpoklady tohoto přístupu v následujících bodech:

- *politiky obsahují jasně definované cíle, vůči kterým lze hodnotit průběh implementace*
- *politiky obsahují jasně definované politické nástroje pro dosažení cílů*
- *politika je charakterizována existencí zákona nebo jiného autoritativního dokumentu ustanovujícího politiku*
- *existuje tzv. implementační řetěz, který začíná politickým vyjádřením na vrcholu – implementace probíhá jako řetězení jednotlivých akcí*
- *designéři politiky dobře znají kapacitu a míru souhlasu implementátorů*

Uvedené předpoklady mohou být také slabinami tohoto stylu. Nejvýraznějším z nich je nedostatečná jednoznačnost implementované politiky, kdy implementátoři nejsou "na jedné vlně" s těmi, kteří o podobě politiky rozhodují.

K tomu Matland (1995, str.159, In: Hill a Hupe, 2014) říká, že není jasné, zda lze při tvorbě designu politiky snadno ovlivnit nejednoznačnost (ambiguity) designované politiky. Někdy je tedy

nejednoznačnost nepovažována za proměnnou, ale za fixní parametr. Tvrdí, že nejednoznačnost může být politice vlastní. Implementátoři politiky se musí s těmito nejednoznačnostmi vypořádat navržením variantních řešení pro různé možné situace v implementované politice. Jde o jakési „experimentální implementace“ (experimental implementation) (Hill a Hupe: 2014), které mohou nejednoznačností vyřešit testováním variant v průběhu implementace. Podmínkou je minimálně politický konsenzus aktérů. Matland (1995) také rozlišuje mezi experimentální implementací, která rozlišuje mezi nejednoznačností navržené politiky a konfliktem mezi implementátory a „symbolickou implementací“ (symbolic implementation), která nejednoznačnost a konflikty nerozlišuje. Vliv jednotlivých aktérů implementace je přímo úměrný síle a vlivu koalice, které je aktér členem. Neshody mezi aktéry se řeší donucením nebo vyjednáváním, řešení problémů nebo argumentace se používají výjimečně. Podle Matlanda (1995, str. 169 - 170) je pro vysvětlení výstupů politiky klíčové identifikovat konkurenční skupiny implementátorů na místní úrovni spolu s kontextovými faktory na mikroúrovni, které mají tendenci ovlivňovat skupiny implementátorů. Winter (2006, In: Hill a Hupe, 2014) identifikuje problémy se společným používáním „dosažení cílů“ (goal achievement) nebo „výstupů politiky“ (policy outcomes) jako závislé proměnné při provádění analýzy implementace. Navrhuje identifikovat proměnné výstupů chování (behavioral output variables), které charakterizují výkon realizátorů (performance of implementers). Výzkumník zkoumající implementační proces by pak měl vysvětlit rozdíly v těchto výkonech (provedeních) politiky. Je otázkou, zda se rozdíl mezi navrhovaným výstupem politiky a výsledkem implementace týká pouze zvolené metody implementace (Hill a Hupe, 2014).

Proces top-down implementace v osmdesátých letech detailně zpracovali Sabatier a Mazmanian (1989). Jejich práce obsahuje celkovou strukturu procesu implementace rozdělenou do několika kroků jako jsou počáteční průchod implementované politiky směrem k realizaci, sladění politiky s představami jednotlivých implementátorů a příjemci politiky a analýza možných dopadů implementované politiky. Důležitou součástí je také neustálá revize, zda má uskutečňovaná politika zamýšlený dopad a její případná korekce. Tento proces je součástí veřejněpolitického procesu, který obsahuje identifikaci a definici společenského problému, určení cílů, které by uskutečňovaná politika měla naplnit a způsoby jejich dosažení.

Základními předpoklady tohoto přístupu jsou:

- hierarchická struktura politiky s rozhodováním shora-dolů, kde mají hlavní slovo nejvyšší představitelé nacházející se ve vrchních pozicích pomyslné pyramidy

- akcentace vlivu jednotlivých složek byrokratického systému na proces implementace, zejména snaha o implementaci vlastních požadavků a představ do politiky (Solnářová 2014)

Vliv na proces implementace má také mnoho vnějších faktorů, jako představy jednotlivých zájmových skupin, ekonomická kondice, dostupné zdroje, různé společenské zájmy a představy. Winkler (2002) zdůrazňuje, že top-down implementační analýza začíná v nejvyšších patrech byrokratické pyramidy a hledá odpovědi na následující otázky:

- V jakém rozsahu jsou aktivity úředníků a cílových skupin konzistentní s cíli a procedurami navrženými a předepsanými tvůrci rozhodnutí na centrální úrovni?
- V jaké míře bylo dosaženo plánovaných cílů, tedy do jaké míry jsou výstupy konzistentní s těmito cíli?
- Jaké jsou hlavní faktory, které ovlivnily (očekávané i neočekávané) výstupy programu?
- Jak byl politický program korigován na základě průběžných zkušeností s implementací.

Další kritika top – down modelu směřovala k přílišnému nezohledňování kontextů a východisek implementované politiky. Nakamura a Smallwood (1980, In: Matland, 1995) říká, že proces tvorby politického programu nutně generuje podněty o síle požadavků a o velikosti, stabilitě a míře konsenzu mezi těmi, kteří usilují o změnu. Pokud analýza implementace tyto parametry nezohledňuje, může minout důležité souvislosti obsažené v programu.

Top – down analytici také často vidí implementaci jako ryze administrativní proces a ignorují nebo se snaží odstranit politické aspekty, které jsou nedílnou součástí politického programu. Např. výzva k jasným, konzistentním a explicitním cílům obvykle nekoresponduje se způsobem schvalování politiky. Snahy o eliminaci politické stránky věci z přijímaného programu obvykle nevyvolají apolitické jednání, ale mohou vést k selhání programu jako celku (Berman 1978; Hoppe, van de Graaf, van Dijk, 1985, In: Matland, 1995).

Poslední kritika top – down modelu směřovala na kladení přílišného důrazu na zákonodárce jakožto klíčové aktéry. Matland (1995) nahlíží tuto kritiku ze dvou perspektiv. Z normativního pohledu mají street – level vykonavatelé politiky odborné znalosti z lokálního prostředí a jsou proto v lepším postavení pro to být tvůrci politických programů. Top – down modely je ale vidí jako překážky úspěšné implementace, které vyžadují kontrolu od hierarchicky výše postavených

aktérů. Z pozitivního pohledu je odcizení a street – level vykonavatelů tak velká, že je nereálné očekávat řízení činnosti těchto vykonavatelů. Aktéři na úrovni street – level jsou tak faktickými tvůrci politiky a jejího obrazu.

3.2.1 Implementace Bottom – up

Model bottom – up byl reakcí na top - down. Jeho představitelé, např. Berman (1978 a 1980), Hjern a Porter (1981), Lipsky (1978) přišli s myšlenkou, že snazší a k realitě více přiléhavé pochopení implementace je dostupné při pohledu na implementovanou politiku z perspektivy jejích vykonavatelů a příjemců (In: Matland, 1995). Berman (1978, In: Matland 1995) vidí implementaci politiky na makro a mikro úrovni. Makro úroveň představuje implementaci na centrální úrovni (hierarchicky vysoko postavení aktéři). Na makro politiku reagují její vykonavatelé na mikro úrovni, kde vzniká většina problémů s implementací. Proto obvykle vzniká široká „paleta“ lokálních verzí jedné centrální politiky. Pokud nejsou centrální plánovači ochotni umožnit přizpůsobení navrženého programu lokálním podmínkám, existuje velká šance selhání programu (Palumbo, Maynard – Moody, Wright 1984).

Model bottom – up byl kritizován z normativního pohledu, podle kterého má být kontrola prováděné politiky v kompetenci aktérů držících moc na základě demokratických voleb, tedy aktérů nacházejících se v horních patrech pomyslné mocenské pyramidy (Linder a Peters 1987, In: Matland, 1995).

Druhý kritický pohled je zaměřen na nadměrné zaměření „bottom – up“ modelu na lokální úroveň politiky. Aktéři na centrální úrovni nejsou přímými vykonavateli politiky, ale ovlivňují institucionální strukturu, dostupnost zdrojů a vliv jednotlivých aktérů na implementaci, čímž mohou podstatným způsobem ovlivnit úspěšnost programu (Matland, 1995).

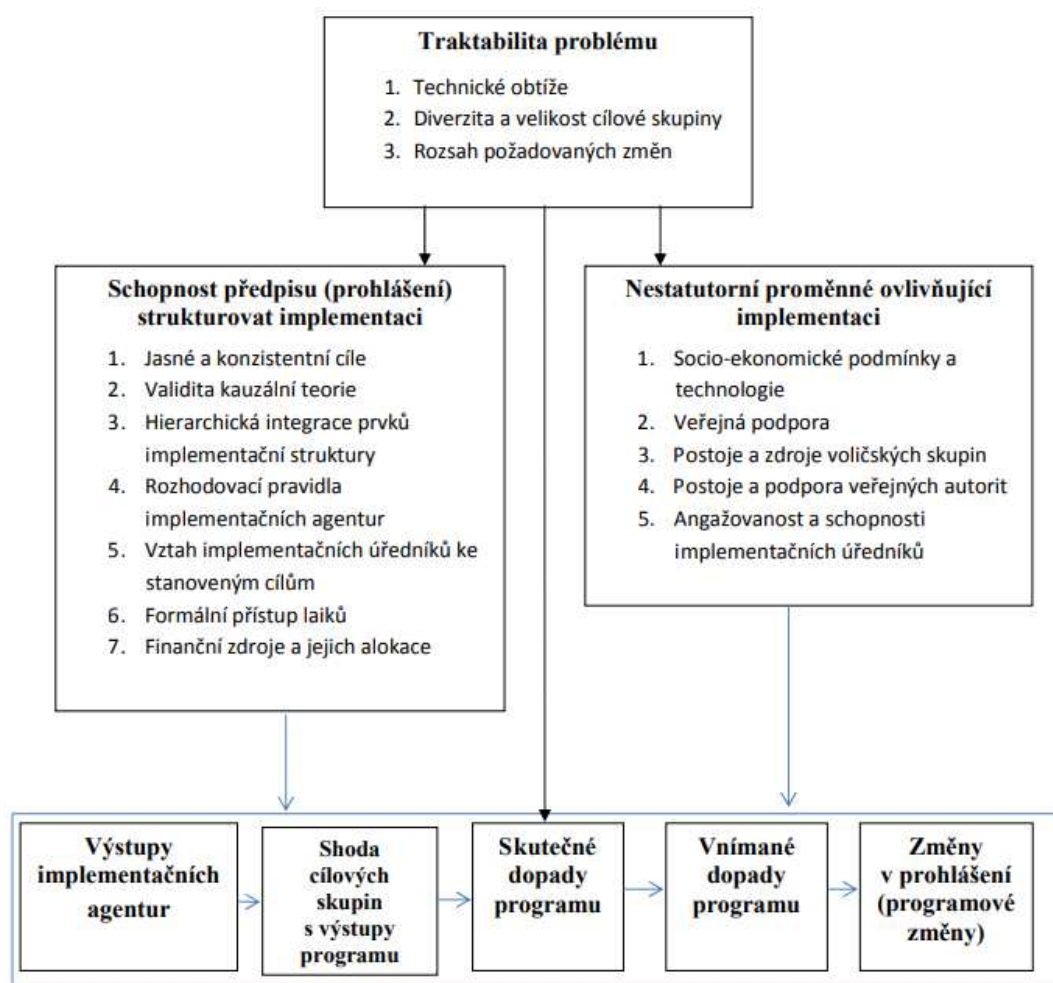
Diplomovou práci jsem opřel o model implementační analýzy top – down. Tento model jsem zvolil především z důvodu korespondence programu s předpoklady pro top – down analýzu dle Winklera (2002).

3.2.2 Proměnné v analýze implementace a jejich vzájemný vztah

Na implementaci má dle Sabatiera a Mazmaniana (1984) vliv celá řada proměnných, jejichž pozici a vztahy popisuje následující text. Pro lepší přehlednost připojuji grafické zobrazení analýzy implementace a jejich proměnných, viz. Obrázek 1.

Dle autorů je základním předpokladem úspěšné analýzy správná identifikace klíčových faktorů:

- traktabilita problému
- schopnost předpisu strukturovat implementaci
- nestatutorní proměnné ovlivňující implementaci



Obrázek 1 Analýza implementace a jejich proměnných

3.2.2.1 Traktabilita problému

Traktabilitou je myšlena kontrolovatelnost problému, tedy způsob, jakým lze hýbat implementovanou politikou a řídit její směřování. Jakým způsobem lze řešit případné technické obtíže, zda jsou zvoleny správné implementační nástroje apod. Diverzita a velikost cílové skupiny znamená homogenitu a velikost cílové skupiny, soudržnost jejich postojů. Větší skupina s různými postoji je méně regulovatelná než soudržná, homogenní skupina. Rozsah změn představuje složitost a obsah opatření, které je v rámci implementace potřeba přijmout. Čím jsou změny složitější a obsáhlejší, tím je implementace politiky více náročná.

3.2.2.2 Schopnost předpisu (prohlášení) strukturovat implementaci

Schopnost předpisu (prohlášení) strukturovat implementaci znamená, jakým způsobem a jak pečlivě je definován a strukturován implementační proces. Čím jsou cíle a jednotlivé kroky implementačního procesu lépe vymezeny, tím je následná implementace pro realizátory snazší. Validita kauzální teorie, neboli teorie příčin daných jevů, je podle Sabatiera a Mazmaniana (1984) klíčovým prvkem, který stojí za častým selháním implementačního procesu. Kvalitní hierarchická integrace prvků implementační struktury umožňuje koordinaci mezi prvky a aktéry implementační struktury. Integrace může být rámována možnými právy veta, či pobídkami, popř. sankcemi jednotlivých prvků a aktérů. Vztah implementačních úředníků ke stanoveným cílům je další proměnnou, se kterou je třeba počítat. Pokud není implementační úředník ztotožněn s cíli implementované politiky, popř. s nimi přímo nesouhlasí, může v průběhu realizace implementace vynakládat méně úsilí k jejímu naplnění. Tento vztah souvisí s veřejněpolitickou teorií principála a agenta, ve které agent nemusí sdílet stejné postoje a názory na implementovanou politiku a může jí ovlivňovat bez vědomí principála. Formální přístup laiků a finanční zdroje a jejich alokace jsou posledními proměnnými z této skupiny. Implementace politiky má větší průchodnost a bývá úspěšnější, pokud je její zavedení součástí celospolečenského konsenzu. Implementace nebývá blokována různými zájmovými skupinami, jednodušeji se hledají prostředky na její realizaci apod.

3.2.2.3 Nestatutorní proměnné ovlivňující implementaci

Socio-ekonomické podmínky a technologie mohou ovlivnit implementovanou politiku svými změnami, po kterých může implementovaná politika přijít o svojí pozici v žebříčku priorit. Mohou se vynořit nové problémy, které je zapotřebí řešit dříve a naléhavěji než pokračovat v implementaci

daného programu.

Veřejná podpora, postoje a zdroje voličských skupin a postoje a podpora veřejných autorit jsou dalšími podskupinami ovlivňujícími implementační proces. Nastavují a zprioritňují agendu, která se bude prosazovat a ovlivňují míru důležitosti připisovanou jednotlivým tématům. Podpora a postoje se často mění, počáteční nadšení je často následováno ochlazením zájmu, neboť realizace projektu může narazit na průvodní problémy, alokované zdroje nemusí stačit apod. Veřejné autority jsou také držiteli zdrojů potřebných k realizaci programu. Poslední proměnnou jsou angažovanost a vůdčí schopnosti implementačních úředníků. Právě postoje úředníků a jejich ztotožnění se s programem závisí na přidělené důležitosti, která je přisuzována implementovanému programu. Schopnosti úředníků pak přímo ovlivňují kvalitu a rychlost implementace.

3.2.2.4 Fázové proměnné

Fázové proměnné jsou výstupy a výsledky implementace a jsou ovlivňovány výše uvedenými faktory. Autoři mezi ně řadí výstupy implementačních agentur, shody cílových skupin s výstupy programu, skutečné dopady programu, vnímané dopady programu a programové změny.

Přiléhavost výstupů implementovaného programu se stanovenými cíli, tedy to, zda použité metody a techniky korespondují se stanovenými cíli, je jednou ze základních podmínek úspěšné implementace. Na aktérech podílejících se na implementaci je tyto rozpory co nejvíce minimalizovat. Cílové skupiny se ne vždy shodují s programovými výstupy. Implementátor může v určitých případech přistoupit k sankcionování cílové skupiny. Čím hlubší změny má program v chování cílové skupiny nastolit, tím musí mít implementátor větší kapacity k monitorování případných nesrovnalostí. Dopady výstupů programu jsou pak ovlivněny nejen nezávislými proměnnými, ale také stavem závislých proměnných. Analýza implementovaného programu by pak měla vycházet ze skutečných dopadů výstupů programu. Do analýzy se často promítají také postoje voličů a veřejných autorit, které, pokud nejsou sympatizanty programu, mohou být spíše negativní.

Sabatier a Mazmanian (1984) pro zjednodušení přináší šest bodů, jejichž splnění je podmínkou úspěšné implementace (Hill a Hupe, 2002):

1. Jasně a konzistentní cíle
2. Existence adekvátního kauzálního modelu
3. Právně strukturovaný implementační proces

4. Angažování, s programem loajální a kompetentní úředníci
5. Podpora zájmových skupin a politických autorit, politická legitimita programu
6. Stabilita socioekonomických podmínek a změny, které podstatně nenarušují politickou podporu nebo kauzální model.

Hill a Hupe (2002) potvrzují, že uvedený implementační model konkretizuje faktory implementace, které mohou být rizikové a zároveň odhaluje jednotlivé vztahy mezi závislými a nezávislými proměnnými. Autoři také uvádějí několik skutečností, jejichž přítomnost značí, že top – down přístup bude správná volba pro analýzu.

- ve sledované oblasti veřejné politiky je dominantní pouze jeden program
- do politického procesu vstupuje menší počet aktérů s asymetrickými mocenskými pozicemi
- existuje legislativa jasně strukturující program
- zdroje pro analýzu jsou omezené
- výzkumníci zajímají spíše průměrné výsledky než regionální odlišnosti a zvláštnosti
- cílem výzkumu je zjistit efektivitu programu jako takového. (Winkler 2002, In: Solnářová 2014)

3.3 Výzkumné otázky

Hlavní výzkumná otázka se věnuje samotnému nastavení a fungování Visapointu a problémům s tím spojených, které byly zaznamenány v případě ukrajinských žadatelů v průběhu fungování.

HVO: Jak systém Visapoint fungoval a jaké byly jeho nedostatky ve vztahu k Ukrajině?

Kteří aktéři a z jakých pozic rozhodovali o produkčním nastavení Visapointu? Jakým způsobem probíhalo nastavování počtu volných slotů ve Visapointu a jejich uvolňování? Jaké byly hlavní faktory, které ovlivnily (očekávané i neočekávané) výstupy Visapointu? Jaké to byly výstupy?

VVO1: Jaký byl vývoj systému Visapoint a jeho kontext?

Zde je upřena jednak pozornost na dobu vzniku Visapointu, jednak na jeho vývoj. Jaká byla v té době situace na trhu práce z hlediska nezaměstnanosti? Jaký byl vývoj ekonomiky? Jaký byl objem zaměstnanosti cizinců? Jaká byla státní příslušnost cizinců, kteří žádali o práci?

Jaká byla zahraniční politika ČR ve vztahu k cizincům? Kteří aktéři se podíleli na vývoji Visapointu a jaké byly jejich kompetence a role? V jaké míře bylo dosaženo plánovaných cílů, tedy do jaké míry jsou výstupy konzistentní s těmito cíli?

VVO2: Jak reaguje veřejná správa ČR na nedostatky ve fungování systému Visapoint?

Tato výzkumná otázka se soustředí na přístup úředníků k řešení problémů spjatých s nedostupností volných slotů ve Visapointu a na medializované kupčení s termíny. Zaměřuje se jak na postoje a jednání úředníků OAMP MV, vízového odboru MZV, odboru aplikací a informačních služeb MZV a generálního konzulátu ve Lvově, tak na reakce aktérů na vládní úrovni. Zajímá mne, jak byl Visapoint řízen a kam směřován na základě průběžných zkušeností s implementací. Jaké nástroje byly k řešení nedostatků použity?

3.4 Výzkumné hypotézy

Na začátku studie jsem si stanovil několik výzkumných hypotéz, které se vážou k výše uvedeným výzkumným otázkám a cílům.

H1: V implementačním procesu systému Visapoint lze identifikovat chyby, kvůli nimž Visapoint nefungoval dle předpokladů.

Tato hypotéza předpokládá, že samotný nástroj k objednávání termínu byl zvolen vhodně, nebyl však správně implementován a kvůli chybám v implementaci nefunguje správně.

H2: Systém elektronického objednávání termínu k podání žádosti o vízum není vhodně zvoleným nástrojem.

Tato hypotéza se opírá o předpoklad, že proces implementace byl proveden správně, chyba však nastala už při samotném výběru nástroje. Visapoint byl postupně zaveden v mnoha různých zemích, takže se mohlo stát, že zatímco v některých zemích fungoval, v jiných kvůli místním specifikům nemusel.

H3: Klíčoví aktéři zvoleným nástrojem, nastavením a průběhem fungování Visapointu sledovali jiné než oficiálně deklarované cíle.

Třetí hypotéza se opírá o předpoklad, že aktéři zvolili Visapoint nikoliv z důvodu nejvhodnější varianty, ale proto, že jim pomohl sledovat jiné než deklarované cíle programu.

Výsledkem studie může být zjištění, že zvolený internetový nástroj byl vybrán správně, důvodem

pro jeho nefunkčnost na Ukrajině byla špatně provedená implementace a nastavení nástroje (potvrdí se hypotéza H1). Další variantou může být potvrzení hypotézy H2, což znamená, že internetový objednávací systém nebyl zvolen správně a měl být upřednostněn jiný systém objednávání termínů. Nejproblematictější bude potvrzení, popř. vyvrácení hypotézy H3. Lze předpokládat, že “neoficiální, soukromé” cíle jednotlivých aktérů nebudou volně dostupné a aktéři se je budou snažit, pokud možno utajit. Potvrzení hypotézy může nahrávat např. nízká úroveň komunikace s klíčovými aktéry, náhlé, nevysvětlené změny systému, personální propojení mezi jednotlivými aktéry apod. Studie může také potvrdit všechny hypotézy, či některou z jejich kombinací. Zamítnutí všech hypotéz by naznačovalo, že do programu zasáhly neočekávané vnější vlivy, na které neměli implementátoři vliv.

3.5 Shrnutí a propojení top - down analýzy implementace s výzkumnými otázkami, cíli a hypotézami

Předpoklady pro použití top – down přístupu analýzy implementace uvedené výše (viz. předpoklady pro analýzu Sabatiera a Mazmaniana (1984) a skutečnosti vhodné pro top – down analýzu Hilla a Huppa (2002) korespondují s prvotní analýzou Visapointu. Rozhodnutí o zavedení Visapointu pocházelo z nejvyšších pater politiky a zároveň byla implementace realizována hierarchickou strukturou státní správy. V rámci vízové a migrační politiky sleduje každý aktér své vlastní cíle a představy, které často nejsou ve shodě a ty se zde v rámci implementace snažili prosadit. Zároveň je počet aktérů nižší a aktéři mají asymetrické mocenské pozice (ministerstva, zastupitelské úřady, nevládní organizace, soukromé firmy ...). Migrační a vízová politika, jíž je Visapoint součástí, je podložena jasným legislativním rámcem, konkrétně zákonem č.326/1999 Sb. o pobytu cizinců a zákonem č.435/2004 Sb. o zaměstnanosti.

Nižší počet aktérů a jasný legislativní rámec mi usnadní orientaci v problematice a “orámují” celkový ucelený obraz Visapointu, jehož přinesení je vedlejší cíl práce. Zároveň mi, spolu s hierarchicky strukturovanými aktéry, pomohou zodpovědět část hlavní výzkumné otázky ohledně fungování Visapointu. V rámci analýzy funkčnosti Visapointu a identifikace jeho nedostatků ve vztahu k Ukrajině mne také zajímá efektivita Visapointu s přihlédnutím k “průměrným” výsledkům, nikoliv např. k jednotlivým případům podání žádostí o vízum. V neposlední řadě jsou mé zdroje pro analýzu omezené, neboť budu vycházet z dostupných dokumentů a informací poskytnutých převážně aktéry, kteří se přímo podíleli na implementaci Visapointu a poskytnutými informacemi mohou sledovat rozdílné (mně utajené) cíle. Tento aspekt může hrát roli především

při potvrzení, či vyvrácení hypotézy č. 3, protože sekundární aktéři, kteří se přímo nepodíleli na implementaci a chodu Visapointu a situaci analyzují pouze jako odborní “pozorovatelé”, vycházejí také pouze z veřejně dostupných materiálů a prohlášení a svá stanoviska staví na svých analytických a odborných schopnostech.

3.6 Analyzované proměnné

Analýza implementace pracuje s velkým množstvím proměnných. Proměnné navíc často nemají symetrickou pozici, ale lze jim v celkovém obrazu přisoudit menší či větší hodnoty a význam. Aby byla analýza implementace a fungování Visapointu jasně uchopitelná a přehledná, vycházím z přístupu Sabatiera a Mazmaniana (1984, In: Winkler 2002), aplikovaného v práci Solnářové (2014), a jejich šesti bodů, jejichž splněním podmiňují úspěšnou implementaci. Těmito šesti, pro můj účel lehce modifikovanými body jsem vymezil skupiny proměnných, na které se budu primárně soustředit během sběru dat a které budou východiskem pro vyhodnocení Visapointu. K původním šesti skupinám jsem po vzoru Solnářové (2014) přidal dvě nové (programová východiska; zdroje a možná omezení), které hrají v analýze podstatnou roli a zaslouží si tedy vlastní skupiny proměnných.

1. Programová východiska

Prvotní analýza situace, dostatečná orientace v problematice a sběr a vyhodnocení relevantních dat jsou základem úspěchu implementace a zvyšují šance na dosažení cílů.

2. Jasně a konzistentní cíle a cílová skupina

Programového cíle je snazší dosáhnout v případě, že tvůrci na začátku jasně vymezili cílovou skupinu a dostatečně konkrétně definovali, jakých cílů má program dosáhnout. Cíle by měly být konzistentní, jasné a srozumitelné a neprotiřečit si navzájem. Šance na úspěch také zvyšuje zájem cílové skupiny na programu a realističnost vytyčených cílů.

3. Existence adekvátního kauzálního modelu

Dobře fungující program má kvalitně zpracovaný logický model a silný kauzální model.

4. Dobře strukturovaný implementační proces

Cílů programu lépe dosahují aktéři, kteří dobře znají svoji roli a postavení v implementačním procesu, mají hierarchické postavení a jasně vymezená práva a povinnosti.

5. Kompetence a postoje aktérů implementace

Profesionalita, schopnosti a identifikace jednotlivých aktérů s implementovaným programem má podstatný vliv na celkovou úspěšnost programu.

6. Podpora zájmových skupin a politických autorit

Implementovaný program nemůže být úspěšný, pokud nemá dostatečnou podporu aktérů disponujících politickou mocí a občanského sektoru. Často má velký vliv také podpora médií.

7. Stabilita socio-ekonomických podmínek

Pokud se často mění podmínky, za kterých program vzniká a je implementován, programu to obvykle neprospívá (ale samozřejmě také může, pokud se podmínky mění ve prospěch programu). Škody bývají menší, pokud implementátoři průběžně evaluují program, takže změny v podmínkách zvládnou včas podchytit a případně program revidovat.

8. Zdroje a možná omezení

Pro implementovaný program je zásadní dostupnost zdrojů. Finančních, personálních, informačních, prostorových, technologických, časových atd.

4 Metodologie

4.1 Případová studie

Diplomová práce má charakter popisné případové studie. Případová studie je výzkumný design použitelný v kvalitativním i kvantitativním šetření. Mezi autory nepanuje v definici případové studie úplná shoda. Sedláček (Švaříček a Šedřová, 2007) popisuje případovou studii jako *“empirický design, jehož smyslem je velmi podrobné zkoumání a porozumění jednomu nebo několika málo případů.”* Dle Yina (2002) odlišuje případovou studii od dalších designů několika specifických charakteristik:

- případová studie pracuje s šetřeními v jasně vymezených hranicích, a to jak prostorově, tak i časově.
- sociální jevy a situace jsou zkoumány, pokud možno ve svých přirozených podmínkách
- data jsou sbírána všemi dostupnými metodami a analýzu podstupují veškeré dostupné zdroje

Náhled výzkumníka by měl být pokud možno co nejvíce komplexní. Sociální jevy obvykle obsahují množství vzájemných, různě intenzivních vztahů, jejichž síť musí výzkumník rozplést a analyzovat. Případová studie proto obvykle pracuje s množstvím různorodých zdrojů, jejichž data vytvářejí holistický obraz zkoumaného jevu. Používá k tomu celou škálu kvalitativních technik, zejména pozorování, rozhovory, studium dokumentů. Výsledky analýzy jsou prezentovány jako celek, neboť je cílem přinést komplexní obraz, nikoliv dílčí charakteristiky. Případovou studii je vhodné použít zejména v šetřeních, která nám mají osvětlit, proč, jak a z jakého důvodu se dějí zkoumané jevy, nad kterými máme velmi omezenou nebo žádnou kontrolu.

Diplomová práce se zaměřuje na podrobné prozkoumání implementace jednoho systému (Visapointu) ve vztahu k jedné zemi (Ukrajina), jde tedy o jednopřípadovou studii. Většina autorů se klaní k tomu, aby výzkumník analyzoval, pokud možno více než jeden případ (Jelínková 2011, In: Nekola a kol. 2011). Podle Yina (2002, In: Nekola a kol. 2011) má vícepřípadová studie obvykle větší analytický přínos. Závěry vícepřípadové studie se také snáze generalizují a opakují v dalším výzkumu (Jelínková 2011, In: Nekola a kol.). Jednopřípadovou studii je dobré použít v situacích, kdy máme pouze omezený zdroj případů, popř. pokud je studie vymezena dobře sestavenou teorií. Jednopřípadová studie je také zvolena z kapacitních důvodů. Práce by teoreticky mohla obsáhnout více případů, např. implementaci Visapointu v jiných zemích a sledovat, zda byl problém v samotném nástroji, jeho implementaci atd. K realizaci takto velkého výzkumu bych potřeboval výzkumný tým.

4.2 Design výzkumu

Výzkum jsem započal sestavením hrubého obrazu fungování Visapointu a problémů s ním spojených z mediálních výstupů té doby. Články v médiích mi pomohly se přibližně zorientovat v problematice. Poté jsem přistoupil k identifikaci jednotlivých aktérů, které jsem začal zasazovat do vznikající analýzy aktérů. Analýza aktérů mě provázela celým výzkumem a postupně jsem ji rozšiřoval o další aktéry tak, jak jsem na ně postupně přicházel. U každého aktéra jsem určil, zda jde o primárního (zda se přímo podílel na vývoji, implementaci nebo provozu Visapointu), či sekundárního (který se na vývoji, implementaci, či provozu přímo nepodílel, ale ovlivňoval ho – např. neziskové organizace, média atp.). Následovala identifikace **rolí**, které aktéři ve vztahu k Visapointu zastávali; **kompetencí**, tedy k jakým činnostem byli oprávněni a jaké mohli, popř. byli povinni provádět; **postojů** neboli souboru jejich vyjadřovaných stanovisek a názorů; **zájmů**, které mohly výrazně ovlivnit jejich chování a rozhodování a **zdrojů**, které měli aktéři k dispozici (finanční, personální, materiální, časové, advokační). Dalším krokem bylo sestavení grafu

reflektujícího moc a zájem jednotlivých aktérů a pavučiny vztahů, kterou jsem použil pro zobrazení jednotlivých vztahů mezi aktéry. Analýza aktérů mi pomohla se především zorientovat v problematice, takže jsem pak mohl snáze vybrat klíčové aktéry na které jsem soustředil další fáze výzkumu. Pomohla mi také částečně odpovědět na výzkumné otázky. U hlavní a jedné z vedlejších výzkumných otázek (HVO a VVO1) mě zajímaly role a kompetence primárních aktérů, u druhé vedlejší výzkumné otázky (VVO2) mě zajímaly zejména postoje a jednání aktérů. Již během identifikace aktérů jsem začal se studiem dokumentů. Zajímaly mne dokumenty ze zdrojů státní správy jako Zprávy o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců, Zprávy o situaci v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku, různé strategické dokumenty a koncepce z dílen ministerstev (Koncepce navýšení kapacity MZV ČR a MV ČR za účelem vyššího vyřízení žádostí o ZK), výroční zprávy, zprávy z konferencí apod. Podstatné byly také legislativní dokumenty, zejména Zákon č.326/1999 o pobytu cizinců na území ČR a Zákon č.435/2004 o zaměstnanosti. Dále jsem studoval dokumenty z oblasti neziskového sektoru, zejména organizací pracujících s migranty ze třetích zemí a sledujících migrační a azylovou politiku ČR. Dokumenty mi pomohly odhalit také nové aktéry, např. Koordinační orgán pro ochranu státních hranic a migraci. Pro zodpovězení druhé části VVO1 (Jaký byl kontext vývoje Visapointu?) mne zajímaly výzkumné zprávy Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí a statistiky Českého statistického úřadu. Zejména zprávy VÚPSV se ukázaly jako velmi přínosné.

Po získání předběžného obrazu vývoje Visapointu a jeho fungování jsem si určil nejdůležitější aktéry se kterými jsem chtěl následně provést rozhovor (viz. kapitola Strukturovaný rozhovor s otevřenými otázkami vs. Rozhovor pomocí návodu a kapitola Kategorizace rozhovorů). Provedené rozhovory byly buď doslovně přepsány, nebo byly redukovány do psaných poznámek. Rozhovory mi pomohly odhalit některé nedostatky Visapointu ve vztahu k Ukrajině (část HVO), přispěly k ucelenému obrazu vývoje Visapointu a doplnily, potvrdily, popř. vyvrátily informace v celkové „mozaice“ vývoje, implementace a fungování Visapointu. Také přispěly k doplnění analýzy aktérů.

Zde je dobré podotknout, že při snaze o naplnění cílů práce, tedy *vyhodnotit implementaci a fungování systému Visapoint pro občany Ukrajiny a přinést ucelený obraz vývoje systému v kontextu zahraniční politiky a politiky trhu práce*, se jednotlivé metody navzájem doplňují. Např. roli aktéra a jeho kompetence zjistím z dostupných dokumentů, ale zároveň si je potvrdím, popř. reviduji při rozhovoru, který mi může přinést další, mně dosud neznámé informace, které si opět detailně ověřím v dokumentech, popř. nové informace doplním do analýzy aktérů. Touto metodologickou triangulací si také ověřím validitu získaných dat.

Veškerá relevantní data z dokumentů a rozhovorů byla roztríděna do skupin proměnných (viz. kapitola Analyzované proměnné). Při třídění byl kladen důraz na zachování zdrojů dat kvůli jejich možnému budoucímu porovnání (v čem se informace z různých zdrojů ve stejné skupině proměnných shodují a v čem liší). Výsledná data ve skupinách jsem interpretoval v kapitole Vyhodnocení Visapointu na konci této práce. Interpretovaná data mi odpověděla na výzkumné otázky a verifikovala, nebo zamítla výzkumné hypotézy.

4.3 Analýza aktérů

Smyslem analýzy aktérů je identifikovat všechny relevantní členy jednotlivce, organizace, či skupiny, jichž se předmětná politika týká, či ji mohou ovlivnit, podílejí se na jejím ustanovení, implementaci nebo evaluaci. Analýza přináší přehled vztahů mezi aktéry, odhaluje jejich jednání, postoje, vliv, dostupné zdroje a zájem na dané politice. Dle Veselého (Veselý a Nekola 2007) mohou být aktéry dané politiky všichni ti, kteří mají určitý zájem na problému, jsou daným problémem ovlivněni a mají pasivní či aktivní vliv na rozhodování nebo řešení daného problému. Varvasovszky a Brughy (2000) rozdělují analýzu aktérů do několika částí:

1. Položení základních otázek

- Jaký je účel analýzy?
- Jakou časovou dimenzi sledovat?
- Jaký je kontext provedení analýzy?
- Na jaké úrovni bude analýza provedena?

2. Příprava

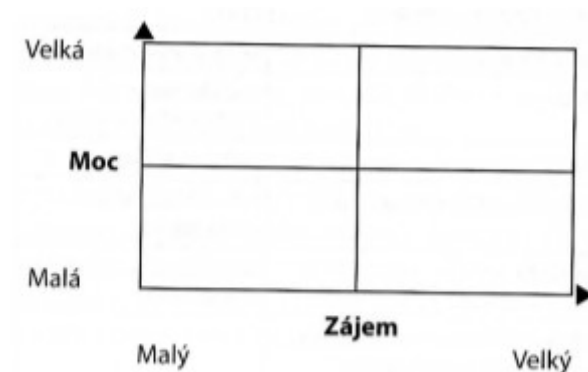
3. Vlastní provedení analýzy

- identifikace a oslovení aktérů
- sběr dat
- organizace a analýza dat
- prezentace výstupů
- využití výstupů analýzy

Základní analýza aktérů byla otevřena dalším vstupům, zprvu zjednodušenou verzi jsem postupně doplňoval o další aktéry tak, jak jsem na ně postupně přicházel. Analýza u aktérů zkoumá jejich roli, kompetence, postoje, které k implementaci Visapointu zaujímali a zdroje, které měli k

dispozici (ekonomické, finanční, personální, politické...). Výsledky jsou zobrazeny přehledně v tabulce, která je otevřena dalším úpravám. Analýza aktérů je doplněna pavučinou vztahů mezi jednotlivými aktéry, abych měl vizuální představu o tom, jaký vzájemný vliv na sebe jednotliví aktéři mají.

Montgomery (1996) také doporučuje rozlišit, zda se jedná o aktéra primárního, tedy toho, který je politikou přímo ovlivněn, či sekundárního, který se na politice podílí, ale přímo jej nezasahuje. Status primárních tak v analýze mají aktéři zejména ze složek státní správy, neboť Visapoint byl nástroj státu. Pokud je primární aktér z řad neziskového nebo firemního sektoru, musel být v tomto případě pověřen některým státním aktérem. Dalším z výsledků analýzy bude graf, reflektující moc a zájem jednotlivých aktérů. Příklad grafu zobrazuje Obrázek 2 níže.



Zdroj: Start a Hovland (2004: 24)

Obrázek 2 Reflektance moci a zájmu jednotlivých aktérů

4.4 Rešerše dokumentů

Vzhledem k zaměření diplomové práce bude jednou z hlavních technik sběru dat rešerše různých druhů dokumentů. Půjde zejména o dokumenty týkající se Visapointu ze zdrojů Ministerstva zahraničních věcí, Ministerstva vnitra a Generálního konzulátu ve Lvově. Situaci kolem pracovní migrace dlouhodobě sleduje také Multikulturní centrum Praha nebo Mezinárodní organizace pro migraci. V neposlední řadě půjde také o mediální výstupy, neboť pokrytí kauzy okolo Visapointu bylo ze strany novinářů obsáhlé. Relevantní dokumenty můžeme rozdělit do několika kategorií (Veselý a Nekola, 2007):

- odborné studie a články

- veřejněpolitické analýzy a studie
- záznamy státní správy, různé koncepční a strategické dokumenty (zápisy z jednání vlády, Zásady migrační strategie MV...)
- výstupy zájmových skupin, nezávislých odborníků
- judikáty a zákony (zákon o zaměstnanosti, zákon o pobytu cizinců...)
- noviny a časopisy (Respekt, Lidové noviny...)
- statistiky a sekundární výzkumná data (Český statistický úřad, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí...)

4.5 Strukturovaný rozhovor s otevřenými otázkami vs. rozhovor pomocí návodu

Při přípravě rozhovorů jsem se rozhodoval mezi technikami strukturovaného rozhovoru s otevřenými otázkami a rozhovoru pomocí návodu. Nakonec jsem se rozhodl tyto dvě techniky v některých případech prolnout, neboť každá z nich má pro můj výzkum svůj přínos. Strukturovaný rozhovor s otevřenými otázkami doporučuje Hendl (2005) použít tam, kde je z důvodu omezeného času k rozhovoru a nemožnosti rozhovor opakovat dobré vycházet z předem připravených otázek. Omezený čas a nemožnost opakování hrály ve výběru techniky zásadní roli, neboť jsem chtěl rozhovory vést s vedoucími pracovníky, kteří jsou obvykle časově vytížení. Jasně formulovanými otázkami se tazatel dostane přímo do středu zkoumané problematiky a nemusí respondentů vést vedlejšími otázkami. Tento typ rozhovoru je dobré použít také ve chvíli, kdy se mají odpovědi jednotlivých respondentů srovnávat a získaná data dále kódovat, což předem formulované otázky výrazně usnadňují. Nevýhoda strukturovaného rozhovoru je absence možnosti pružně reagovat na průběh rozhovoru a přizpůsobit rozhovor respondentovi dle daných okolností (Hendl, 2005).

Příklad návodu k rozhovoru

Proces socializace	Sportovní biografie
	I. Jak jste se dostal ke sportu?
Vztah k rodině Škola	II. Záznam o sportovní činnosti: – tradice v rodině – sport ve škole – místa sportování – trenéři, učitelé ... – s kým? – klub, asociace ... – časová posloupnost
Svět práce	III. Hlavní události ve sportovním životě: – nejvýznamnější okamžiky – nehody, zranění – úspěchy – rozhodnutí
Rekreace Citový život Budoucnost Podrobnosti o osobě	IV. Aspirace ve vztahu ke sportu: – jaké byly a jaké jsou

Obrázek 3 Příklad návodu k rozhovoru

Z tohoto důvodu jsem strukturovaný rozhovor doplnil technikou rozhovoru pomocí návodu, která tazateli umožňuje větší volnost ve vedení rozhovoru. Tazatel si předem rozdělí problematiku do jednotlivých obecných okruhů, které seřadí podle vhodnosti. K jednotlivým okruhům doplní přibližnou formu otázek, viz. Obrázek 3. Návod snižuje šanci, že tazatel nějaký okruh zájmu opomene. Tazatel rozhovor přizpůsobuje respondentovi a v případě odhalení nečekaných souvislostí nebo nejasností pokládá doplňující dotazy. Při přípravě rozhovoru jsem vycházel ze skupin proměnných, které jsem vymezil v předchozí kapitole. Ty jsem následně spojil do čtyřech základních okruhů, které byly základem návodu k rozhovoru. Šlo o východiska a celkový kontext, implementační proces a fungování Visapointu. Posledním okruhem bylo fungování příslušné instituce, kterou respondent zastupoval a její celkové pozici v problému. Z důvodu omezeného času a nemožnosti rozhovor opakovat jsem si k potě jednotlivým okruhům připravil konkrétní otevřené otázky, které jsem během rozhovoru rozšířil o doplňující dotazy. Celý rozhovor s otázkami jsem poté znovu porovnal se skupinami proměnných.

4.5.1 Kategorizace rozhovorů

Provedené rozhovory je možné dále kategorizovat dle techniky provedení (kombinovaný strukturovaný rozhovor s návodem, rozhovor pomocí návodu), dle způsobu dotazování (osobně, telefonicky) a dle výběru respondentů (úředníci, experti).

Kombinované strukturované rozhovory s návodem byly provedeny se zástupci státní správy, konkrétně s ředitelem vízového odboru MZV Davidem Novým a generálním konzulem ve Lvově

Pavlem Peškem. Zejména rozhovor s p. Peškem se ukázal jako klíčový, neboť má zkušenost z několika zastupitelských úřadů, které měly s Visapointem potíže (Hanoj, Kyjev, Lvov) a také působil v odboru konzulárních koncepcí a metodiky MZV (KKM), což byl současný vízový odbor pod jiným názvem. Oba rozhovory byly vedeny osobně a zaznamenávány na diktafon. O rozhovor byla také požádána ředitelka odboru azylové a migrační politiky MV (OAMP) Pavla Novotná, která však rozhovor odmítla a poslala pouze obecné emailové vyjádření přes tiskové oddělení OAMP obsahující veřejně dostupné informace. Do stejné kategorie, tedy emailových vyjádření patří i stanoviska Hospodářské komory zaslané jejich zástupcem.

Další kategorií rozhovorů jsou rozhovory vedené pomocí návodu. Byly vedeny telefonicky a osobně. Jednalo se o rozhovory s právním expertem a expertem na migraci a integraci Ukrajinců v ČR, kteří pracují v neziskové organizaci (jména expertů, ani název organizace mi neumožnili citovat, rozhovor byl veden osobně), projektovým manažerem Mezinárodní organizace pro migraci (IOM) Janem Schrothem (telefonický rozhovor) a novinářem Blahoslavem Hruškou, který situaci kolem Visapointu dlouhodobě sledoval a mediálně pokrýval (osobní rozhovor). Z těchto rozhovorů nebyl vytvořen zvukový záznam, pouze textové poznámky.

O vyjádření byl telefonicky požádán také jednatel společnosti Absolutnet Zdeněk Plachý, ale ten k výzkumu odmítl poskytnout informace. Se společností Absolutnet uzavřelo MZV (konkrétně odbor aplikací a informačních služeb) smlouvu na finální vývoj a následnou technickou správu Visapointu.

4.6 Ohraničení a limity výzkumu

Jedním z cílů výzkumu je přinést celkový obraz vývoje Visapointu v kontextu zahraniční politiky a politiky trhu práce. Výzkum tedy nemůže být ohraničený pouze dobou provozu Visapointu, ale musí zahrnovat i období předcházející implementaci, neboť pro samotnou implementaci jsou důležitá rozhodnutí klíčových aktérů a samotná formulace přijímané politiky. Začátek zkoumaného období tedy nebyl jasně vymezen a jeho hledání bylo součástí výzkumu, jelikož jsem přesně nevěděl, z jakých východisek Visapoint vycházel. Snazší bylo vymezit konec zkoumaného období, který byl dán ukončením provozu Visapointu ze strany MZV k 31. říjnu 2017. Diplomová práce přesto okrajově zmiňuje také situaci po ukončení Visapointu.

Výzkum je limitován především dostupností zdrojů dat. Pro výzkum by byla ideální úplná otevřenost všech aktérů, což není reálně možné. Rozhovor odmítli jedni z klíčových aktérů, OAMP

MV a odbor aplikací a informačních služeb (OAIS) MZV. Informace také odmítl poskytnout jednatel společnosti Absolutnet Zdeněk Plachý, jehož firma se podílela na vývoji a technické správě Visapointu. Na podzim roku 2018 byli zatčeni a obviněni podezřelí z obchodu s místy ve Visapointu, což mělo za následek uvalení informačního embarga ze strany MZV (poškozený) na situaci kolem Visapointu z důvodu probíhajícího vyšetřování. Informace nepodává také státní zástupitelka Petra Ullrichová, která případ dozoruje.

Nízký počet rozhovorů dle mého není hlavním limitem výzkumu, jelikož jsou data ověřena a doplněna o data z dokumentů a dalších zdrojů.

Pro výzkum bylo v počáteční fázi klíčové skrze analýzu aktérů identifikovat všechny zúčastněné a získat "pavučinu" vztahů, které mezi sebou jednotliví aktéři mají. Poté na základě analýzy kontaktovat klíčové aktéry s žádostí o rozhovor. Rozhovory pomohly odpovědět na nevyjasněné otázky a přinesly do výzkumu osobní pohled zástupců jednotlivých aktérů.

5 Migrační politika ČR

5.1 Vývoj po r. 1989

Pořízková (2008) člení vývoj migrační politiky v ČR od roku 1989 do roku 2008 do tří časových úseků vyznačujících se různou mírou regulace vstupu cizinců.

První období mezi léty 1993 – 1996 charakterizuje liberální přístup. ČR měla v té době vysokou zaměstnanost a cizinci nacházeli uplatnění zejména na pozicích o které nebyl mezi občany ČR zájem. Pro toto období je charakteristická dočasná pracovní migrace a ze strany ČR nešlo o výraznější snahu o integraci cizinců. Pracovní migrace byla již v té době regulována pracovními povoleními (Pořízková, 2008).

Druhé období (1997 – 1999) je obdobím restriktce. ČR reflektovala dlouhodobé dopady migrace, zvyšující se nezaměstnanost a snažila se splnit požadavky pro členství v EU (Baršová a Barša 2005). To vedlo k zprísnění podmínek pro pobyt a zaměstnávání cizinců. Např. s Ukrajinou byla uzavřena dohoda obsahující kvóty na počet vydaných pracovních povolení redukující počet vydaných povolení o 40 %. Počet Ukrajinců v ČR se však nesnížil, lidé začali více využívat živnostenské oprávnění a šedou ekonomiku (Horáková 2002, In: Pořízková 2008).

Poslední období (2000 – 2008) je obdobím regulace. Stát se snaží migraci kontrolovat a řídit. Byly přijaty stěžejní koncepční dokumenty, které lze považovat za základy koncepční migrační a

integrační politiky ČR (Pořízková, 2008). Jedná se o Zásady koncepce integrace cizinců na území ČR (1999) a Koncepce integrace cizinců na území ČR. Zmíněné koncepce legislativně orámovaly zákony přijaté v té době a řešící zejména vstup, pobyt a ekonomickou činnost cizinců. Jednalo se o zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Na začátku nového tisíciletí také nastal zlom v podobě migrační a integrační politiky. ČR si dle Pořízkové (2008) začala více uvědomovat budoucí demografický vývoj, nedostatek pracovníků v některých segmentech práce a také neatraktivitu části pracovních míst pro občany ČR a začala oficiálně podporovat trvalou pracovní migraci a integraci cizinců (např. vládním programem Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků).

Podobný pohled nabízí Barša a Baršová (2005, 2006), kteří období od roku 2000 člení na období konsolidace (2000 – 2004), neoliberalizace (2005 – 2008) a neorestrikce (2008 – 2011). Období konsolidace bylo charakteristické utužováním praxe nastolené předchozím obdobím restrikce. Docházelo ke zpříšňování pravidel pro vstup cizinců (po roce 2000 byla např. zavedena vízová povinnost pro občany bývalých sovětských republik), konvergenci české a unijní legislativy, mobilizaci občanské společnosti (Kušniráková, Čižinský 2011).

Neoliberální období bylo obdobím hospodářského růstu spojeného s nedostatkem pracovní síly, zejména nekvalifikované (Kušniráková, Čižinský 2011). Vláda začala investičními pobídkami do Česka lákat velké investory, kteří zde byli ochotni vybudovat výrobní linky pro které potřebovali množství nekvalifikovaných pracovníků (Kavka 2005).

Neorestriktivní období odstartovala nastupující celosvětová hospodářská krize. V této době došlo k prudkému propadu hospodářství a vláda se snažila o redukcii počtu cizinců na našem území. O práci přišlo desetitisíce cizinců. Vláda zavedla dotovaný program dobrovolných návratů do země původu, který však využilo pouze malé procento cizinců. Byl pozastaven nábor dlouhodobých víz na ZÚ. Období neorestrikce pokračovalo víceméně až do r. 2014, kdy došlo k opětovnému růstu ekonomiky.

Významnou migrační událostí byla v roce 2015 kulminující uprchlická krize, která rámuje poslední období migrační politiky trvající do současnosti. Toto období se spíše než měřitelnými dopady migrační krize na ČR projevilo změnou společenského diskurzu. ČR se prostřednictvím vlády jasně vymezila proti přijímání uprchlíků a odmítla být solidární se zeměmi, které byly uprchlickou krizí zasaženy. Došlo také k přijetí Strategie migrační politiky a novelizaci cizineckého zákona. Tyto změny jsou rozepsány v následující kapitole.

5.2 Současná migrační politika ČR a její ukotvení

Od roku 2000 má odpovědnost za migrační politiku ČR odbor azylové a migrační politiky MV (OAMP). OAMP vznikl ve stejném roce sloučením odborů pro uprchlíky a imigraci a ochranu státních hranic. Činnost odboru je analytická, legislativně-koncepční a realizační. Od roku 2009 spravuje agendu trvalých pobytů, od roku 2011 také agendu přechodných pobytů. OAMP je tedy tvůrcem i realizátorem české migrační politiky.

5.2.1 Nový systém ekonomické migrace

Současná podoba migrační a integrační politiky ČR byla nastíněna v programovém prohlášení vlády z roku 2010. Vláda se tehdy zavázala předložit novou právní úpravu vstupu a pobytu cizinců na území ČR. Poté, 19. ledna 2011, vláda ČR pod vedením Petra Nečase schválila *usnesení vlády č.48 o opatřeních k řízení ekonomické migrace, ochraně práv osob migrujících za prací a realizaci návratů*. První část usnesení obsahuje materiál s názvem *Nový systém ekonomické migrace (NSEM)*. Materiál pochází z dílny OAMP MV (ve spolupráci s dalšími ministerstvy – MZV, MPO, MPSV a MS) a zaměřuje se na ekonomickou aktivitu cizinců ze třetích zemí v ČR. Cílem materiálu je předložit novou legislativní úpravu vstupu a pobytu cizinců na území ČR. Mezi základní východiska NSEM patří, mimo jiné, transparentnost systému (rozdělení pobytových oprávnění do kategorií) a možnost zavedení kvót a časových plánů pro příjem žádostí. V případě účelu pobytu zaměstnání musí být proveden test trhu práce, což v praxi znamená, že pracovní místo musí být prvně nabídnuto občanům ČR a pokud se do 30 dnů neobsadí, může být nabídnuto cizincům. Pobytové a pracovní oprávnění je sloučeno do jednoho (budoucí zaměstnanecká karta – viz. dále - směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí) a žadatel o něj musí mít uzavřenou pracovní smlouvu (popř. smlouvu o smlouvě budoucí).

NSEM přináší do migrační politiky ČR několik novinek: institucionalizované využívání cirkulární migrace, podnikatelská víza dostupná pouze investorům a zkoušky z českého jazyka povinné i pro získání dlouhodobého pobytu. Materiál také pracuje s myšlenkou, že o opětovné povolení k dlouhodobému pobytu půjde požádat nejdříve po třech měsících od jeho uplynutí. To kritizoval např. Pavel Čížinský z Multikulturního centra Praha, podle nějž návrh odporuje evropskému právu na získání trvalého pobytu (čl. 4 směrnice 2003/109/ES o dlouhodobých rezidentech) a na sloučení

rodiny (čl. 3 směrnice 2003/86/ES o sloučení rodiny) (Čížinský 2011).

Trlifajová (2014) také kritizovala již zmiňovaný test trhu práce, který je hlavním nástrojem hodnotícím „přínosnost“ cizince pro český pracovní trh. Tvrdí, že poptávka po cizincích je spoluutvářena charakteristikami této skupiny (Trlifajová 2014). Zaměstnavatelé poptávají zahraniční pracovníky, protože nejsou ochotni nedostatek pracovníků řešit jinými způsoby, např. zvýšením mezd nebo směnou struktury výroby.

5.2.2 Novela zákona o pobytu cizinců 2014

V roce 2012 vláda schválila *věcný záměr nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území ČR* z dílny MV (MVa, 2012). Tento záměr byl přetaven do podoby kontroverzní novely zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců. Cílem bylo revidovat současnou právní úpravu a zjednodušit ji, zkrátit a zpřehlednit. Novela nabyla účinnosti 24. června 2014 a byla kritizována již od svého odeslání do mezirezortního připomínkového řízení. K projednávané novele se kriticky vyjadřovaly neziskové organizace, např. Organizace pro pomoc uprchlíkům (OPUa, 2013) nebo (KNOPM). Kritika se snažela především na obsáhlost a složitost celého právního předpisu (návrh měl více jak dvojnásobek stran oproti původnímu předpisu). Proti tomu se ohradilo MV s tím, že legislativa upravující vstup a pobyt cizinců je navázána na legislativu EU, která je nadřazená a přináší povinnost zavádět nové instituty cizineckého práva (OPUb, 2013). KNOPM novelu také obsáhle připomínkovalo (KNOPMa, 2013). Jednou z hlavních výtek bylo, že novela reviduje a optimalizuje náročnější kroky státní správy v procesu vstupu a pobytu cizinců, ale opomíjí revizi kroků na straně cizinců. Typickými příklady jsou průtahy ze strany ministerstva, prevence a ochrana před zprostředkovateli, poskytnutí právní pomoci atd. KNOPM dále kritizovalo celkový narativ novely. Na cizince pohlíží primárně jako na člověka, který se snaží porušovat a zneužívat zákony a je tedy nutné přijmout restriktivní opatření, aby se mu v tom zabránilo. Restrikce (např. důvody pro neudělení, neprodloužení a zrušení povolení k pobytu) poté obhajuje právě implementací evropského práva (viz. výše), které ale ČR nenutí implementovat změny v navržené podobě. Čížinský a Holá (2013) dále kritizovali znesnadnění přístupu cizinců na trh práce. Novela počítá s trojfázovým ověřením přístupu k pracovnímu místu namísto dosavadního jednofázového (povolení vydané úřadem práce).

K připravované novele se kriticky vyjádřila také kancelář ombudsmana (KNOPMb, 2013). Podle ní novela silně omezuje práva cizinců (např. definicí desítek důvodů pro neudělení, neprodloužení a zrušení národních víz), výhrady měla také (kromě jiného) na přílišnou obsáhlost,

nesrozumitelnost, či na zasahování do oblastí, které jdou nad rámec působnosti MV.

Hlavními novinkami, které novela přinesla, jsou sloučení pobytového a pracovního povolení do jednoho (zaměstnanecká karta) a test trhu práce.

5.2.3 Strategie migrační politiky ČR

29. července 2015 přijala vláda ČR Strategii migrační politiky ČR. Jde o obecný strategický dokument, který definuje základní priority v migrační a integrační politice státu. Strategie také definuje cíle na úrovni státu i EU a také nástroje, jak jich dosáhnout. Strategie je stručný, obecný dokument, který stručně vymezuje jednotlivé body, ale nerozvádí je. Autorem Strategie je OAMP MV, které dlouhodobě vnímá jakoukoliv migraci jako hrozbu a jako k hrozbě k ní také dlouhodobě přistupuje. Mezi nástroje legální migrace tak např. řadí *analýzu možnosti nastavení národních kvót pro oblast řízené ekonomické migrace, nebo novelizaci zákona o pobytu cizinců směřující k posílení autonomie procesu povolování vstupu a pobytu cizinců vůči obecnému režimu správního řízení*. V rámci cílů je zmíněno *posílení bezpečnostních prvků imigračního procesu a prevence bezpečnostních rizik*. (MVb, 2015).

Strategie je realizována pod dohledem Koordinačního orgánu pro řízení ochrany státních hranic a migraci. Jde o mezirezortní uskupení vysokých zástupců ministerstev (od roku 2015 probíhají jednání orgánu také na vládní úrovni). Hlavním gestorem činnosti orgánu je MV, předsedou pak první náměstek ministra vnitra pro vnitřní bezpečnost a policejní vzdělávání.

5.2.4 Novela zákona o pobytu cizinců 2017

V roce 2017 prošel cizinecký zákon další novelizací, která začala platit v srpnu 2018, tedy až po ukončení provozu Visapointu, nicméně debata kolem novely a změny, které přinesla byly natolik zásadní, že považuji za důležité ji zmínit. Tvůrcem novely, a zároveň realizátorem novelizované politiky, je MV, v té době pod vedením Milana Chovance, které v podstatě vytvořilo novelu zákona sobě na míru.

Novela byla opět silně kritizována, a to nejen ze strany neziskových organizací, ale také ze strany Senátu (který novelu zamítl, ale byl přehlasován sněmovnou) a Ústavního soudu, který, na návrh skupiny senátorů, zrušil některé kritizované body.

Nejvíce kritiky sklidil poslanec za ČSSD Václav Klučka, který předložil na plénu pozměňovací

návrh (čímž se vyhnul mezirezortnímu připomínkovému řízení) omezující podstatným způsobem práva cizinců. Diskriminováni byli např. cizinci v roli členů rodiny občanů ČR/EU, kterým bylo znemožněno změnit účel pobytu z pracovního na rodinný. Cizinec s dlouhodobým pobytem bude smět požádat o změnu účelu pobytu na podnikání nejdříve po pěti letech od vstupu na území. Pokud bude chtít cizinec změnit práci, bude muset MV doložit, že je stále zaměstnán v původním zaměstnání (teoreticky se tak současný zaměstnavatel dozví o možném odchodu zaměstnance dříve, než bude mít cizinec dohodnuté nové zaměstnání.) Zletilý nezaopatřený mladistvý (typicky student ve věku 18 – 26 let) nebude mít možnost získat trvalý pobyt za účelem sloučení rodiny (nově pouze dítě do 18 let) (OPUc, 2017). Jako zvlášť závažné bylo kritizováno ustanovení, které odíralo cizinci právo na přezkum rozhodnutí správního orgánu, pokud již byli cizinci propuštěni z detence, či deportováni. Sporný pozměňovací návrh se dostal až k Ústavnímu soudu, který sporné body zrušil (ÚS 2018).

5.3 Typy pobytových oprávnění

Visapoint byl nastaven pro rezervaci termínu k podání žádosti ke všem typům pobytových oprávnění. MZV umožňovalo přizpůsobení systému jednotlivým ZÚ, takže ne všechny ZÚ využívaly Visapoint pro rezervaci termínů ke všem druhům pobytových oprávnění. Např. Ukrajina nabírala žádosti o krátkodobá víza prostřednictvím soukromé společnosti VFS Global ve vízových centrech. V této kapitole představím jednotlivé typy pobytových oprávnění. Zdrojem dat v této kapitole jsou oficiální stránky MV, pokud není uvedeno jinak.

5.3.1 Vízum k pobytu nad 90 dnů (dlouhodobé)

Vízum k pobytu nad 90 dnů, jinak řečeno dlouhodobé, je určeno žadatelům, jejichž účel pobytu vyžaduje setrvat na území ČR déle než 3 měsíce (90 dnů). Možnost podání žádosti je až na výjimky omezena na ZÚ ve státě, kterého je žadatel občanem, má zde povolen trvalý nebo dlouhodobý pobyt, popř. mu příslušný stát vydal cestovní doklad. Dlouhodobé vízum je udělováno jako vícenásobné, s délkou platnosti max. 1 rok (MVc, 2016).

Dlouhodobé vízum je rozděleno na 6, resp. 7 skupin podle účelu pobytu (dlouhodobé vízum za účelem pobytu zaměstnání bylo 24. června 2014 nahrazeno institutem zaměstnanecké karty). Cizinec může žádat o vízum za účelem studia, podnikání, pozvání, kulturním a rodinným. Poslední kategorií je vízum za účelem převzetí povolení k pobytu.

MV vyžaduje ke všem žádostem o dlouhodobá víza doložení dostatečného finančního obnosu na pokrytí životních nákladů žadatele. Jde o patnáctinásobek existenčního minima (2200,-Kč), ke kterému se za každý měsíc pobytu přičítá 4400,- Kč. Žadatelé o dlouhodobé vízum za účelem podnikání musí disponovat částkou v minimální výši 110 000,- Kč. Je otázkou, kolik procent žadatelů skutečně disponuje požadovanou částkou a kolik procent si částku krátkodobě vypůjčí.

5.3.2 Dlouhodobý pobyt

Dlouhodobý pobyt má určité prvky shodné s dlouhodobým vízem. Opravňuje držitele pobývat na území ČR po dobu delší, než 90 dnů. Držitel také smí cestovat po ostatních státech schengenského prostoru (pobyt v těchto státech nesmí překročit 90 dnů během jakýchkoliv 180 dnů) a pobyt v nich nesmí být výdělečný (MVc, 2016)

Žádost o povolení k dlouhodobému pobytu lze podat na území ČR na pracovišti MV, pokud žadatel pobývá v ČR na dlouhodobé vízum, plánuje se na území ČR zdržet po dobu delší než 1 rok a nemění-li se účel pobytu. V ostatních případech je nutno podat žádost na ZÚ, stejně jako v případě žádosti o dlouhodobé vízum.

Dlouhodobý pobyt je, stejně jako dlouhodobé vízum, svázán s účelem pobytu. Účel pobytu je rozdělen do pěti kategorií: Studium, vědecký výzkum, podnikání, sloučení rodiny a investování. Dlouhodobému pobytu lze opakovaně prodloužit jeho platnost.

5.3.3 Zaměstnanecká karta

Institut zaměstnanecké karty byl zaveden do praxe 24. června 2014. Jde o typ povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání. Držitel zaměstnanecké karty může pobývat na území ČR a zároveň pracovat, karta tedy funguje v tzv. duálním režimu (ve specifických případech může fungovat i v režimu neduálním, tedy pouze jako povolení k dlouhodobému pobytu – cizinec má volný přístup na trh práce v ČR, nebo žádá o povolení k zaměstnání na pozici, která nepodléhá zařazení do *centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty*). Zaměstnanecká karta nahradila několik typů pobytových oprávnění za účelem zaměstnání, a to konkrétně povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání, vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání a zelenou kartu. Všechna tato dosavadní povolení byla zrušena. Cizinec podává žádost o zaměstnaneckou kartu na zastupitelském úřadě ČR ve státě, jehož pasu je držitelem. V předem stanovených případech lze podat žádost na příslušném pracovišti MV.

Zaměstnanecká karta se vydává na dobu trvání pracovněprávního vztahu, ale maximálně na dva roky a lze ji opakovaně prodloužit. Důležitým aspektem zaměstnanecké karty je, že je vázána na konkrétní pracovní pozici u jednoho zaměstnavatele. Příslušná pracovní pozice musí být prvně zařazena do *centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty*. Tuto databázi spravuje MPSV, resp. Úřad práce. Podmínkou pro zařazení pracovní pozice do databáze je neobsazení dané pozice po dobu 30 dnů jiným kandidátem (občanem členské země EU).

Pokud chce držitel karty změnit pracovní pozici, musí informovat odbor azylové a migrační politiky (OAMP) MV a doložit trvání (ukončení) dosavadního pracovněprávního vztahu. Držitel karty, kterému pracovněprávní vztah skončil, tak musí učinit maximálně do šedesáti dnů od ukončení, jinak mu karta zaniká, MV mu vydá výjezdní příkaz a cizinec musí opustit ČR. Držitel zaměstnanecké karty tak má podstatně horší pozici ve srovnání např. s držitelem tzv. modré karty (viz. dále).

5.3.4 Modrá karta

Modrá karta je druh dlouhodobého pobytu za účelem výkonu zaměstnání a je určena pro cizince ze třetích zemí s vysokou kvalifikací, tedy s vysokoškolským vzděláním, popř. vyšším odborném vzděláním, které trvalo alespoň 3 roky. Žádost o modrou kartu podává žadatel osobně na místně příslušném zastupitelském úřadě ČR, popř. na příslušném pracovišti MV v ČR. Modrá karta je také vázána na konkrétní pracovní místo a vydává se s platností o 3 měsíce delší, než je doba trvání pracovněprávního vztahu, nejdéle však na dobu 2 let, přičemž platnost karty lze prodloužit. Modrá karta je, stejně jako zaměstnanecká, vázána na konkrétní pracovní místo uvedené v databázi MPSV volných pracovních míst obsaditelných držiteli modrých karet.

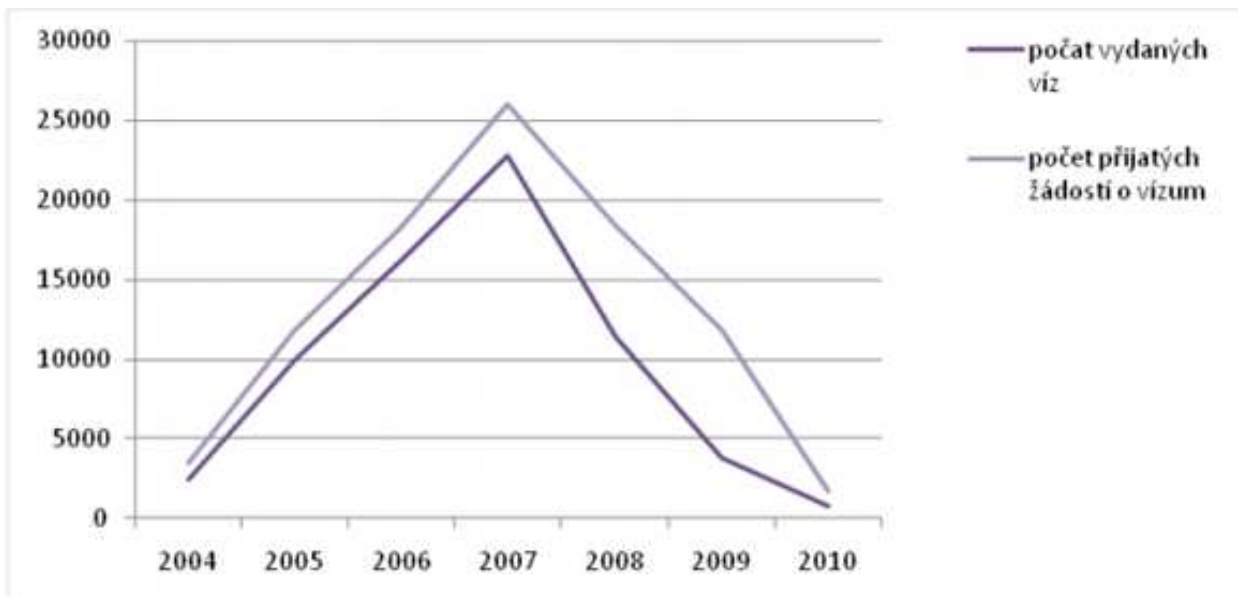
Změna pracovní pozice držitele modré karty podléhá první dva roky souhlasu OAMP MV, po dvou letech pobytu stačí změnu OAMP MV oznámit. V obou dvou případech však musí jít o pracovní pozici z databáze MPSV.

V posledních letech se vláda ČR snaží přilákat více vysoce kvalifikovaných pracovníků a za tímto účelem vytvořila několik migračních projektů, jejichž cílem je zvýšit efektivitu vydávání modrých karet. Jde o Projekt Ukrajina (v gesci MZV, MPO a MZ), Fast track (v gesci MPO) a Welcome package pro investory (v gesci MPO).

5.4 Vývoj migrace z Ukrajiny do České republiky

Migrace Ukrajinců do České republiky má svůj historický základ v prvorepublikové migraci politicky nepohodlných osob, kdy Československá strana byla vůči migrantům poměrně vstřícná. Novodobá vlna migrace je spojována zejména s rozpadem Sovětského svazu a je převážně ekonomicky motivována. Trlifajová (2011) jako jeden z typických rysů ukrajinské migrace uvádí zprostředkovatelský systém, ve kterém migranti využívají prostředníky k zajištění práce, ubytování, ochrany a finančních půjček. Ochrana a finanční půjčky jsou často základem pro vykořisťování. Migrace Ukrajinců do ČR má do jisté míry cirkulační charakter (viz. následující kapitola). Ukrajinec přijede do ČR na krátkodobé schengenské vízum, tři měsíce zde pracuje a po této době se vrací na tři měsíce zpět na Ukrajinu, kde následně podá žádost o vydání nového schengenského víza a vrací se zpět za práci.

Do roku 2009 Ukrajinci nejvíce žádali o dlouhodobá víza za účelem zaměstnání. Na konci roku 2008 se v ČR začala projevovat globální ekonomická krize, která ve velké míře zasáhla např. pozemní stavitelství, průmysl a služby, tedy odvětví, která tradičně zaměstnávají velké množství cizinců (MPOa, 2010; MPOb, 2009). MPO odhadovalo, že o práci v důsledku krize přijdou desetitisíce lidí (MPOb, 2009). V roce 2009 proto došlo k zastavení nábora žádostí o víza nad 90 dnů za účelem zaměstnání, podnikání a účasti v právnické osobě. Stalo se tak na základě usnesení vlády č. 171/2009 “Zajištění bezpečnostní situace České republiky v souvislosti s propouštěním zahraničních pracovníků v důsledku hospodářské krize” ze dne 9. února 2009 (MVd, 2010). Cílem opatření bylo *“omezení příchodu nových zahraničních pracovníků do ČR – nezvyšování počtu cizinců, kteří by se mohli ocitnout v nepříznivé finanční a sociální situaci”* (MVe, 2009). Součástí souboru opatření bylo také podpoření dobrovolných návratů do zemí původu pro ty cizince, kteří o návrat stojí, jeho realizace však není v jejich silách. Podklady pro usnesení připravilo ministerstvo vnitra ve spolupráci s dalšími resorty (MPSV, MPO, MZV a MZ). Tehdejší ministr vnitra Ivan Langr usnesení komentoval slovy: *„Není možné, abychom na jedné straně lidem pomáhali vycestovat a na druhé straně nechali stále další a další proudit do země v době, kdy nezaměstnanost stoupá. Musíme důsledně uplatňovat kontrolní mechanismy a zároveň působit preventivně. Na jedné straně chceme omezit udělování dlouhodobých víz, za druhé chceme zpřísnit podmínky pro činnost zaměstnavatelských agentur a za třetí chceme pomoci těm, kteří se ocitnou bez práce.“* (MVf, 2009) Nabírání žádostí o víza bylo zastaveno na Ukrajině, v Thajsku, Mongolsku, Moldavsku a ve Vietnamu. Jejich vydávání bylo následně obnoveno, ale pouze v omezeném počtu. Poměr žádostí o dlouhodobá víza a víz následně udělených ilustruje následující graf (Obrázek 4) Ředitelství služby cizinecké policie ČR (In: Trlifajová 2011):



Obrázek 4 Počty přijatých žádostí o vízum nad 90 dní a počet vydaných víz nad 90 dní mezi lety 2004 a 2010 na českých konzulátech na Ukrajině

Česká republika má v současnosti na Ukrajině dva zastupitelské úřady, ve Lvově a v Kyjevě. Diplomová práce se zaměřuje na Generální konzulát ve Lvově, který čelil největšímu zájmu žadatelů.

5.4.1 Dočasná a cirkulární pracovní migrace

Dočasná pracovní migrace zahrnuje veškeré formy pohybu za účelem zaměstnání, které nemají trvalý charakter (Čížinský a Hradečná, 2012). Může být vymezena jak samotným migrantem, který se rozhodl vycestovat za prací na omezenou dobu, tak politikou cílového státu, který např. vydává pracovní povolení pouze na omezenou dobu bez možnosti prodloužení, migrant je tedy nucen vycestovat, popř. migranta motivuje k vycestování na dobrovolné bázi. Politika dočasné pracovní migrace omezuje práva migrantů na získání trvalého pobytu, popř. sloučení rodiny (Čížinský 2012). Evropské právo obsahuje směrnici, která fakticky členským státům povoluje zavést programy dočasné pracovní migrace a vyloučit tak pracovní migranty z integrace do společnosti (Směrnice Rady 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícím rezidenty ze dne 25. 11. 2003).

Cirkulární migrace bývá řazena do skupiny dočasné pracovní migrace. Jde o případy migrantů,

kteří “cirkulují” mezi cílovou zemí a zemí původu. V ČR jde např. o Ukrajince, kteří přijíždějí na krátkodobé vízum, pracují zde a po 90 dnech odjíždí na dalších 90 dnů zpět na Ukrajinu (Hruška, 2018), aby se poté opět vrátili do ČR.

Pro některé autory má cirkulární migrace pozitivní charakter, označují ji dokonce jako “win – win - win” situaci, která přináší pozitiva všem třem stranám (migrantům, původní i cílové zemi) (Bieckmann, Muskens 2007) Zmiňují např. přisun finančního a lidského kapitálu (Agunias 2006) nebo “efekt zpětné vazby”. Navráťivší migrant svým nadprůměrným výdělkem poskytují pozitivní příklad domácím pracovníkům a ti mohou vynaložit úsilí k vycestování a následnému zvýšení produktivity své země po návratu (Migration and Development, 2004). K tomu však jiní autoři poznamenávají (Castles 2006, Jacoby 2003, In: Čížinský 2012), státy založené na liberální demokracii nemohou donutit vycestovat pracovní migranty, kterým tu na základě mezinárodního práva vznikl nárok na sloučení rodiny, rovný přístup apod. Pokud však vlády těchto států neinvestují do integrace migrantů do většinové společnosti (ale mnohdy jim v integraci brání), migranti neodejdou zpět do země původu (obvykle z ekonomických důvodů) a začnou cílový stát považovat za nepřátelský a nespravedlivý, což může mít za následek uzavření se v komunitě krajanů a využívání neoficiálních struktur a šedé ekonomiky. Následné náklady na integraci (mnohdy již druhé generace) jsou podstatně vyšší, než kdyby se s migranty pracovalo od začátku (Jacoby 2003).

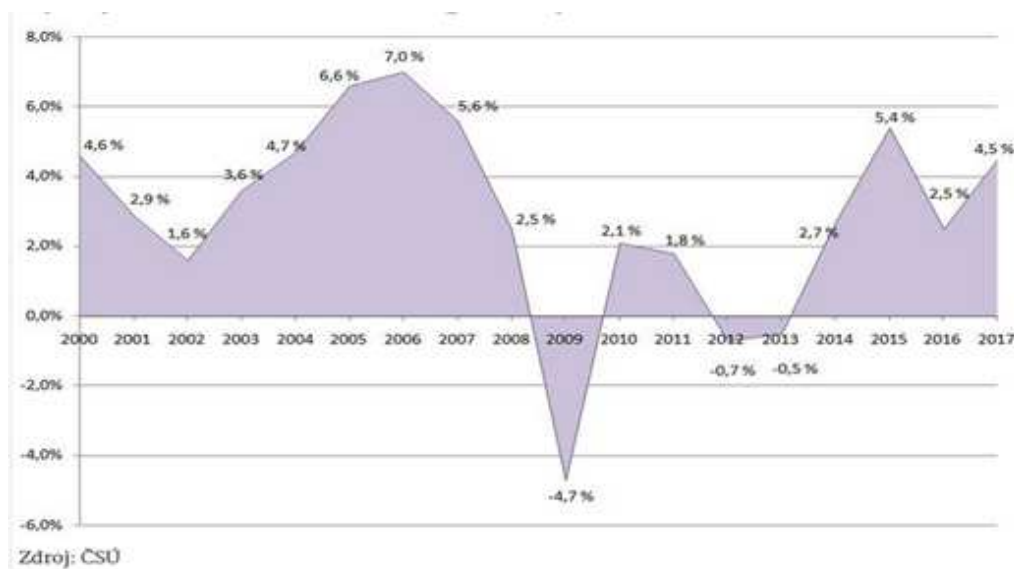
6 Visapoint

Visapoint označuje internetový systém, jehož prostřednictvím si uchazeči rezervovali termín schůzky k podání žádosti o pobytové oprávnění na zastupitelském úřadě České republiky ve třetích zemích. Visapoint byl do jednotlivých států zaváděn v několika vlnách. 17. února 2009 byl spuštěn pilotní provoz na zastupitelském úřadu v Hanoji, který evidoval nejvyšší zájem o pobytová oprávnění v ČR (Tošnerová, 2009). 1. června 2009 byl Visapoint spuštěn v Číně, Mongolsku, Kazachstánu, Uzbekistánu a Thajsku. 22. června téhož roku následovalo Bělorusko, Gruzie, Bosna a Hercegovina, Albánie a Srbsko. 30. června 2009 byl systém zaveden na Ukrajině (ZÚ Kyjev, GK Doněck), v Turecku a Makedonii. V červenci následovalo Moldavsko. (Jaké cesty vedou do Česka, str. 16) V roce 2011 byl Visapoint spuštěn ve Spojených arabských emirátech, Rusku, Jordánsku, Nigérii, Ázerbájdžánu a Filipínách. V Libyi a Egyptě byl zaveden v roce 2012 a v roce 2013 v Indonésii (Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců... V roce 2013). Visapoint využívalo celkem 33 zastupitelských úřadů.

6.1 Kontext vzniku

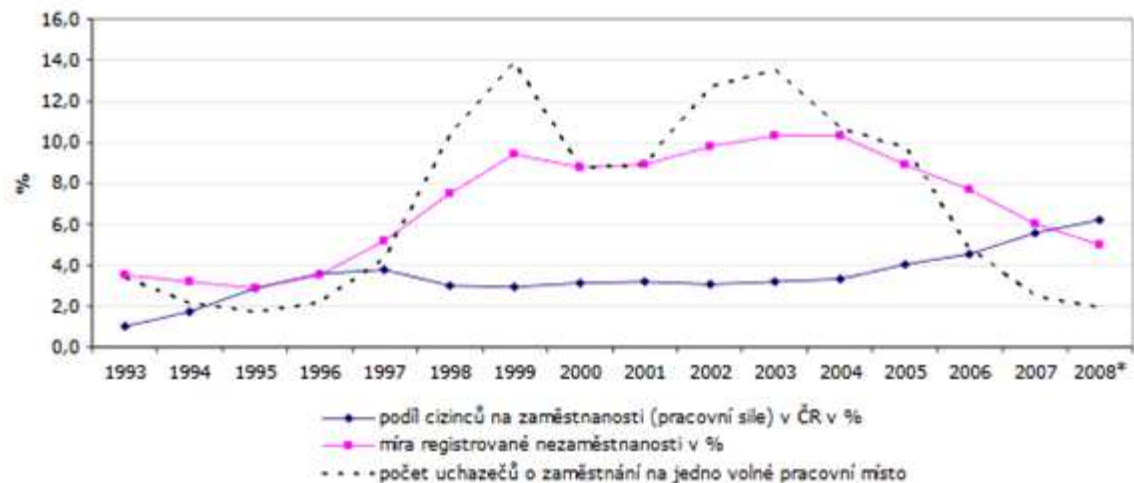
Pro lepší pochopení souvislostí a vztahů, které vedly aktéry k zavedení elektronického registračního systému – Visapointu – popisuje následující kapitola kontext doby, ve které Visapoint vznikal s důrazem na zahraniční politiku a politiku trhu práce.

Na konci roku 2007 se ČR stala součástí schengenského prostoru, což vedlo ke změnám v migrační a vízové politice. ČR začala vydávat jednotná krátkodobá schengenská víza a sjednotila se zbylými členy Schengenu poplatky za vízum, vč. snížené sazby pro evropské státy se kterými má EU dohodu o usnadnění vízového režimu. Sjednotila také kategorie žadatelů o víza (Machotková, 2008).



Obrázek 5 Vývoj růstu HDP České republiky

Zavedení Visapointu také předcházelo vrchol ekonomického cyklu, který kulminoval v r. 2008 (zpráva MPO). Podniky vykazovaly dobrou kondici a na pracovním trhu začala docházet pracovní síla, resp. nabízenou práci často nebyli ochotni vykonávat domácí pracovníci (MPSV, 2008). Zvedl se proto zájem o pracovníky ze třetích zemí. Poměr mezi nezaměstnaností, počtem uchazečů o zaměstnání na jedno pracovní místo a podílem cizinců na zaměstnanosti zobrazuje následující graf (Obrázek 6). Zaměstnavatelé poptávali především

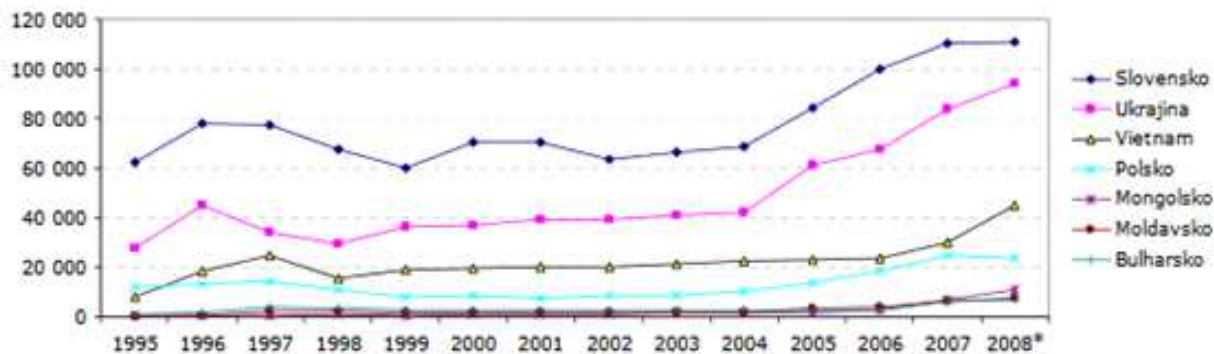


Pramen: MPSV-SSZ, graf Milada Horáková, Praha: VÚPSV, v.v.i.,

Obrázek 6 Zaměstnanost a trh práce v České republice (stav k 30. 6. 2008)

nekvalifikovanou, flexibilní pracovní sílu, která se přizpůsobí nárazovým požadavkům výroby a nebude problém s jejím propouštěním. Využívali proto služby personálních agentur, které jim dodaly požadovaný počet pracovníků. Agenturní pracovníci jsou pro zaměstnavatele výhodnější. Je snazší je propouštět, zaměstnavatelům odpadá část administrativy a pracovníci nemají stejné podmínky jako kmenoví zaměstnanci. Další výhodou pro zaměstnavatele je, že v případě nelegálního zaměstnávání nehrozí zaměstnavateli (který generuje zdroje, ze kterých jsou agenturní pracovníci zprostředkovaně placeni) žádný postih, sankcionována je agentura.

Vývoj pracovní migrace je v ČR podmíněn určitým historickým, kulturním a ekonomickým vývojem. Velký zájem o práci v ČR proto přicházel zejména ze zemí, ve kterých již mají s prací v ČR svoji zkušenost a jejichž komunity jsou v ČR usídleny. Ze třetích zemí šlo zejména o Vietnam, Ukrajinu a Mongolsko (v případě Mongolska bychom mohli nalézt i jiné důvody pro pracovní migraci). Vývoj počtu cizinců působících na tuzemském trhu práce zobrazuje následující graf (Obrázek 7).



Pramen: MPSV-SSZ, MPO; graf Milada Horáková, Praha: VÚPSV, v.v.i., Milada Horáková, Ivana Macounová. Bulletin č. 21 Mezinárodní pracovní migrace v České republice, Praha: VÚPSV, v.v.i., 2008;

Obrázek 7 Vývoj zaměstnanosti cizinců podle státního občanství - nejčetnější skupiny cizinců působících na trhu práce v České republice v letech 1995 - 2008 (k 31.12./30.6.)*

Nárůst zájmu o práci v ČR s sebou nese v případě zájemců ze třetích zemí zvýšené požadavky na zastupitelské úřady, kde cizinci žádají o vízum. Nejvytíženější zůstaly úřady na Ukrajině, ve Vietnamu a v Mongolsku. Na tento nápor nebyly zastupitelské úřady připraveny. Zároveň neexistoval systém, který by určoval pořadí žadatelů, takže jediným nástrojem určujícím pořadí se stala tzv. živá fronta, tedy fronta žadatelů před zastupitelskými úřady. Tato situace vedla k tomu, že se před zastupitelskými úřady tvořily až několikadenní fronty žadatelů. S místy ve frontách se začalo obchodovat, frontu začali organizovat samozvaní organizátoři. Pracovníci zastupitelských úřadů navíc nemohli do organizace fronty zasahovat, prostor před nimi není pod správou konzulátu. Po medializaci situace přistoupili některé úřady k zavedení opatření, která nebyla jednotná, a i úspěšnost opatření byla diskutabilní. Šlo pouze o opatření regulující živou frontu, k navýšení kapacity přijímaných žádostí nedošlo.

První systémovější opatření byla přijata v roce 2008. Vybrané zastupitelské čelící největšímu náporu žadatelů zavedly první objednávací systém k podání žádosti, tzv. call centra. Tento způsob rezervace termínů po telefonu se od počátku potýkal s problémy. Call centra provozovala IOM prostřednictvím soukromé firmy, na Ukrajině konkrétně Jihomoravská provozní a.s. Provozovatelé byli vybíráni bez výběrových řízení a v případě Ukrajiny hovořila média o napojení provozovatele na tehdejšího velvyslance Jaroslava Baštu a generálního konzula ve Lvově Ladislava Hradila (Adámková a Sedláčková, 2009). Dalším problematickým aspektem byl výběr poplatku za přidělení termínu k podání žádosti. Na Ukrajině byla částka stanovena na 310,- Kč, ve Vietnamu na cca 43,- Kč. Tuto praxi kritizoval ombudsman. Poplatek byl fakticky vybírán za přístup ke správnému úřadu, což nemá podle ombudsmana žádný legislativní podklad (Souhrnná

zpráva o činnosti veřejného ochránce práv, 2009). Ombudsman také kritizoval netransparentnost činnosti provozovatelů call center.

6.2 Východiska a cíle Visapointu

ČR od roku 2000 čelila setrvalému nárůstu zájmu o dlouhodobá víza, který kulminoval před vypuknutím ekonomické krize v r. 2008. MZV reflektovalo neutěšenou situaci před zastupitelskými úřady, která je popsána výše. Tuto situaci měl vyřešit systém elektronického objednávání termínů k podání žádosti o vízum, Visapoint. Východiska Visapointu můžeme shrnout do následujících bodů:

- vrcholící hospodářská konjunktura a na to navázaná vysoká poptávka po pracovnících ze třetích zemí
- dlouhodobé problémy s přístupem k podání žádostí o vízum ve vybraných zemích (Vietnam, Ukrajina, Mongolsko)
- snaha o sjednocení způsobu podávání žádosti o vízum na všech zastupitelských úřadech

Hlavním deklarovaný cíl zavedení Visapointu byla snaha o rovný, spravedlivý a bezplatný způsob podání žádosti o vízum. Dle MZV zavedení Visapointu také zvýšilo efektivitu a transparentnost vízového procesu, komfort žadatelů a zamezilo vstupu zprostředkovatelů ze třetích stran, což omezilo prostor pro korupční chování (Řepka, 2009). MZV jako cíle deklarovalo dosažení následujících skutečností:

- budou zajištěny důstojné, spravedlivé a rovné podmínky pro všechny žadatele,
- registrace termínu je bezplatná,
- systém eliminuje vnější faktor, nedojde k obcházení registrace a příjmu žádostí, je možná pouze individuální registrace ke schůzce, nikoliv hromadná,
- pro všechny zastupitelské úřady bude totožný systém objednání žadatele na podání žádostí o víza,
- provozovatelem služby je MZV, žádný externí poskytovatel služeb nezasáhne do vízového procesu s možností ho ovlivnit,
- kontrola a provoz systému probíhá výhradně v kompetenci MZV ČR,

- MZV bude mít zpětnou kontrolu (počtu) zapsání žadatelů, přijímaných žádostí, zpracování víz, a též kontrolu chodu vízového úseku zastupitelského úřadu,
- bezpečnostní faktor – posílení bezpečnosti zastupitelských úřadů. (Tošnerová 2009)

Realizaci a následnou implementaci měl na starosti odbor konzulárních koncepcí a metodiky (předchůdce dnešního vízového odboru) pod vedením Jana Vyčítala. MZV uzavřelo smlouvu s IOM na dodávku architektury a počáteční fáze elektronického objednávacího systému.

6.3 Aktéři

Provedená analýza aktérů identifikovala aktéry, kteří byli jakýmkoliv způsobem spjatí s Visapointem. Aktérům jsem postupně přidělil status primárních, nebo sekundárních, podle toho, jakým způsobem se na Visapointu podíleli. U aktérů byly dále identifikovány role, kompetence, postoje, zájmy a zdroje.

V implementaci Visapointu hráli ústřední roli aktéři z vybraných ministerstev. Tyto aktéry jsem identifikoval na úrovni odborů a úřadů spadajících pod jednotlivá ministerstva. V první řadě šlo o MZV, které bylo hlavním gestorem Visapointu a administrovalo celý proces podání žádosti. V rámci MZV se na implementaci podílel odbor konzulárních koncepcí a metodiky (dále jen OKKM), který byl později přejmenován na vízový odbor (VO), odbor aplikací a informačních služeb (OAIS), který měl na starosti technický provoz a zabezpečení Visapointu a ZÚ, které měly roli uživatelskou a v pozdější fázi provozu nastavovaly počet volných slotů. ZÚ také stály na začátku vízového procesu a nabíraly žádosti o víza. MZV také provádí personální obsazování ZÚ a přiděluje ZÚ finanční zdroje, přímo tedy rozhoduje o kapacitách jednotlivých ZÚ, což mělo vliv na počet přijímaných žádostí. OKKM (následně VO) a OAIS byly v rámci MZV odpovědní za implementaci a provoz Visapointu. OKKM vybral IOM jako dodavatele architektury a designu Visapointu. OAIS uzavřel smlouvu s dodavatelskou firmou Absolutnet, která měla na starosti vývoj a následnou správu Visapointu.

Další ze „zainteresovaných“ ministerstev je MV. OAMP MV hraje hlavní roli v azylové a migrační politice ČR. Je jejím tvůrcem a rozhoduje o udělení, nebo zamítnutí pobytových oprávnění. MV je také gestorem Koordinačního orgánu pro řízení ochrany státních hranic a migraci (KOŘOSHM), který má meziresortní charakter a mezi jeho pravomoci spadá „*přijímat nezbytná opatření v oblasti státních hranic a migrace*“ (MVg, 2019), což, mimo jiné, znamenalo úpravu počtu nabíraných žádostí o víza na ZÚ. KOŘOSHM se od roku 2015 schází také na vládní

úrovni. KOŘOSHM také řídí Analytické centrum pro ochranu státních hranic a migraci (ANACEN), které má expertní a analytickou roli a pro KOŘOSHM připravuje podklady.

Pod MPSV spadá úřad práce (ÚP), který spravoval databáze volných míst obsaditelných držiteli ZK. Zařazení volného pracovního místa zaměstnavatelem do databáze bylo podmínkou pro obsazení daného místa cizincem ze třetí země. Vyhledáním volného pracovního místa v databázi začal cizinec proces žádání o ZK. Podmínkou pro zařazení pracovního místa do databáze byl úspěšný test trhu práce, což v praxi znamenalo neobsazení daného místa pracovníky z ČR, popř. občanem EU/EHP. ÚP také disponoval statistikami o počtu cizinců vyslaných do ČR v rámci „přeshraničního poskytování služeb“ (viz. kapitola Proces implementace a fungování Visapointu) na jejichž základě Státní úřad inspekce práce (SÚKIP) a Ředitelství služby cizinecké policie (ŘSCP) provádělo kontroly zaměstnávání cizinců.

Posledním ministerstvem majícím vliv na Visapoint je MPO, které je gestorem Režimu Ukrajina (viz. kapitola Migrační projekty zaměřené na Ukrajinu) a vybírá tzv. garanty Režimu (např. Hospodářská komora ČR).

Dalším aktérem je Vláda ČR, která na začátku fungování Visapointu rozhodla o zastavení nabírání žádostí o dlouhodobá víza (usnesení vlády č.1205/2009) a jejich následném omezeném nabírání a po zavedení Režimu Ukrajina rozhodovala o navýšení jeho kvót, tedy o počtu pracovních míst zařazených do Režimu. Vláda se také podílí na tvorbě migrační politiky schvalováním strategií, koncepcí a dalších klíčových dokumentů.

Dalšími skupinami aktérů jsou nevládní neziskové organizace (NNO) jako Multikulturní centrum Praha, Integrované centrum Praha, Organizace pro pomoc uprchlíkům apod., které dlouhodobě sledují migrační politiku a vyjadřují se k ní a k jejím změnám.

Posledními zahrnutými aktéry jsou média, která informují o situaci v migrační politice a podrobně popsala fungování Visapointu a proces žádání o víza.

6.4 Proces implementace a fungování Visapointu

Jako první přišel s nápadem zavést na ZÚ elektronický rezervační systém pro podání žádostí o víza, tedy Visapointu, OKKM pod vedením Jana Vyčítala. Dle současného ředitele VO Davida Nového se OKKM nechal inspirovat zahraničními modely objednávání, které také používaly systém vyvinutý IOM. OKKM následně vypracoval koncepci internetové registrace žadatelů o víza, ve které byl Visapoint zmíněn. Koncepce byla 29. října 2008 schválená tehdejším ministrem

zahraničních věcí Karlem Schwarzenbergem. MZV následně uzavřelo smlouvu s IOM na dodání designu a architektury Visapointu. OKKM řeší metodickou část vízové agendy a předpisy, vývoj a technická implementace nástrojů spadá pod OAIS, který od IOM převzal rozpracovaný model Visapointu. V rámci MZV se na vývoji a implementaci podílelo 8 zaměstnanců. Následný provoz a jeho kontrolu zajišťovalo 6 osob.

OAIS poté uzavřel smlouvu se soukromou společností Absolutnet, která měla na starosti dokončení Visapointu po technické stránce a jeho následný provoz. Výběr subdodavatele měl v kompetenci pouze OAIS, žádný další subjekt se na výběru nepodílel.

17. února 2009 byl Visapoint pilotně spuštěn na ZÚ Hanoj, který se dlouhodobě potýkal s velkým přetlakem žadatelů o víza. Problémem byly také machinace s call centry a kupčení s vizí (Trlifajová 2014). Je zajímavé, že krátce po spuštění Visapointu v Hanoji navštívil ČR šéf vietnamské pobočky IOM a vyvíjel na MZV tlak na zrušení Visapointu ve Vietnamu nebo alespoň na možnost ho při registraci termínu obejít.

Těsně před spuštěním provozu Visapointu na Ukrajině (spuštěn 30.června 2009) došlo k pozastavení nábory žádostí za účelem podnikání, zaměstnání a účasti v právnické osobě (viz. kapitola Vývoj migrace z Ukrajiny do ČR). Tento stav trval až do 11. listopadu 2009, kdy bylo na základě vládního usnesení č. 1205/2009 zavedeno omezené nabírání žádostí o dlouhodobá víza. Dle Davida Pavlity (Trlifajová 2010) měl Visapoint a jeho nastavení vliv kromě počtu žádostí také na celkovou strukturu typu žádostí.

Největším problémem Visapointu na Ukrajině byla nedostupnost volných termínů k podání žádostí. Problémy s dostupností dlouhodobě vykazovaly ZÚ také ve Vietnamu, Mongolsku a v posledních letech fungování Visapointu také v Uzbekistánu. ZÚ ve všech čtyřech zemích se potýkaly s enormním zájmem o víza, zejména o ty umožňující ekonomickou činnost (za účelem zaměstnání, podnikání a účasti v právnické osobě - posléze nahrazené zaměstnaneckou kartou a migračními projekty). Uvolňování volných termínů probíhalo maximálně na měsíc dopředu a dělo se tak automaticky, bez zásahu ZÚ nebo MZV. Žadatelé se od podzimu 2009 nebyli schopni objednat z důvodu absence volných termínů. Dle pracovníků MZV byla nedostupnost způsobena omezenou kapacitou ZÚ a vysokým počtem žadatelů. To však nekoresponduje s případy žadatelů, kteří se k termínu k podání žádosti dostali přes zprostředkovatele za úplaty a jejichž zkušenost přinesla média (Shabu 2016).

V rámci výzkumu jsem se, mimo jiné, zaměřil právě na nedostupnost volných termínů. Z analýzy dat jsem sestavil přibližný, pokud možno přesný obraz obchodování s termíny. V médiích se

dlouho spekovalo nad infiltrací Visapointu hackery, kteří pomocí počítačových robotů obsazovali volné termíny, které následně přeproдали platícím zájemcům. (Shabu a 2016) Z mého výzkumu vyplynulo, že v nedostupnosti termínů hrálo roli více faktorů:

ZÚ na Ukrajině (stejně jako ve Vietnamu a Mongolsku) dlouhodobě čelily vysoké poptávce po vízech, která nekorespondovala s kapacitou ZÚ. Počet vypsaných termínů ve Visapointu byl omezen kapacitou ZÚ. V platnosti také zůstávaly kvóty centrálně omezující nábor žádostí o dlouhodobá víza zavedené usnesením vlády č.1205/2009. Toto usnesení bylo v platnosti až do roku 2014, kdy bylo nahrazeno usnesením vlády č. 862/2013, které však kvóty nezrušilo. Šance pro žadatele o víza vyhnout se kvótovému omezení přišla necelý půlrok poté (konkrétně 24.6.), kdy byl zaveden institut zaměstnanecké karty, který nebyl kvótami limitován.

Situace s nedostatečnou kapacitou ZÚ byla dlouhodobě všeobecně známá, MZV, resp. český stát podnikl první kroky k navýšení kapacity ZÚ až v květnu 2016, kdy vláda ČR přijala *usnesení č. 402 ke koncepci navýšení kapacity MZV a MV za účelem vyššího vyřízení žádostí o ZK*. Tento dokument navyšoval počet systemizovaných míst na GK Lvov o 4 a v pozdější fázi o další 4, celkem tedy o 8 systemizovaných míst.

Zprostředkovatelé termínů za úplatu byli podle všeho součástí širší kriminální sítě, která prostřednictvím najaté agentury usazené v Indii hledala volné termíny ve Visapointu, které okamžitě obsazovala. Uvolňování nových termínů probíhalo dle MZV náhodně, vždy na měsíc dopředu a bez zásahu lidského faktoru. Obsazování termínů se dělo pomocí těchto agenturních pracovníků sledujících Visapoint 24 hodin denně. Okamžitě po uvolnění volných termínů na další měsíc tito pracovníci termín obsadili prostřednictvím klasické registrace. Obsazování termínů nejspíše probíhalo přímo na jméno konkrétního platícího žadatele, Visapoint neumožňoval převod termínu na jiného žadatele. Jediná možnost byla zrušení rezervace termínu. Po zrušení rezervace byl uvolněný termín během následujících 48 hodin nabídnut k opětovnému obsazení.

Visapoint byl ze strany MZV náhle ukončen na konci roku 2017. Důvodem k ukončení bylo vypršení smlouvy s firmou Absolutnet a vyhodnocení judikatur Nejvyššího správního soudu, které nebyly ve prospěch MZV.

6.5 Proces podání a zpracování žádosti

Prostřednictvím Visapointu si zájemci rezervovali termín k podání žádosti o všechny typy pobytových oprávnění, zastupitelský úřad měl však kompetence k omezení počtu vypsaných

termínů. Registraci žadatele mohl provést kdokoliv s přístupem k jeho osobním údajům a emailové schránce. Proces podání žádosti o dlouhodobé vízum byl pro žadatele z Ukrajiny v průběhu provozu Visapointu několikrát modifikován. Mezi červnem 2009 a březnem 2010 byla pro žadatele zavedena povinnost doložit lékařské potvrzení o zdravotním stavu, resp. o tom, že žadatel netrpí některým z vybraných onemocnění (HIV, syfilis, tuberkulóza). Toto opatření bylo vnímáno jako restriktivní a bez skutečné vypovídající hodnoty. Dle Tereshchu (Trlifajová, 2010) lze potvrzení na Ukrajině snadno koupit bez doložení zdravotního stavu. Další modifikací bylo zavedení institutu zaměstnanecké karty, povolení duálního charakteru (viz. kapitola Zaměstnanecká karta). Nejvýznamnější modifikací bylo zavedení Režimu Ukrajina (viz. kapitola Migrační projekty zaměřené na Ukrajinu) v srpnu 2016, který převedl odpovědnost za prvotní kontakt ukrajinského pracovníka s českým zaměstnavatelem na zaměstnavatele. Nábor žádostí o vízum byl převeden na Vízová centra společnosti VFS Global a podstatná část žadatelů se tak vyhnula nutnosti registrace ve Visapointu. Průběh procesu podání žádosti je uveden na příkladu podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. Před zavedením institutu zaměstnanecké karty potřeboval žadatel kromě pobytového oprávnění také povolení k zaměstnání od ÚP.

Žádost o zaměstnaneckou kartu byla vázána na konkrétní pracovní místo. V ideálním případě si žadatel po vytipování vhodného pracovního místa v databázi volných pracovních míst ÚP otevřel webovou stránku visapoint.eu, která mu nabídla volbu výběru státní příslušnosti, cílové země, typu pobytového oprávnění a ambasádu nebo konzulát ČR pro podání žádosti. Následovalo opsání bezpečnostního kódu (tzv. „captcha“ kód, jehož zavedení bylo jedním z opatření ke zvýšení zabezpečení Visapointu) a volba data a času podání žádosti. V dalším kroku vyplnil žadatel své osobní údaje (jméno a příjmení, datum a místo narození, pohlaví, číslo pasu, telefon a emailovou adresu). Visapoint byl sice dostupný v jazyce žadatele, informace do formulářů na webu však bylo nutno vypsát latinskými písmeny, což byla pro žadatele z Ukrajiny často významná překážka. Po vyplnění všech požadovaných údajů přišel žadateli do emailové schránky uvedená ve formuláři email, kterým potvrdil termín k podání žádosti na zastupitelském úřadě. Další podmínkou k získání termínu tedy byla funkční emailová schránka, ke které měl žadatel přístup.

Ministerstvo zahraničních věcí České republiky
Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic

Language: čeština (Česká republika)

Formulář žádosti

Výběr zastupitelského úřadu/generálního konzulátu

Státní příslušnost: Vyberte státní příslušnost

Země dlouhodobého či trvalého pobytu: Vybere zemi vašeho dlouhodobého či trvalého pobytu

Ambasáda/konzulát ČR v: Prosim vyberte ambasádu/konzulát ČR, který chcete navštívit

Pobytové oprávnění: Vyberte pobytové oprávnění

Další

©2013 Ministerstvo zahraničních věcí České republiky
©2013 Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic

Obrázek 8 Náhled formuláře žádosti

Po přidělení termínu k podání žádosti se žadatel v určený termín dostavil na příslušný zastupitelský úřad se všemi požadovanými dokumenty (Obrázek 9). Typy požadovaných dokumentů se lišily dle typů víz – v případě žádosti o zaměstnaneckou kartu šlo o platný cestovní

Ministerstvo zahraničních věcí České republiky
Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic

Language: English (United Kingdom)

Appointment confirmation

Passport Number: EH413775

Appointment Tracking Number: 3219076

Confirmation Code: VRTLPM

Please retype the characters in this image: _____

Appointment confirmation

Czech Embassy/Consulate in	LVOV
Requested Appointment Date	13.5.2015
Requested Appointment Time	9:00
Name(s)	OXSA NA IGNAZYIYIN

Confirm Appointment

You have successfully confirmed your appointment. Please print this page out and save the tracking number for your records.

Print

©2013 Ministerstvo zahraničních věcí České republiky
©2013 Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic

Obrázek 9 Náhled potvrzení o schůzce v aplikaci MZV

vyplněné žádosti bylo potřeba doložit v latinském písmu a ověřeně přeložené do českého jazyka (HK, 2017). Počet a typ požadovaných dokumentů (např. úředně ověřené potvrzení o ubytování, požadavek na překlad dokumentů do čj atd.) má vůči žadateli jasný restriktivní charakter.

doklad, doklad o zajištění ubytování v ČR, pasové fotografie, potvrzení pracovního poměru (pracovní smlouva, popř. smlouva o smlouvě budoucí) a potvrzení odborné způsobilosti.

Všechny dokumenty včetně

Žadatel měl k podání žádosti pouze jeden pokus bez možnosti opravy. V případě nedostatků v žádosti mu byla žádost vrácena (popř. zamítnuta, pokud byly nedostatky odhaleny později) a žadatel se musel opět registrovat přes Visapoint k novému podání. Dle Davida Pavlity (Trlifajová 2010), tehdejšího konzula ve Lvově, byly nejčastějším důvodem k zamítnutí žádosti formální nedostatky v žádosti. Malá chyba, pokud byla zaregistrována pracovníkem ZÚ, šla opravit při podání žádosti na okénku. Větší chyby (dle Pavlity např. chyba v příjmení žadatele) opravit nešly a žádost nebyla přijata, popř. byla zamítnuta.

Žadatel byl postaven také před další překážky ze strany MZV, resp. ZÚ. Stránky jednotlivých ZÚ (Kyjev vs. Lvov) se od sebe výrazně liší, nejsou dostupné v jazyce žadatele (Ukrajinašтина) a jednotlivé jazykové mutace (anglická, česká a ruská) nekomunikují mezi sebou. Informace na nástěnkách před ZÚ (konkrétně GK Lvov) jsou zastaralé, obsáhlé a vtištěné malým písmem. V době mé návštěvy (listopad 2018) na nástěnkách stále visely informace o schengenských vízech, které v té době již Ukrajinci pro krátkodobý vstup do Schengenu nepotřebovali.

Po náboru následoval převoz žádostí do Prahy na pracoviště OAMP MV, které rozhodovalo o udělení, nebo zamítnutí žádosti. Převoz žádostí byl prováděn letecky. Nábor i následné zpracování žádostí se prováděly v papírové formě, nikoliv elektronicky. MV mělo možnost si vyžádat doplňkový výslech žadatelů. ZÚ byly povinné v případě potřeby zajistit výslech až 100 % žadatelů. V praxi se výslechy z 99 % neprováděly, ZÚ ani nedisponovaly potřebnou kapacitou. Povinnost provést výslech žadatelů byla pouze u účelu podnikání.

Správní orgán, v tomto případě tedy OAMP MV měl na rozhodnutí 60 dnů, ve zvlášť složitých případech šlo lhůtu prodloužit na 90 dnů (§169 zákona č.326/1999 o pobytu cizinců). Tehdejší veřejný ochránce práv Pavel Varvařovský opakovaně od žadatelů přijímal stížnosti na průtahy v řízení žádostí o vízum. OAMP MV jako správní orgán nevydal rozhodnutí více než rok po skončení zákonem dané šedesátidenní lhůty. Systematické nedodržování lhůt pro rozhodování přičítal Varvařovský nezvládnutému převodu vízové agendy z cizinecké policie na OAMP MV a dle něho tato praxe porušovala práva cizince na spravedlivý proces (Ombudsman, 2012).

V případě schválení žádosti o zaměstnaneckou kartu kontaktovalo OAMP MV zastupitelský úřad, který vyzval žadatele k dostavení se na ZÚ k převzetí *víza k pobytu nad 90 dnů za účelem převzetí zaměstnanecké karty (D/VR)*. Při převzetí víza musel žadatel doložit potvrzení o cestovním zdravotním pojištění, které překlenulo dobu do vstupu žadatele do systému veřejného zdravotního pojištění v ČR. Po příjezdu do ČR se musel žadatel dostavit do tří dnů na OAMP MV ke splnění ohlašovací povinnosti a poskytnutí biometrických údajů potřebných k vydání zaměstnanecké

karty. Obratem získal *potvrzení o splnění podmínek k vydání zaměstnanecké karty*, se kterým se dostavil za předem domluveným zaměstnavatelem a mohl začít pracovat. Zaměstnaneckou kartu si převzal na OAMP do 60 dnů od poskytnutí biometrických údajů (MVh, 2019).

6.6 Migrační projekty zaměřené na Ukrajinu

Od roku 2012 jsou realizovány na úrovni meziresortní spolupráce migrační projekty za účelem zvýšení a zjednodušení imigrace vybraných skupin občanů třetích států, jejichž vstup a pobyt je českým státem nejvíce žádaný. Migrační projekty byly zařazeny mezi nástroje určené k realizaci cílů v migrační politice usnesením vlády č. 621 o *Strategii migrační politiky ČR a o Komunikační strategii ČR k migraci*.

Zdrojem informací pro podkapitoly o migračních projektech je Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2017. Kapitola obsahuje pouze vybrané migrační projekty s největším dopadem.

6.6.1 Režim Ukrajina

Pravděpodobně nejdůležitější z nich je Režim zvláštního zacházení pro kvalifikované zaměstnance (dle klasifikace CZ-ISCO ve třídách 4-8) (dodat poznámky pod čarou co je klasifikace) z Ukrajiny, tzv. Režim Ukrajina. Projekt byl zahájen 1. srpna 2016 jako reakce na medializované problémy s nedostatečným množstvím slotů a jejich blokadami ve Visapointu. Hlavním cílem je úspora času při vyřizování při náborech a vyřizování žádostí o zaměstnanecké karty. Největší změna oproti klasické žádosti o zaměstnaneckou kartu byl přesun odpovědnosti za prvotní kontakt mezi ukrajinským pracovníkem a českým zaměstnavatelem na zaměstnavatele. Zaměstnavatel musí pro zařazení splňovat několik základních podmínek:

- existence firmy nejméně po dobu 2 let
- minimálně 10 zaměstnanců na hlavní pracovní poměr (od 11.12.2018 je kvóta snížena na 6 zaměstnanců)
- zveřejněné účetní závěrky min. za poslední 2 roky
- zaměstnavatel má zařazená pracovní místa v databázi míst obsaditelných držiteli zaměstnaneckých karet ÚP

Další podmínkou je vyhlédnutí konkrétních zaměstnanců na Ukrajině, Režim slouží pouze pro urychlení žádosti o ZK. Zaměstnavatel v ČR zažádá o zařazení do Režimu některého z garantů

projektu (Hospodářská komora ČR, CzechInvest, Svaz průmyslu a dopravy ČR, Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR, Asociace malých a středních podniků a živnostníků ČR), který posoudí jeho žádost. Po zařazení do Režimu bude zaměstnavatel vyrozuměn konzulárním oddělením generálního konzulátu ve Lvově o tom, že “jeho” zaměstnanci se musí dostavit k podání žádosti o ZK do vízového centra společnosti VFS Global ve Lvově. VFS global doručí žádost na GK Lvov, který zajistí letecký převoz na OAMP MV v ČR, který rozhoduje o vydání, či zamítnutí žádosti o ZK. Na rozhodnutí má správní orgán lhůtu 60 dní od doručení žádosti na GK Lvov.

Vláda ČR opakovaně zvýšila kvóty pro nábor žádostí, v r. 2017 byly kvóty zdvojnásobeny na 9600 žádostí ročně. Pro podniky poptávající velký počet pracovníků (50+) byla zavedena možnost hromadného podání žádostí.

Vláda ČR také v reakci na vysoký zájem o ZK rozhodla o navýšení počtu pracovníků na MV a MZV, včetně GK Lvov, čímž výrazně urychlila vyřízení žádostí.

6.6.3 Zvláštní postupy pro vysoce kvalifikované zaměstnance, tzv. Projekt Ukrajina

Tento projekt sloužil pro zjednodušení přístupu vysoce kvalifikovaných pracovníků z Ukrajiny na český pracovní trh. Projekt byl rozšířen o nejbližší rodinné příslušníky pracovníků.

7 Vyhodnocení Visapointu

Vyhodnocení implementace Visapointu je s ohledem na cíle diplomové práce posuzováno s důrazem na Ukrajinu.

7.1 Programová východiska Visapointu

Prvotní myšlenka na zavedení elektronického objednávacího systému vzešla z odboru konzulárních koncepcí a metodiky MZV v době hospodářského růstu ČR, který se projevoval, mimo jiné, silnou poptávkou českých firem po zahraničních pracovnících ze třetích zemí zejména na méně kvalifikované pozice. Na tuto poptávku reagovali zahraniční pracovníci vysokým zájmem o práci v ČR. Tento zájem se dlouhodobě projevoval na vytíženosti zastupitelských úřadů ve vybraných zemích (zejména Ukrajina, Vietnam, Mongolsko), které čelily extrémnímu náporu žadatelů.

Neudržitelná situace v „živých frontách“ před zastupitelskými úřady a silná medializace situace vedly zastupitelské úřady k zavedení opatření organizace fronty dle jejich uvážení. Zavedení opatření bylo v kompetencích ZÚ, opatření tedy nebyla jednotná pro všechny ZÚ. V případě Ukrajiny šlo o přidělování pořadových lístků, se kterými začali žadatelé obchodovat, opatření tedy nebylo účinné.

V polovině roku 2008 byla na nejvytíženějších ZÚ zavedena call centra, prostřednictvím kterých si žadatelé rezervovali termíny na ZÚ. Call centra byla podrobena tvrdé kritice: Provozovatelé call center nebyli vybráni transparentně, v případě Ukrajiny bylo call centrum propojeno s pracovníky ZÚ. Proces objednání termínu nebyl zdarma (výše poplatků v jednotlivých státech byla diametrálně odlišná), což v praxi znamenalo zpoplatnění přístupu žadatele ke správnímu orgánu, což je v rozporu s českou legislativou. V případě Vietnamu byl provozovatel call centra podezříván ze záměrné blokace telefonních linek.

Z dostupných dat jsem vyvodil závěr, že bylo vhodné přijmout opatření na centrální úrovni, které by žadatelům umožnilo rovný přístup k rezervaci termínu k podání žádosti na ZÚ. Výše popsané situace vedly MZV k rozhodnutí zavést centrální elektronický systém k objednávání termínů, který by byl pro žadatele zdarma a narovnal by podmínky pro přístup k podání žádosti o víza.

MZV oslovilo Mezinárodní organizaci pro migraci, která měla zkušenosti s vývojem rezervačního

objednávacího systému pro jiné státy, např. Austrálii, Nový Zéland a některé státy EU. Visapoint tedy nepocházel originálně „z dílny“ MZV, ale jeho struktura byla převzata. Tuto praxi lze hodnotit jako obvyklou a pro tento účel vhodnou. Převzetí struktury systému umožnilo časovou a finanční úsporu při vývoji, přičemž tlak byl kladen zejména na vyřešení problémů s call centry. Převzetí a implementace ryze technického nástroje se také může jevit jako snazší např. oproti převzetí nástroje legislativní povahy.

7.2 Jasně a konzistentní cíle a cílová skupina

7.2.1 Cíle Visapointu

Cíle, kterých chtělo MZV dosáhnout zavedením Visapointu, byly oficiálně představeny na tiskové konferenci MZV v r. 2009. Obecně můžu říct, že zvolené cíle Visapointu byly zvoleny konzistentně, jasně a srozumitelně a neprotiřečily si navzájem. Z důvodů uvedených níže však vyplývá, že cíle byly naplněny pouze částečně.

1. Budou zajištěny důstojné, spravedlivé a rovné podmínky pro všechny žadatele

Problémy s dostupností volných termínů ve Visapointu, které žadatele nutily vynaložit enormní snahu k získání termínu (čas strávený pokusy o registraci, frustrace žadatele z celého procesu rezervace termínu), následná složitost procesu podání žádosti o vízum (povinnost dokládat ověřeně přeložené dokumenty, vyplnění žádosti latinským písmem) a celková časová náročnost získání víza nekorespondují s důstojnými podmínkami deklarovanými MZV. Visapoint také nenaplnil cíle spravedlivých a rovných podmínek pro všechny žadatele, neboť možnost získání termínu za úplatu zprostředkovatelům zvýhodňovala ekonomicky lépe situované žadatele.

2. Registrace termínu je bezplatná

Z pohledu MZV byl tento cíl naplněn, rezervace termínu nebyla zpoplatněna, cíl je však opět třeba hodnotit v širším kontextu situace žadatele. Nedostupnost volných termínů ve Visapointu spolu s potřebou žadatelů vyhovět budoucím zaměstnavatelům v ČR vedla některé žadatele k využití zprostředkovatelů, kteří za úplatu v řádu stovek EUR nabízeli přidělení volného termínu.

3. Systém eliminuje vnější faktor, nedojde k obcházení registrace a příjmu žádostí, je možná pouze individuální registrace ke schůzce, nikoliv hromadná

Tento cíl byl naplněn částečně. Ve Visapointu byla možná pouze individuální registrace a nedocházelo k obcházení příjmu žádostí (které však byly přijímány od žadatele osobně na ZÚ). Visapoint neeliminovat vnější faktor, v tomto případě tedy zprostředkovatele. Teoreticky můžeme tvrdit, že k obcházení registrace nedocházelo, neboť i zprostředkovatelé nabízející registraci za úplaty obsazovali volné termíny registrací platícího zájemce a výhoda zprostředkovatelů byla v jejich počtu a non stop monitoringu volných termínů. Z pohledu žadatele snažícího se zaregistrovat individuálně však k obcházení registrace docházelo.

4. Pro všechny ZÚ bude totožný systém objednávání žadatele na podání žádosti o víza

Z cíle vyplývá, že Visapoint byl určen pro všechny ZÚ na kterých cizinci žádají o víza, nebyl tedy určen pro ZÚ v zemích EU/EHP, které vůči ČR nemají vízovou povinnost.

Počet ZÚ ČR v zahraničí byl dlouhodobě vyšší než sto (MZV, 2019). Z tohoto počtu bylo 29 ve státech EU/EHP. Zbytek ZÚ byl tedy ve třetích zemích. Visapoint byl během svého fungování zaveden na 33 ZÚ ve 26 třetích zemích. Z tohoto důvodu lze tvrdit, že tento cíl nebyl naplněn, neboť MZV neimplementovalo Visapoint na všechny relevantní ZÚ.

5. Provozovatelem služby je MZV, žádný externí poskytovatel služeb nezasáhne do vízového procesu s možností ho ovlivnit

Tento cíl byl opět naplněn pouze částečně. Provozovatelem Visapointu bylo MZV. Vízový proces byl dlouhodobě ovlivněn nefunkčností Visapointu, která žadatele tlačila k využití zprostředkovatele k rezervaci termínu. Vízový proces byl také takřka od spuštění Visapointu ovlivněn externími poskytovateli služeb, již zmíněnými zprostředkovateli, kteří se podle dostupných dat podíleli na omezení dostupnosti volných termínů.

6. Kontrola a provoz systému probíhá výhradně v kompetenci MZV ČR

Provoz a kontrola Visapointu probíhaly v kompetenci MZV. Tato kontrola však nebyla dostatečná, protože pouze částečně refletovala potíže spojené s nedostupností volných termínů a neeliminovat působení zprostředkovatelů. MZV dlouhodobě nepřiznávalo potíže spojené s registrací a působením zprostředkovatelů.

Můžeme však identifikovat snahy MZV o zvýšení bezpečnosti Visapointu. Úpravy zabezpečení probíhaly mezi léty 2012 a 2013. V r. 2014 bylo spuštěno nové uživatelské

rozhraní Visapointu. Ke konci r. 2015 byla zavedena ochrana proti automatizovaným robotům, tzv. Google captcha. Poslední snaha o vyřešení nedostupnosti termínů proběhla ze strany vlády ČR v srpnu 2016 spuštěním Režimu Ukrajina (garantem Režimu bylo, a stále je, MPO), skrz který bylo následně nabíráno cca 95 % žádostí o dlouhodobá víza. Toto opatření Visapoint „obešlo“, žadatelé v Režimu se neregistrovali k podání žádosti přes Visapoint, ale ZÚ jim přidělil konkrétní termín k podání žádosti automaticky.

Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že kontrola a provoz probíhaly výhradně v kompetenci MZV, formálně byl tedy cíl naplněn. Další otázkou však zůstává, jakou měla kontrola efektivitu a jakým způsobem se MZV se zjištěnými nedostatky vypořádalo.

7. MZV bude mít zpětnou kontrolu (počtu) zapsání žadatelů, přijímaných žádostí, zpracování víz, a též kontrolu chodu vízového úseku zastupitelského úřadu

Tento cíl byl plně naplněn. Mezi ústředím MZV a ZÚ probíhala komunikace na denní bázi. Pracovníci odboru konzulárních koncepcí a metodiky (a následně vízového odboru) měli k dispozici statistiky o počtu zapsaných žadatelů, počtu přijatých žádostí a jejich následném zpracování. Pracovníci ZÚ oprávnění pracovat s Visapointem disponovali pouze uživatelskými právy, nikoliv administrátorskými, nemohli tedy měnit nastavení Visapointu, pouze získávat statistická data, popř. vykonávat jiné, předem dané činnosti (např. v pozdější fázi fungování Visapointu nastavoval počet volných míst sám ZÚ. MZV mělo roli kontrolní. MV nastavovalo kvóty nabíraných žádostí pro jednotlivé země. ZÚ tedy musel kvóty reflektovat v počtu vypsání termínů. MZV také sledovalo počet objednaných lidí, přístupy pracovníků ZÚ do systému atd.). Administrátorskými právy k Visapointu disponovala firma Absolutnet jakožto správce systému, na straně MZV pak odbor aplikací a informačních služeb.

8. Bezpečnostní faktor – posílení bezpečnosti ZÚ

Zvýšení bezpečnosti ZÚ proběhlo primárně zavedením call center, které byly zavedeny ve snaze řešit situaci s živými frontami před ZÚ. Tím došlo k jejich odstranění a následně zavedení Visapointu potvrdilo praxi převedení živých front do front virtuálních, kdy žadatelé čekají na uvolnění termínu u počítače.

7.2.2 Cílová skupina

Cílová skupina, která byla reálně zasažena implementací Visapointu byla odlišná od původně zamýšlené cílové skupiny. Podle dat získaných provedenými rozhovory a podle cílů vytyčených MZV byl Visapoint určen pro všechny ZÚ nacházející se ve třetích zemích. Dle MZV byl však Visapoint implementován pouze na vybrané ZÚ, které dlouhodobě vykazovaly největší poptávku žadatelů. Systém Visapoint byl postupně provozován na zastupitelských úřadech v Albánii, Arménii, Ázerbájdžánu, Bělorusku, Bosně a Hercegovině, Číně, Egyptě, Filipínách, Gruzii, Indonésii, Izraeli, Jordánsku, Kazachstánu, Libyi, Makedonii, Moldavsku, Mongolsku, Nigérii, Rusku, Spojených arabských emirátech, Srbsku, Thajsku, Turecku, Ukrajině, Uzbekistánu, Velké Británii a Vietnamu (MV 2017) Dlouhodobě největší zájem o dlouhodobé pobytové tituly je z Ukrajiny, Vietnamu, Mongolska, dále pak z Ruska, Uzbekistánu, Číny, Kazachstánu, Moldavska a dalších zemí (ČZSO 2017). V posledních letech čelil velkému zájmu žadatelů také ZÚ v Uzbekistánu. Výběr zemí na základě poptávky po vízech a kapacity ZÚ lze považovat za vhodný. V rámci výzkumu se mi nepodařilo nalézt odpověď na otázky proč byl také Visapoint zaveden např. na ZÚ v Thajsku, Spojených arabských emirátech nebo Indonésii. Tyto ZÚ se nepotýkaly s nadměrnou poptávky po vízech. A dále proč nebyl Visapoint implementován na všechny ZÚ ve třetích zemích dle původního plánu MZV.

7.3 Existence adekvátního kauzálního modelu

Visapoint měl zajistit spravedlivé, rovné a důstojné podmínky pro všechny žadatele o pobytová oprávnění. Visapoint měl také eliminovat vnější faktor, tedy různé zprostředkovatele nabízející termín na ZÚ za úplaty.

Využití nástroje elektronické vízové registrace bylo logické řešení problémů spojených s objednávaním termínů k podání žádostí o vízum. Visapoint nebyl nic jiného než systém přidělující pořadí zájemcům o víza, ve své podstatě tedy jednoduchý webový nástroj instalovaný na jednom centrálním počítači.

V případě žádání o nenárokové vízum, např. za účelem zaměstnání, si žadatel (do roku 2014, kdy byla zavedena zaměstnanecká karta) vyhledal pracovní místo v databázi míst obsaditelných držiteli ZK a požádal o pracovní povolení ÚP. Po vydání pracovního povolení se musel prostřednictvím Visapointu zaregistrovat k podání žádosti o povolení k pobytu, poté se dostavit na ZÚ (GK Lvov) k podání žádosti a čekat na vyřízení žádosti ze strany OAMP MV. Visapoint měl žadatelům umožnit domluvení přesného data a času podání žádosti, takže si mohli cestu na GK

Lvov dopředu naplánovat a nemuseli cestovat (v případě Ukrajiny klidně stovky kilometrů) s vědomím, že bude kapacita vyčerpaná a oni cestu podnikali zcela zbytečně.

Absence volných termínů a možnost získání termínu za úplatu na Ukrajině znemožnily správné fungování zamýšleného kauzálního modelu. Nemožnost zaregistrovat se prostřednictvím Visapointu měla za následek situace, kdy měl žadatel od ÚP povolení v ČR pracovat, ale nástroj MZV mu znemožňoval podat žádost o povolení k pobytu.

Dlouhodobá blokáce Visapointu vedla mnoho ukrajinců k podání žádosti o pracovní vízum na polském konzulátu ve Lvově, který pracovní povolení vydával podstatně ochotněji. Po získání povolení se zaregistrovali u polské pracovní agentury, která jim domluvila práci v ČR. Tato praxe se legislativně opírala o §98, písm. k zákona č.435/2004 o zaměstnanosti, který povoluje přeshraniční vyslání pracovníků za plněním pracovního úkolu. Statistiky o pracovnících vyslaných do ČR s polským pracovním vízem měl k dispozici ÚP. MPSV tuto pracovní praxi považovalo za legální. Ovšem ne tak MV. ÚP sdílel statistiky s SÚIP a MV, které ve spolupráci s ŘSCP realizovalo kontroly zaměřené na ohalování pracovníků s polským vízem.

7.4 Dobře strukturovaný implementační proces

Aktéři implementačního procesu, kteří dobře znají svoje role v procesu a mají hierarchicky uspořádané postavení zvyšují šance na úspěšnou implementaci.

Klíčovou roli v implementaci hráli aktéři ze 4 ministerstev. Z MZV to byly OAIS odpovědný za technickou realizaci, OKKM (později VO), který byl hlavním „motorem“ Visapointu, vybíral a rozhodoval o řešení a měl Visapoint následně v gesci a samotné ZÚ, které nabíraly žádosti o víza. OAIS také vybíral technického subdodavatele, společnost Absolutnet.

OAMP MV je spoluvůrcem migrační politiky ČR a rozhoduje o přidělení, popř. zamítnutí žádosti o vízum. Ministr vnitra také předsedá KOŘOSHM, který má pravomoc rozhodovat o opatřeních v migrační politice a v neposlední řadě pod MV spadá ŘSCP, které kontroluje nelegální zaměstnávání cizinců.

ÚP spadající pod MPSV spravoval databázi obsaditelných míst držiteli ZK. Podmínka nabídnout volné pracovní místo přednostně uchazečům z ČR po dobu 30 dnů byla používána jako regulační opatření pracovní migrace. Po centrálním zavedení kvót omezujících počet nabíraných žádostí o víza byl pracovní trh ČR chráněn dvojitou regulací, které se vzájemně nedoplňovaly. (Trlifajová 2011). Docházelo tak k situacím, kdy žadatel získal pracovní povolení od ÚP, ale nemohl

prostřednictvím obsazeného Visapointu požádat o pobytové oprávnění. Tuto praxi odstranila ZK mající duální charakter.

MPO působí jako gestor Režimu Ukrajina a vybírá jeho garanty.

Obecně můžu říct, že jednotliví aktéři znali svoje role a postavení v procesu implementace. Problematicky lze vnímat naplnění kritéria hierarchického postavení aktérů. MZV bylo hlavním gestorem Visapointu, po jeho zavedení se však jeho OAIS a OKKM (VO) staly „administrátory“ celého vízového procesu, což MZV ubíralo na vlivu při přijímání opatření k řešení nedostupnosti volných termínů, např. navyšování kvót pro příjem žádostí nebo Režimu Ukrajina, jehož gestorem bylo MPO.

Zásadní chybu v implementaci vidím v nezvýšení kapacit příjmu žádostí nejvytíženějších ZÚ, které se staly jakýmsi „hrdlem lahve“ celého vízového procesu a zpomalovaly ho. Vliv na nezvýšení kapacity mohly mít obtížná prosaditelnost změny, finanční zdroje a jejich alokace, popř. angažovanost a schopnosti implementačních úředníků.

Diskutabilní je výběr subdodavatele Visapointu, společnosti Absolutnet, která byla již dříve spojována s nekvalitním zabezpečením webových stránek, které provozovala.

7.5 Kompetence a postoje aktérů implementace

Profesionalita, schopnosti a identifikace aktérů s implementovaným programem má podstatný vliv na celkovou úspěšnost programu.

Zásadní problém dle mého spočíval v postojích klíčových aktérů z řad ministerstev. MV, MPSV, MPO a MZV zaujímaly k Visapointu a migrační politice ČR rozdílné postoje. MPO a garanti RU zastávaly postoj založený na chybějících pracovních silách v českém průmyslu a potřebě jejich dovozu z třetích zemí, aby tak uspokojily poptávku zaměstnavatelů. MZV jako garant odpovědný za nábor žádostí o víza preferovalo hladké fungování Visapointu a minimální medializaci případu. Role MZV zůstávala „administrátorská“. Zůstává otázkou, proč nebylo schopno, popř. ochotno zajistit personální navýšení ZÚ dříve než v roce 2016. Kontaktoval jsem OAIS s požadavkem na informaci o způsobu výběru Absolutnetu, ale byl jsem odmítnut z důvodu probíhajícího policejního vyšetřování.

Postoj MV pak vychází z dlouhodobého restriktivního nastavení migrační politiky. V zájmu MV je co nejmenší počet cizinců, protože rostoucí počet zvyšuje požadavky na složky MV, ať už OAMP nebo ŘSCP.

Z mého pohledu byl také Visapoint vnímán aktéry mimo MZV v mezích pouhého „technického nástroje“ (čímž ostatně byl), takže mu bylo věnováno méně pozornosti, než by si se svým vlivem na vízový proces (faktická blokáce příjmu žádostí o víza na vybraných ZÚ) zasloužil.

7.6 Podpora zájmových skupin a politických autorit

Z provedených rozhovorů je vyvodil, že se Visapoint, alespoň zpočátku, „těšil“ vcelku vysoké podpoře politických autorit i zájmových skupin. Pracovníci MZV, Hospodářské komory i NNO považují systém internetové registrace za vhodnou cestu, kterou by se měla rezervace termínů ubírat. Postupem času, s prodlužující se nefunkčností Visapointu, začala podpora klesat. V popředí zájmu zůstávaly přetížené ZÚ, kdežto o ZÚ, kde Visapoint fungoval normálně, nebyl mediální zájem.

Kritika se snášela na fungování Visapointu ze strany ombudsmana, NNO, soudů a médií. Ve věci nedostupnosti termínů dvakrát rozhodoval Nejvyšší správní soud (NSS), který uvedl, že nedostupnost termínů k podání žádosti znemožňuje přístup žadatelů ke správnímu orgánu. NSS také zmínil, že MZV nedostupnost volných termínů vyhovovala, protože vyřešila přetlak žadatelů o víza na ZÚ ve Vietnamu a na Ukrajině (Dostálová 2017).

Z výše uvedeného vyplývá, že Visapoint měl širokou podporu během implementace a počáteční fáze fungování. Podpora zájmových skupin a politických autorit postupně ochabovala, vyjma vybraných aktérů z řad MZV a MV, kterým celková nefunkčnost systému mohla do jisté míry vyhovovat.

7.7 Stabilita socio-ekonomických podmínek

O Visapointu se začalo uvažovat v době setrvalého hospodářského růstu ČR a na to navázaného zájmu o pobytové tituly. Krátce před spuštěním Visapointu vypukla ekonomická krize, která se v ČR výrazně projevila v roce 2009. Vláda spustila program dobrovolných návratů cizinců do země původu a pozastavila nabírání žádostí o víza. Omezené nabírání pak trvalo až do zavedení zaměstnaneckých karet. V ČR došlo ke zvýšení nezaměstnanosti a poklesu zájmu o pracovníky z třetích zemí. MV předpokládalo, že o práci přijdou desetitisíce cizinců.

V případě Ukrajiny nastala další změna podmínek v roce 2014 s vypuknutím války na východě země. Došlo k uzavření GK Doněck a k poklesu životní úrovně, což podpořilo Ukrajince ve snaze vycestovat ze země za prací.

7.8 Zdroje a možná omezení

Zavedení Visapointu nemělo na MZV dopad v podobě dodatečných mzdových nákladů. Subdodavatelé (IOM, Absolutnet) inkasovali dohromady 2 mil. Kč. V této částce byl zahrnut vývoj a licence softwaru a nákup hardwaru. Dalších 1,5 mil. Kč bylo subdodavatelům vyplaceno od 1.5.2009 do 31.7.2010.

Roční náklady na provoz Visapointu byly složeny z měsíční platby za rackhousing ve výši 22 200,- Kč bez DPH a z čtvrtletní platby za servis ve výši 15 000,- Kč bez DPH. Dílčí úpravy Visapointu v roce 2011 stály MZV 576 000,- Kč bez DPH. Další výdaje pak byly vynaloženy na ukončení činnosti Visapointu v r. 2017.

Personální zdroje činily ze strany MZV 8 osob v době vývoje a implementace Visapointu a 6 osob zajišťujících následnou údržbu a provoz systému. (MZVb, 2019)

Jedno z omezení bylo pozastavení nábory žádostí o dlouhodobá víza v roce 2009.

8 Výsledky výzkumu

8.1 Odpověď na HVO

Visapoint fungoval na více než 30 ZÚ po celém světě a problémy s nedostupností termínu byly zaznamenány pouze na ZÚ na Ukrajině, ve Vietnamu, v Mongolsku a v posledních letech provozu také v Uzbekistánu.

Visapoint se prakticky od svého počátku potýkal s nedostupností volných termínů na vybraných ZÚ (Ukrajina, Mongolsko, Vietnam). Na nedostupnost termínů mělo v případě Ukrajiny vliv více faktorů:

1. Vysoká poptávka o podání žádosti ze strany žadatelů
2. Blokace a přeprodej termínů k podání žádosti dle všeho organizovanou skupinou, která termíny blokovala pomocí pracovníků lokalizovaných v Indii a sledujících volné termíny 24 hodin denně. Tento způsob se rozcházel z původními představami automatizovaných robotů a pracoval na principu „více hlídačů – větší šance na obsazení termínu“.
3. Nastavení kvót ze strany ČR pro příjem žádostí o pobytová oprávnění

Blokace volných termínů a kupčení s nimi měly za následek nenaplnění nebo problematické naplnění cílů Visapointu, které si vytyčilo MZV.

Uvolňování volných termínů probíhalo vždy na měsíc dopředu. Termíny byly dle MZV uvolňovány automaticky v náhodný den a hodinu. Není však pravděpodobné, že by k počítačovému algoritmu uvolňujícímu termíny neměli přístup min. pracovníci Absolutnetu, kteří Visapoint vyvíjeli a implementovali do produkční fáze.

V implementaci a fungování Visapointu na Ukrajině jsem identifikoval některé další chyby, které měly vliv na funkčnost Visapointu, potažmo celého vízového procesu. Jde zejména o nerozšíření kapacit pro nábor žádostí na GK Lvov, který patřil k nejvytíženějším ZÚ.

Další chybou je nepřizpůsobení formy náboru žádostí ukrajinským žadatelům. Jde zejména o podmínky vyplnění žádostí latinským písmem, absence informací v ukrajištině, nekorespondence jazykových verzí webových stránek GK Lvov a celková složitost vízového procesu bez dostatečné „uživatelské podpory“. Tyto nedostatky Ukrajincům podstatně znesnadňovaly podání žádostí a nepřímou je tlačily k využívání zprostředkovatelů, kteří za úplatu nabízeli množství služeb od vyplnění žádosti po celkové vyřízení víza.

Poslední chybu vidím v nepřiliš jasném hierarchickém uspořádání jednotlivých aktérů implementace. Zainteresovaná ministerstva měla v procesu fungování Visapointu (potažmo celého vízového procesu) jasně vymezenou roli, ale chyběl řídicí orgán motivovaný k hladkému průběhu fungování Visapointu s odpovídajícími pravomocemi.

Z výzkumu vyplývá, že systém elektronické registrace termínů k podání žádosti byl vhodně zvoleným nástrojem, který se potýkal s problémy z důvodu chyb v jeho implementaci, které nebyly implementátory dostatečně reflektovány. Výzkum mi tedy potvrdil na začátku práce zvolenou hypotézu H1 - *V implementačním procesu systému Visapoint lze identifikovat chyby, kvůli nimž Visapoint nefungoval dle předpokladů.*

Hypotézu H2 – *Systém elektronického objednávání termínu k podání žádosti o vízum není vhodně zvoleným nástrojem* – jsem zamítl, protože, jak je uvedeno výše, Visapoint byl dle všeho vhodně zvoleným nástrojem, který vykazoval nefunkčnost ze specifických důvodů na několika vybraných ZÚ, které tvořily malou část ze ZÚ, na kterých byl Visapoint zaveden,

8.2 Odpověď na VVO1

OKKM přišel s návrhem elektronického registračního systému v době růstu české ekonomiky a s tím spojeného dlouhodobě vysokého zájmu ze strany občanů Ukrajiny, Vietnamu a Mongolska o české pobytové tituly. Poptávka po zahraničních pracovnících byla i ze strany českých

zaměstnavatelů.

Shodou okolností ČR během implementace Visapointu změnila migrační politiku z důvodu nástupu ekonomické krize, jejíž následky česká ekonomika pociťovala až do roku 2014. Vláda pozastavila příjem žádostí o dlouhodobé pobytové tituly za účelem ekonomické činnosti.

MZV převzalo registrační systém od IOM a na dokončení vývoje najalo firmu Absolutnet, která neměla dobré reference. Od OAIS se mi bohužel nepodařilo zjistit důvod výběru Absolutnetu.

8.3 Odpověď na VVO2

Problému s nedostupností volných termínů ve Visapointu se široce věnovala česká i ukrajinská média. Pozornost zejména těch českých byla zaměřena na MZV jako provozovatele Visapointu. MZV dlouho odmítalo jakékoliv pochybení ze své strany. Tento postoj byl v souladu s postoji vedoucích úředníků MZV, se kterými jsem provedl rozhovor.

MZV, konkrétně OKKM a následně VO potíže registrovali. V průběhu fungování Visapointu došlo k několika bezpečnostním upgradům Visapointu (Google captcha, nové uživatelské rozhraní...) ze strany MZV, které byly implementovány Absolutnetem.

Významným opatřením bylo zavedení institutu zaměstnanecké karty novelou zákona o pobytu cizinců, která nebyla svázána s platnými kvótami pro nábor žádosti o víza k ekonomické činnosti.

Ke konci fungování Visapointu, v letech 2016 a 2017, byla přijata některá opatření na vládní úrovni, která měla situaci s nedostupností termínů vyřešit. Šlo konkrétně o navýšení personální kapacity MZV (GK Lvov) a MV (OAMP), které vedly ke zdvojnásobení počtu nabíraných žádostí.

Hlavním opatřením pak bylo zavedení nástrojů, které přenesly odpovědnost za iniciaci kontaktu a průběh následného náboru pracovníka z pracovníka na českého zaměstnavatele. Šlo o Režim Ukrajina pro kvalifikované pracovníky, Fast Track pro podnikově převedené zaměstnance ve zrychleném procesu a Projekt Ukrajina pro nábor vysoce kvalifikovaných pracovníků. Tyto nástroje však vyřešily problém s nedostatkem míst ve Visapointu tím, že ho obešly a žadatelé se již pro podání žádosti neregistrovaly přes Visapoint, ale s konkrétním termínem je kontaktoval GK Lvov.

Posledním opatřením pak bylo zavedení možnosti outsourcingu náboru žádostí o dlouhodobá víza novelou zákona o pobytu cizinců. Podobný systém na Ukrajině fungoval již pro schengenská víza, takže implementace opatření byla snazší. Došlo k uzavření smlouvy mezi MZV a společností VFS

Global, která organizovala příjem žádostí ve svých vízových centrech.

Postoje ostatních aktérů implementace a fungování Visapointu se mezi sebou značně rozcházel. Jak už bylo v práci několikrát zmíněno, MPO a garanti RU měly zájem na pružném dovozu pracovní síly pro potřeby českých zaměstnavatelů. V zájmu MV (OAMP, ŘSCP) bylo naopak snížení počtu příchozích cizinců. Tento zájem se projevil např. vysokým počtem zamítaných žádostí. MZV (OKKM, VO, OAIS) jako hlavní gestor Visapointu odpovídalo za jeho provoz, v celém systému však fungovalo jako administrátor, ve vízovém procesu ale nemělo rozhodovací pravomoci, ty spadaly pod OAMP.

Třetí hypotéza (H3) - *Klíčoví aktéři zvoleným nástrojem, nastavením a průběhem fungování Visapointu sledovali jiné, než oficiálně deklarované cíle.* – se mi na základě výše uvedeného nepotvrdila, ve výsledku jsem jí tedy zamítl. Nutno však dodat, že zamítnutí hypotézy je spíše z důvodu nedostatku informací, které by vedly k jejímu potvrzení, než z dostatku dat vedoucích k zamítnutí. Jedním z důvodů pro potvrzení hypotézy jsou výše zmíněné postoje OAMP, kterému by nefunkčnost Visapointu tzv. „hrála do karet“.

9 Závěr

Od zavedení systému Visapoint si MZV slibovalo, že vyřeší dlouhodobé problémy s podáváním žádostí o víza, které sužovaly některé zastupitelské úřady. Vše nasvědčovalo tomu, že se MZV vydalo správnou cestou. Systém, který sjednotí objednávání termínů na všech ZÚ. Systém, skrze který se člověk objedná k podání žádosti z pohodlí domova. Systém, který bude pro všechny žadatele spravedlivý a bezplatný. Systém, který převzalo a ke stejnému účelu používá více jiných států.

Implementátoři si bohužel k zavedení vybrali předvečer hospodářské krize, díky které mohlo MV plně rozvinout a utužit svojí restriktivní migrační politiku. Vláda pozastavila nábor o dlouhodobá víza, po obnovení náboru jich velké procento zamítala.

Od samého začátku provozu se Visapoint potýkal s potížemi s dostupností volných termínů. Na ZÚ s vysokou poptávkou se nebylo možné dlouhodobě zaregistrovat. Existovala zde však druhá možnost. Zaplatit poplatek v řádu stovek Eur zprostředkovatelům a zájemce termín neprodleně obdržel.

Diplomová práce si dala za cíl vyhodnotit implementaci a fungování Visapointu pro občany Ukrajiny. Pro dosažení cíle bylo potřeba pochopit celkový kontext vývoje systému se zacílením na zahraniční politiku a politiku trhu práce.

Z výsledků výzkumu vyplývá, že MZV při volbě elektronického registračního nástroje uvažovalo správně. Visapoint měl ambice sjednotit systém objednávání termínů k podání žádosti napříč zastupitelskými úřady a odstříhnout zprostředkovatele od jejich výnosného businessu. V procesu implementace se však sešlo dohromady několik problémů, které by snad byly samostatně snáze řešitelné, dohromady však vytvořily nefunkční celek.

MZV dávalo dlouho od problémů „ruce pryč“ s tím, že na Ukrajině je vysoký převis poptávky po vízech a jako gestor nezaznamenalo prolomení Visapointu externími hackery. Toto tvrzení by se mohlo zakládat na pravdě. Kriminální gang blokující volné termíny k podání žádosti nevyužíval sofistikovaných programů, ale množství najatých pracovníků, kteří sledovali Visapoint 24 hodin denně a blokovali volné termíny. Tuto praxi tedy MZV nemuselo vůbec odhalit, udělat z indického počítače navenek ukrajinský je otázkou pár minut.

Z pozice laika dlouhodobě neřešené problémy byly částečně důsledkem zdlouhavého byrokratického procesu. Možnost outsourcingu náboru žádostí neměla oporu v legislativě. Migrační projekty a navýšení kvót musela schválit vláda, atp. Jistou roli zde mohla hrát výhodnost

celé situace s blokací Visapointu (a tím pádem částečné zastavení příchodu cizinců do ČR) pro několik aktérů, zejména MV.

Seznam použitých zkratek

CZSO – Český statistický úřad

ČR – Česká republika

DPH – Daň z přidané hodnoty

EHP – Evropský hospodářský prostor

EU – Evropská unie

GK – Generální konzulát

HK – Hospodářská komora

HVO – Hlavní výzkumná otázka

IOM – Mezinárodní organizace pro migraci

KOŘOSHM – Koordinační orgán pro řízení ochrany státních hranic a migraci

MPO – Ministerstvo průmyslu a obchodu

MPSV – Ministerstvo práce a sociálních věcí

MS – Ministerstvo spravedlnosti

MV – Ministerstvo vnitra

MZV – Ministerstvo zahraničních věcí

NNO – Nestátní nezisková organizace

NSS – Nejvyšší správní soud

OAIS – Odbor aplikací a informačních služeb

OAMP – Odbor azylové a migrační politiky

OKKM – Odbor konzulárních koncepcí a metodiky

RU – Režim Ukrajina

ŘSCP – Ředitelství služeb cizinecké policie

SÚIP – Státní úřad inspekce práce

ÚP – Úřad práce

VO – Vízový odbor

VVO – Vedlejší výzkumná otázka

ZÚ – Zastupitelský úřad

ZK – Zaměstnanecká karta

Seznam použité literatury

- ADÁMKOVÁ Alena a Veronika SEDLÁČKOVÁ. Český velvyslanec na Ukrajině měl obchodovat s vízy. *Český rozhlas*. [online]. 2009 [cit. 2018-11-12]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/cesky-velvyslanec-na-ukrajine-mel-obchodovat-s-vizy_200909251929_aadamkova
- AGUNIAS D. R. (2006) FROM A ZERO-SUM TO A WIN-WIN SCENARIO? Literature Review on Circular Migration, Washington: Migration Policy Institute.
- BARDACH, E. (1974). *The Implementation Game*. Cambridge (Mass.): MIT Press.
- BARŠA, P., BARŠOVÁ, A. (2006): Česká republika jako přistěhovalecká země. Policy paper. Ústav mezinárodních vztahů, Praha, <http://www.iir.cz/upload/PolicyPapers/2006/pbarsa-barsova2006CRjakoPristehovaleckaZeme.pdf>, 11 s."
- BARŠOVÁ, A., BARŠA, P. (2005): Přistěhovalectví a liberální stát. Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku. Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, Brno, 308 s.
- BARŠOVÁ, Andrea a Pavel BARŠA. *Přistěhovalectví a liberální stát: imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2005. ISBN 80-210-3875-6.
- BERMAN, P. (1978) The Study of Macro- and Micro- Implementation. *Public Policy* 26:2: 157-84
- BERMAN, P. 1978 "The Study of Macro- and Micro- Implementation. " *Public Policy* 26:2: 157-84.
- Berman, Paul. 1980 "Thinking about Programmed and Adaptive Implementation: Matching Strategies to Situations. " In H. Ingram and D. Mann, eds. *Why Policies Succeed or Fail*. Beverly Hills, Calif.: Sage.
- BIECKMANN F., MUSKENS R. (2007) *Circular Migration, Creating a virtuous circle*. New York: The Broker.
- BIRKLAND, T. A. (2001). *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*. New York: M. E. Sharpe.
- BIRKLAND, Thomas A. *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. Fourth Edition. New York: Routledge, 2016.
- CASTLES, S. Back to the future? Can Europe meet its labour needs through temporary migration? Oxford: International Migration Institute Working Paper No. 1. 2006. Dostupné na:

<http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/imi-working-papers/wp1-backtothefuture.pdf>

Česká pozice [online]. Mafra, 2016 [cit. 2017-05-05]. Dostupné z:

Český vízový systém se stal výhodným kšeftem pro IT machry z Východu Zdroj:

ČIŽINSKÝ P. (2011): Proč je tzv. "nový systém ekonomické migrace" nepřijatelný. Multikulturní centrum Praha, Praha.

ČIŽINSKÝ Pavel a Eva HOLÁ. Návrh nového cizineckého zákona: zprůsnění pro každého. *Konsorciium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR* [online]. 2013 [cit. 2018-05-31]. Dostupné z: <https://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/navrh-noveho-cizineckeho-zakona-zprisneni-pro-kazdeho#a0>

ČIŽINSKÝ Pavel a Pavla HRADEČNÁ. Dočasná pracovní migrace jako součást migrační politiky státu. *Organizace pro pomoc uprchlíkům*. [online]. 2016 [cit. 2018-05-31]. Dostupné z: <https://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/docasna-pracovni-migrace-jako-soucast-migracni-politiky-statu>

ČZSO. Cizinci podle kategorií pobytu, pohlaví a občanství k 31. 12. 2016. *Český statistický ústav*. [online]. 2019 [cit. 2019-01-12]. Dostupné z: https://www.czso.cz/documents/11292/27914491/1612_c01t02.pdf/fb43eb2d-e0b2-4692-ba3f-cc696b3b2b70?version=1.0

domov.aspx?c=A161101_213144_In_domov_ELE

DOSTÁLOVÁ Sylva. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu řešil systém Visapoint. *Nejvyšší správní soud ČR*. [online]. 2019 [cit. 2019-01-12]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/Rozsireny-senat-Nejvyssiho-spravniho-soudu-resil-system-Visapoint/art/15445?tre_id=205

HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Praha: Portál, 2005. ISBN 80-7367-040-2.

HILL, Michael J. a Peter L. HUPE. *Implementing public policy: governance in theory and practice*. Thousand Oaks, Calif.: Sage, 2002. ISBN isbn0-7619-6629-3.

HK. Zaměstnávání cizinců. *Hospodářská komora ČR*. [online]. 2017 [cit. 2018-04-05]. Dostupné z: https://www.komora.cz/files/uploads/2017/10/P%C5%99%C3%ADru%C4%8Dka_HK-%C4%8CR-Zam%C4%9Bstn%C3%A1v%C3%A1n%C3%AD-cizinc%C5%AF_final-s-obsahe_m_tisk.pdf

HOPPE, R. ; VAN DE GRAAF, H.; VAN DIJK, A. 1985 "Implementation as Design Problem: Problem Tractability, Policy Theory, and Feasibility Testing. " Paper presented at meeting of the International Political Science Association, Paris, July.

HORÁKOVÁ, M. Jaký je přístup ČR k pracovní migraci? Parlamentní zpravodaj, 3/2002, s. 19-22

HOWLETT, Michael.; RAMESH, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*. Don Mills, Ontario. Oxford University Press, 2009. ISBN 0-19-541794.

HRUŠKA Blahoslav. Ukrajinci jezdí často do Česka na krátkodobá pracovní víza. *Česká pozice*. [online]. 2018 [cit. 2018-05-31]. Dostupné z: http://ceskapozice.lidovky.cz/ukrajinci-jezdi-casto-do-ceska-na-kratkodoba-pracovni-viza-pna-tema.aspx?c=A180719_163128_pozice-tema_lube

<http://ceskapozice.lidovky.cz/cesky-vizovy-system-se-stal-vyhodnym-kseftem-pro-it>

<http://ceskapozice.lidovky.cz/cesky-vizovy-system-se-stal-vyhodnym-kseftem-pro-it>

<http://www.lidovky.cz/ksefty-s-ceskymi-vizy-v-rukou-to-ma-mafie-fpp-/zpravy>

JACOBY, N. America De Facto Guest Workers: Lessons from Germany's Gasterbeiter for U.S. Immigration Reform. *Fordham International Law Journal*, Volume 27, Issue 4, 2003. Dostupné na: <http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1941&context=ilj>

JELÍNKOVÁ, M. Případová studie. In NEKOLA M., GEISSLER H., MOURALOVÁ M. (eds.) *Současné metodologické otázky veřejné politiky. UK v Praze* : Nakladatelství Karolinum, 2011. ISBN 978-80-246-1865-4

KAVKA M. (2005): *Obecné informace o systému investičních pobídek v ČR*. MPO, Praha, <https://www.mpo.cz/cz/podnikani/dotace-a-podpora-podnikani/investicni-pobidky-a-prumyslove-zony/investicni-pobidky/obecne-informace-o-systemu-investicnich-pobidek-v-cr--879/>

KNOPMa - Připomínky k návrhu zákona o pobytu cizinců, zákonu o azylu, zákonu o zaměstnanosti, zákona o ochraně státních hranic jakož i vybrané připomínky k zákonu o volném pohybu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků a k vyhlášce k zákonům (1. část připomínek). *Konsorciem nevládních organizací pracujících s migranty v ČR* [online]. 2013 [cit. 2018-05-31]. Dostupné z: <https://migraceonline.cz/doc/Cizinecky%20zakon.pdf>

KNOPMb - Připomínky ombudsmana k návrhům zákonů týkajících se pobytu cizinců na území České republiky. *Konsorciem nevládních organizací pracujících s migranty v ČR* [online]. 2013 [cit. 2018-05-31]. Dostupné z: <https://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/pripominky-ombudsmana-k-navrhum-zakonu-tykajících-se-pobytu-cizincu-na-uzemi-ceske-republiky>

KUŠNIRÁKOVÁ, T., ČIŽINSKÝ, P. (2011): Dvacet let české migrační politiky: Liberální, restriktivní, anebo ještě jiná? *Geografie*, 116, č. 4, s. 497–517.

LINDER, S. H., PETERS, B. Guy. 1987 "A Design Perspective on Policy Implementation: The

- Fallacies of Misplaced Prescription. " Policy Studies Review 6:3:459-75.
- mafie. Lidovky.cz [online]. Mafra, 2016 [cit. 2017-05-05]. Dostupné z:
- MACHOTKOVÁ Šárka. Vstup ČR do Schengenu. *Ministerstvo vnitra ČR*. [online]. 2008 [cit. 2018-05-31]. Dostupné z: https://www.euroskop.cz/8750/sekce/priprava-cr-na-vstup-do-schengenu/machry-z-vychodu-1kg-/tema.aspx?c=A111101_052607_pozice_41796
- machry-z-vychodu-1kg-/tema.aspx?c=A111101_052607_pozice_41796: Shabu, Martin.
- MATLAND R.E. (1995) Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory* 5(2): 145–174.
- Maynard-Moody, Steven; Musheno, Michael; and Palumbo, Dennis. 1990 "Street-wise Social Policy: Resolving the Dilemma of Street-Level Influence and Successful Implementation. " *Western Political Quarterly* 43:4:833-48.
- MAZMANIAN, D., SABATIER, P. A. (1989) *Implementation and Public Policy*, rev. ed. Latham, Md.: University Press of America.
- MAZMANIAN, Daniel A. a Paul A. SABATIER. *Implementation and public policy: with a new postscript*. Lanham, MD: University Press of America, 1989. ISBN 0-8191-7526-9.
- Migration and Development: How to Make Migration Work for Poverty Reduction. Sixth report of Session 2003 – 2004. Volume 1, London: UK House of Commons, [online]. 2004. [cit. 2018-05-31]. Dostupné z: <http://www.parliament.uk/publications/>
- MONTGOMERY, Richard. *Short guidance note on how to do stakeholder analysis of aid projects and programmes*. Swansea: University of Wales, 1996.
- MPOa - Analýza vývoje ekonomiky ČR a odvětví v působnosti MPO za rok 2009. *Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR*. [online]. 2010 [cit. 2018-05-31]. Dostupné z: <http://www.mpo.cz/dokument66054.html>
- MPOb - Analýza vývoje ekonomiky ČR a odvětví v působnosti MPO za rok 2008. *Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR*. [online]. 2009 [cit. 2018-05-31]. <https://www.mpo.cz/dokument47753.html>
- MPSV. Skoro 140 tisíc volných pracovních míst. *Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR*. [online]. 2008 [cit. 2018-05-31]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/cs/5801>
- MVa - věcný záměr nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území ČR. *Ministerstvo vnitra ČR*. [online]. 2012 [cit. 2018-05-31]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/navrhy-pravnich-predpisu-dokumenty-vecny-zamer.aspx
- MVb. Strategie migrační politiky České republiky, Ministerstvo vnitra ČR, 2015. ISBN – 978-80-

- MVc. Dlouhodobé vízum vs. dlouhodobý pobyt. *Ministerstvo vnitra ČR*. [online]. 2016 [cit. 2018-05-31]. Dostupné z: https://www.mzv.cz/addisababa/cz/viza_a_konzularni_informace/vizove_informace_pro_cizince/dlouhodobá_viza/dlouhodobé_vizum_vs_dlouhodobý_pobyt.html
- MVd. Zpráva o realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2009 a návrh dalšího postupu. *Ministerstvo vnitra ČR*. [online]. 2010 [cit. 2018-05-31]. Dostupné z: http://cizinci.cz/repository/2154/file/usneseni_2010_224.pdf
- MVe. Omezené nabírání žádostí. *Ministerstvo vnitra ČR*. [online]. 2009 [cit. 2018-05-31]. Dostupné z: http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/Prezentace_viza_1.ppt
- MVf. Hospodářská krize a propouštění zahraničních pracovníků. *Ministerstvo vnitra ČR*. [online]. 2009 [cit. 2018-05-31]. Dostupné <https://www.mvcr.cz/clanek/zpravodajstvi-hospodarska-krize-a-propousteni-zahranicnich-pracovniku.aspx>
- MVg. Meziresortní orgány. *Ministerstvo vnitra ČR*. [online]. 2019 [cit. 2019-04-30]. Dostupné <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/meziresortni-organy.aspx>
- MVh. Zaměstnanecká karta. *Ministerstvo vnitra ČR*. [online]. 2019 [cit. 2019-04-30]. Dostupné <https://www.mvcr.cz/clanek/zamestnanecka-karta.aspx?q=Y2hudW09NQ%3d%3d>
- MZVa. Celkový počet zastupitelských úřadů ČR v zahraničí (2006–2014). *Ministerstvo zahraničních věcí ČR* [online]. 2019 [cit. 2019-01-12]. Dostupné z: https://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/vyrocní_zpravy_a_dokumenty/poskytnute_informace/celkovy_pocet_zastupitelskych_uradu_cr_v.html
- MZVb. VISAPOINT – náklady na vytvoření a provoz systému. *Ministerstvo zahraničních věcí ČR* [online]. 2019 [cit. 2019-01-12]. Dostupné z: https://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/vyrocní_zpravy_a_dokumenty/poskytnute_informace/visapoint_naklady_na_vytvoreni_a_provoz.html
- NAGEL, Stuart. *Public Policy Evaluation: Making Super-optimum Decisions*. Ashgate, 1998. ISBN 1840140178.
- NAKAMURA, R. T., and Smallwood, Frank. (1980) *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martin's.
- Ombudsman. *Nedostatky systému Visapoint odporují mezinárodním závazkům ČR* [online]. 2012 [cit. 2018-11-12]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2012/nedostatky-systemu-visapoint-odporuji-mezinarodnim-zavazkum-cr/>

- OPUa - Nový zákon o pobytu cizinců – naše/Vaše svoboda vážně ohrožena. *Organizace pro pomoc uprchlíkům*. [online]. 2013 [cit. 2018-05-31]. Dostupné z: <https://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/novy-zakon-o-pobytu-cizincu-nase-vase-svoboda-vazne-ohrozena>
- OPUb - Reakce MV na článek „Odmítáme nový cizinecký zákon“. *Organizace pro pomoc uprchlíkům*. [online]. 2013 [cit. 2018-05-31]. Dostupné z: <https://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/reakce-na-clanek-odmitame-novy-cizinecky-zakon>).
- OPUc - Dopady novely cizineckého zákona. *Organizace pro pomoc uprchlíkům*. [online]. 2017 [cit. 2018-05-31]. Dostupné z: <https://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/dopady-novely-cizineckeho-zakona>
- POŘÍZEK, Pavel. *Přístup k podání žádosti o vízum a regulace počtu podaných žádostí*. Praha: Multikulturní centrum Praha, 2010.
- POŘÍZKOVÁ, Hana. *Analýza zahraniční zaměstnanosti v České republice: postavení cizinců na trhu práce a podmínky jejich ekonomické integrace*. Praha: VÚPSV, 2008. ISBN 978-80-87007-83-9.
- PRESSMAN, Jeffrey a Aaron WILDAVSKY. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1984. ISBN 9780520053311.
- PSP ČR (2016) Sněmovní tisk 990/0, část č. 1/10
 Novela z. o pobytu cizinců na území ČR – EU, Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=990&CT1=0>
- ŘEPKA, Milan. *Základní informace o systému Visapoint*. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí ČR, 2009.
- SHABUa, Martin. Kšefty se vstupem do Česka. Žádosti o víza má v rukou zprostředkovatelská
- SOLNÁŘOVÁ, D. (2014) Zelená karta - karta, která neláká : hodnocení programu zjednodušeného zaměstnávání cizinců. Praha: FSV UK.
- Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv*. V Brně: Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2009. ISBN 978-80-210-4822-5.
- ŠVAŘÍČEK R., ŠEĐOVÁ K. (Eds.), *Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách*. Pravidla hry. Praha: Portál.
- ŠVAŘÍČEK, Roman a Klára ŠEĐOVÁ. *Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách*. Praha: Portál, 2007. ISBN 978-80-7367-313-0.

TOŠNEROVÁ B. (2009) VISAPOINT - Nový systém objednávání na schůzky pro podání žádostí o dlouhodobá víza (Zápis z tiskové konference). Praha: Multikulturální centrum Praha, <https://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/visapoint-novy-system-objednavani-na-schuzky-pro-podani-zadosti-o-dlouhodobá-viza-zapis-z-tiskove-konference>

TOŠNEROVÁ Barbora. VISAPOINT - Nový systém objednávání na schůzky pro podání žádostí o dlouhodobá víza (Zápis z tiskové konference). *Organizace pro pomoc uprchlíkům*. [online]. 2009 [cit. 2018-05-31]. Dostupné z: <https://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/visapoint-novy-system-objednavani-na-schuzky-pro-podani-zadosti-o-dlouhodobá-viza-zapis-z-tiskove-konference>

TRLIFAJOVÁ L. (2014): A proč tu ještě chceme cizince? Článek z výzkumu. Multikulturální centrum Praha, Praha, https://mkc.cz/doc/A_proc_tu_jeste_chceme_cizince_clanek_z_vyzkumu.pdf

TRLIFAJOVÁ Lucie. „Přineseme jakékoliv potvrzení, když je třeba.“ *Rozhovor s ukrajinskou novinářkou o Lvovském konzulátu*. [online]. 2010 [cit. 2018-04-05]. Dostupné z: <https://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/prineseme-jakekoliv-potvrzeni-kdyz-je-treba-rozhovor-s-ukrajinskou-novinarkou-o-lvovskem-konzulatu>

TRLIFAJOVÁ, L. (2014): „Já stavím kvalitu nad kvantitu.“ Rozhovor s generálním konzulem ve Lvově Davidem Pavlitou. Multikulturální centrum Praha, Lvov, <https://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/ja-stavim-kvalitu-nad-quantitu-rozhovor-s-generalnim-konzulem-ve-lvove-davidem-pavlitou>

TRLIFAJOVÁ, Lucie. *Jaké cesty vedou do Česka?: Česká vízová politika a praxe v Mongolsku, Vietnamu a na Ukrajině mezi lety 2007 a 2010*. Praha: Multikulturální centrum Praha, 2011.

TRLIFAJOVÁ, Lucie. *Přehled dat o vydávání dlouhodobých víz a pobytů v letech 2007-2011* [online]. 2012 [cit. 2017-05-05]. Dostupné z: <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/prehled-dat-o-vydavani-dlouhodobych-viz-a-pobytu-v-letech-2007-2011>

ÚSTAVNÍ SOUD (2018) Ústavní soud zrušil některá ustanovení zákona o pobytu cizinců a zákona o azylu. Brno, <https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-zrusil-nektera-ustanoveni-zakona-o-pobytu-cizincu-a-zakona-o-azyly/>

VARVASOVŠKY, Zsuzsa a Ruairi BRUGH. *How to do (or not to do)... A stakeholder analysis*. Health Policy and Planning, 2000.

VESELÝ, Arnošt a Martin NEKOLA. *Analýza a tvorba veřejných politik*. Praha: SLON, 2007. ISBN 9788086429755.

VESELÝ, Arnošt a Martin NEKOLA. *Analýza a tvorba veřejných politik*. Praha: SLON, 2007.

ISBN 9788086429755.

VISAPOINT – náklady na vytvoření a provoz systému. *Ministerstvo zahraničních věcí České republiky* [online]. Praha, 2011 [cit. 2018-05-31]. Dostupné z: https://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/vyrocní_zpravy_a_dokumenty/poskytnute_informace/visapoint_naklady_na_vytvoreni_a_provoz.html

VISAPOINT – podrobné provozní informace o aplikaci. *Ministerstvo zahraničních věcí České republiky* [online]. 2009 [cit. 2018-05-31]. Dostupné z: https://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/vyrocní_zpravy_a_dokumenty/poskytnute_informace/registrace_zadatele_k_podani_vsech.html

WINKLER, Jiří. *Implementace: institucionální hledisko analýzy veřejných programů*. Brno: Masarykova univerzita, 2002. ISBN 80-210-2932-3.

WINTER S. C. (2006) Implementation. In: Peters BG and Pierre J (eds) *Handbook of Public Policy*. London: Sage, pp. 151–166.

YIN, K.R. *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, California : Sage, 2002. ISBN 978-1-4129-6099-1

Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace 2016. (2017): MV, Praha, [Zpráva o situaci v oblasti migrace – ke dni 12 - mvcr.cz](#)

Institut sociologických studií

Teze Diplomové práce

Jméno studenta: Bc. Jan Pelich

Název v jazyce práce: Visapoint: případová studie implementace systému pro žadatele o vízum z Ukrajiny

Název v anglickém jazyce: Visapoint: implementation case study of the service for visa applicants from Ukraine

Klíčová slova: Visapoint, zaměstnanecká karta, pracovní trh, Ukrajina

Klíčová slova anglicky: Visapoint, employee card, labor market, Ukraine

Akademický rok vypsání: 2016 / 2017

Jazyk práce: český

Typ práce: Diplomová

Ústav: Katedra veřejné a sociální politiky

Vedoucí / školitel: Mgr. Martin Nekola, Ph.D.

Obor práce: Veřejná a sociální politika

Teze diplomové práce (výzkumný projekt):

A. vymezení výzkumného problému

Občané Ukrajiny tvoří nejpočetnější skupinu cizinců v ČR. Pro většinu ukrajinských občanů existuje jediná cesta, jak v České republice legálně pracovat. Ta začíná registrací a podáním žádosti o pracovní povolení, tzv. zaměstnaneckou kartu, v systému Visapoint. Systém Visapoint však podle některých ovládli zprostředkovatelé s automatizovanými systémy, které obsadí volné termíny a nedovolí registraci řádným zájemcům. Někteří občané proto volí možnost podstatně rychlejšího získání polského pracovního víza. Poté jako zaměstnanci polských agentur přejíždí v rámci Schengenského prostoru do ČR, kde vykonávají samotnou práci. Týká se to především ekonomických migrantů žádajících v ČR o málo kvalifikovanou práci ve službách či průmyslu. Celá praxe je legislativně opřena o §98, písm. k zákona o zaměstnanosti, podle kterého pracovní povolení nepotřebuje cizinec vyslaný v rámci poskytování služeb zaměstnavatelem usazeným v jiném členském státě EU. Tento postup však Ministerstvo vnitra pokládá za nezákonný a cizince s polským vízem automaticky vyhošťuje. Pracovníci s polskými vízy jsou tak odkázáni na své

zprostředkovatele práce a v případě problémů (např. s vyplacením mzdy) se nemohou obrátit na české orgány, neboť by jim mohlo hrozit vyhoštění.

Současný stav nepružného fungování Visapointu tedy nepřímo podporuje organizovanou kriminalitu spojenou s obchodem s místy ve Visapointu, připravuje stát o příjem z daní a vytváří mezi ukrajinskými pracovníky atmosféru nejistoty a praktické nevymahatelnosti práv, jelikož se v ČR nemají na koho obrátit. Výzkumným problémem je analyzovat fungování systému Visapoint a jeho implementaci.

B. Cíle diplomové práce

Hlavním cílem práce je vyhodnotit implementaci a fungování systému Visapoint pro občany Ukrajiny. Vedlejším cílem je přinést ucelený obraz vývoje systému v kontextu zahraniční politiky a politiky trhu práce.

C. Výzkumné otázky

HV: Jak systém Visapoint funguje a jaké jsou jeho nedostatky ve vztahu k Ukrajině?

VV: Jaký byl vývoj systému Visapoint a jeho kontext?

VV: Jak reaguje veřejná správa ČR na nedostatky ve fungování systému Visapoint?

D. Teoretická východiska

Diplomová práce bude opřena o teorii implementace veřejných politik. V literatuře se můžeme setkat se dvěma základními přístupy, "shora - dolů" a "zdola - nahoru". Přístup "shora - dolů" je efektivnější v případě, že sledovanou oblast pokrývá jeden dominantní veřejný program, program je opřen o jasnou legislativu (v tomto případě jsou to zákony č.326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území ČR a č. 435/2004 Sb.o zaměstnanosti), zdroje pro analýzu jsou do jisté míry omezené a řešitelé zajímají průměrné výsledky, nikoliv lokální specifika programu. Tento přístup začíná u klíčových rozhodnutí úředníků stojících v hierarchii přijatých rozhodnutí nejvýše. Přístup "shora - dolů" ve svých publikacích rozpracovali autoři Sabatier a Mazmanian. V diplomové práci budu vycházet z přístupu "shora - dolů".

E. Výzkumný plán

Diplomová práce bude mít charakter popisné případové studie. V první fázi výzkumu se budu snažit získat holistický obraz systému Visapoint a jeho fungování. Ten je klíčový pro orientaci výzkumníka v problematice a nabízí možnost odhalení nečekaných souvislostí a aktérů, díky nimž systém nefunguje dostatečně pružně. Využiji zde řešerše veřejně - politických dokumentů, odborné literatury a dotazování prostřednictvím emailu. Zvážím také návštěvu konzulátu ve městě Lvov, se kterým se pojí případy obcházení Visapointu popsané v médiích. V další fázi výzkumu provedu polostrukturované rozhovory prostřednictvím návodu s vybranými aktéry jako jsou státní úředníci, zaměstnavatelé využívající občany třetích zemí a občany Ukrajiny žádající o zaměstnanecké karty prostřednictvím Visapointu. V konečné fázi bude následovat vyhodnocení fungování Visapointu, jeho implementace a případné podněty k odstranění nedostatků.

Seznam výzkumných metod a technik, které budou zvoleny k dosažení cíle:

- Rešerše dokumentů (odborná literatura, veřejně - politické dokumenty)
- Polostrukturované rozhovory s vybranými aktéry z řad úředníků, zaměstnavatelů a občanů Ukrajiny žádajících o zaměstnaneckou kartu prostřednictvím Visapointu
- Popis
- Technika sněhové koule

F. Seznam odborné literatury a zdrojů empirických dat

1. Aktuální informace k navýšení kvót na rok 2017. *Kontaktní centrum pro východní trhy* [online]. 2017 [cit. 2017-05-05]. Dostupné z: <http://www.kcvt.cz/rezim-ukrajina/aktualni-informace>
2. ČESKÁ REPUBLIKA. *Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů*. In: . Praha, 2017.
3. Český vízový systém se stal výhodným kšeftem pro IT machry z Východu Zdroj: http://ceskapozice.lidovky.cz/cesky-vizovy-system-se-stal-vyhodnym-kseftem-pro-it-machry-z-vychodu-1kg-/tema.aspx?c=A111101_052607_pozice_41796: Shabu, Martin. *Česká pozice* [online]. Mafra, 2016 [cit. 2017-05-05]. Dostupné z: http://ceskapozice.lidovky.cz/cesky-vizovy-system-se-stal-vyhodnym-kseftem-pro-it-machry-z-vychodu-1kg-/tema.aspx?c=A111101_052607_pozice_41796
4. CHOVANEC, Milan, ed. *Postup při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců Ve vzájemném respektu 2017*. Praha, 2016.
5. JÍLEK, Dalibor a Pavel Pořízek, ed. *AKTUÁLNÍ PRÁVNÍ PROBLÉMY AZYLOVÉHO A CIZINECKÉHO PRÁVA* [online]. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016 [cit. 2017-05-24]. ISBN 978-80-7552-364-8. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Azylove_pravo_konference.pdf
6. KIRYAN, Tetyana a VAN DER LINDEN. *Trafficking of migrant workers from Ukraine: Issues of labour and sexual exploitation* [online]. 2005 [cit. 2017-05-05]. Dostupné z: http://natlex.ilo.ch/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_082022.pdf
7. MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2015*. Praha, 2016.
8. Nedostatky systému Visapoint odporují mezinárodním závazkům ČR. *Veřejný ochránce práv Ombudsman* [online]. 2012 [cit. 2017-05-05]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2012/nedostatky-systemu-visapoint-odporuji-mezinarodnim-zavazkum-cr/>
9. NEKORJAK, Michal. *Sociální studia* [online]. 2006, 3.(1.) [cit. 2017-05-05]. Dostupné z: https://journals.muni.cz/socialni_studia/article/view/5522/4620
10. Novinky a praktické informace k Pilotnímu projektu a Režimu Ukrajina. *Ministerstvo průmyslu a obchodu* [online]. Praha, 2016 [cit. 2017-05-05]. Dostupné z:

<https://www.mpo.cz/cz/zahranicni-obchod/ekonomicka-migrace/novinky-a-prakticke-informace-k-pilotnimu-projektu-a-rezimu-ukrajina--223251/>

11. POŘÍZEK, Pavel. Problémy s funkčností Visapointu (poznatky z šetření veřejného ochránce práv). *Migraceonline.cz* [online]. Brno, 2012 [cit. 2017-05-24]. Dostupné z: http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b77446e8a07df9a8b20c098/pporizek_komentar-visapoint.pdf
12. Prohlášení MZV ČR k článku v Lidových novinách ze dne 2. listopadu 2016. *Ministerstvo zahraničních věcí České republiky* [online]. Praha, 2016 [cit. 2017-05-05]. Dostupné z: http://www.mzv.cz/jnp/cz/udalosti_a_media/prohlaseni_a_stanoviska/x2016_11_02_prohlaseni_mzv_cr_k_clanku_v_LN.html
13. SHABU, Martin. Kšefty se vstupem do Česka. Žádosti o víza má v rukou zprostředkovatelská mafie. *Lidovky.cz* [online]. Mafra, 2016 [cit. 2017-05-05]. Dostupné z: http://www.lidovky.cz/ksefty-s-ceskymi-vizy-v-rukou-to-ma-mafie-fpp-/zpravy-domov.aspx?c=A161101_213144_ln_domov_ELE
14. STUDECKÁ, Kateřina. *Zápis ze zasedání Výboru pro práva cizinců ze dne 19. dubna 2016*. Praha: https://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/vybory/pro-prava-cizincu/ze-zasedani-vyboru/Zapis-ze-zasedani-19--dubna-2016_1.pdf, 2016.
15. TRLIFAJOVÁ, Lucie. *Přehled dat o vydávání dlouhodobých víz a pobytů v letech 2007-2011* [online]. 2012 [cit. 2017-05-05]. Dostupné z: <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/prehled-dat-o-vydavani-dlouhodobych-viz-a-pobytu-v-letech-2007-2011>
16. VISAPPOINT. *Ministerstvo zahraničních věcí České republiky* [online]. Praha, 2016 [cit. 2017-05-05]. Dostupné z: http://www.mzv.cz/jnp/cz/udalosti_a_media/fakta_a_data_k_aktualitam/x2016_06_2_visapoint.html
17. Vláda ČR schválila navýšení kapacity MZV ČR na Ukrajině. *Ministerstvo zahraničních věcí České republiky* [online]. Praha, 2016 [cit. 2017-05-05]. Dostupné z: http://www.mzv.cz/jnp/cz/udalosti_a_media/tiskove_zpravy/x_2016_05_02_vlada_cr_sc_hvalila_navyseni_kapacity_mzv.html
18. *Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti*. In: . Praha, 2004, ročník 2004, číslo 435. Dostupné také z: <http://business.center.cz/business/pravo/zakony/zamestnanost/cast4.aspx>

G. Předběžná náplň práce v anglickém jazyce

The main aim of this diploma thesis is to analyze the practice associated with the applications for the employee Card. The secondary aim is to find out the motivation of the citizens of Ukraine to work in the Czech Republic with a Polish working visa. The output of the diploma thesis will be concrete proposals for changes in the process of applying for an employee Card.

H. Podpisy studenta a vedoucího práce

Bc. Jan Pelich

Mgr. Martin Nekola, Ph.D.