



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 29.10.2014
COM(2014) 665 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

**o plnění příslušných kritérií ze strany Kolumbie za účelem vyjednání dohody o zrušení
vízové povinnosti mezi Evropskou unií a Kolumbií**

{SWD(2014) 329 final}

1. ÚVOD A SOUVISLOSTI

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 509/2014¹ (dále jen „pozměňující nařízení“) změnilo nařízení Rady č. 539/2001², a zejména jeho přílohy obsahující seznamy třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni. Devatenáct zemí bylo přesunuto z přílohy I (vízová povinnost) do přílohy II (osvobození od vízové povinnosti), a sice Kolumbie, Dominika, Grenada, Kiribati, Marshallovy ostrovy, Mikronésie, Nauru, Palau, Peru, Svatá Lucie, Svatý Vincenc a Grenadiny, Samoa, Šalamounovy ostrovy, Východní Timor, Tonga, Trinidad a Tobago, Tuvalu, Vanuatu a Spojené arabské emiráty. Pozměňující nařízení dále stanovilo, že osvobození od vízové povinnosti pro státní příslušníky těchto 19 zemí by mělo platit až ode dne, kdy vstoupí v platnost dohoda o zrušení vízové povinnosti uzavřená každou z těchto zemí s Evropskou unií.

V 5. bodě odůvodnění pozměňujícího nařízení se uvádí, že by Komise před zahájením jednání o dvoustranných dohodách o zrušení vízové povinnosti mezi Unií a Kolumbií a mezi Unií a Peru měla dále vyhodnotit situaci těchto dvou zemí z hlediska kritérií stanovených v tomto nařízení. Pozměňující nařízení ve skutečnosti formalizovalo (tím, že je přeneslo z bodu odůvodnění do nového článku) a rozšířilo tradiční seznam kritérií, která byla až dosud zvažována. Nevyčerpávající seznam kritérií, který by měl v budoucnu stanovit, na základě posouzení jednotlivých případů, třetí země, jejichž státní příslušníci podléhají vízové povinnosti nebo jsou od ní osvobozeni, lze nalézt v čl. 1 odst. 1 pozměňujícího nařízení: „[...kritéria týkající se mimo jiného] *nedovoleného přistěhovalectví, veřejného pořádku a bezpečnosti, hospodářských přínosů, především z hlediska cestovního ruchu a zahraničního obchodu, a vnějších vztahů Unie s dotčenými třetími zeměmi, včetně zejména zvážení lidských práv a základních svobod, jakož i důsledků regionální soudržnosti a vzájemnosti.*“

Prostřednictvím této zprávy a jedné zvláštní zprávy přijaté souběžně pro Peru Komise splňuje výše uvedený požadavek. K oběma zprávám jsou připojeny pracovní dokumenty útvarů Komise předkládající podrobné údaje, ze kterých závěry zpráv vycházejí, a obsahující informace o zdrojích údajů a metodice použité k vypracování posouzení.

Při přípravě posouzení si Komise vyžádala a obdržela příspěvky od tří agentur EU: EASO, Europol a Frontex. Delegace EU v Kolumbii poskytla komplexní zprávu o vztazích EU a Kolumbie. Dodatečné informace poskytlo Španělsko, jakožto členský stát nejvíce vystavený migrací z Kolumbie. Kolumbijské orgány prokázaly vysokou míru ochoty spolupracovat s Komisí při přípravě posouzení.

2. POSOUZENÍ KRITÉRIÍ

Tato zpráva široce zohledňuje kritéria uvedená v čl. 1 odst. 1 pozměňujícího nařízení; rovněž posuzuje možné rizikové scénáře vyplývající z liberalizace vízového režimu ještě před tím, než budou představeny závěry.

¹ Úř. věst. L 149, 20.5.2014, s. 67.

² Úř. věst. L 81, 21.3.2001, s. 1.

2.1 Migrace a mobilita

Schengenská víza

Analýza statistik o schengenských vízech žádaných a vydaných v Kolumbii v posledních letech vede k následujícím poznatkům:

- Více Kolumbijců je ochotno cestovat do schengenského prostoru za turistikou, podnikáním nebo na jiné druhy krátkodobých pobytů. V roce 2013 činil počet vydaných schengenských víz 121 019, což představuje nárůst o 42,7 % oproti roku 2010. Toto zvýšení je pravděpodobně spojeno s významným hospodářským růstem, který Kolumbie zažívá souběžně s nedávnými zlepšeními, pokud jde o oblast bezpečnosti;
- velká většina kolumbijských žadatelů o víza (95,2 % v roce 2013) je považována za cestující bez postranních úmyslů, kteří nepředstavují žádné riziko, a proto obdrží víza ke krátkodobému pobytu, zatímco míra zamítnutých žádostí o vízum za poslední čtyři roky poklesla, více než o polovinu z 11,2 % v roce 2010 na 4,8 % v roce 2013. Rostoucí podíl těchto žadatelů (40,9 % v roce 2013) obdrží víza pro více vstupů, což rovněž naznačuje, že konzulární úřady států schengenského prostoru mají větší důvěru v kolumbijské žadatele.

Legální migrace

Stávající počet státních příslušníků Kolumbie s pobytem v EU+³ (bez započítání osob, jež nabyly občanství členského státu EU) se odhaduje na přibližně 230 000, přičemž necelých 75 % z nich žije ve Španělsku. Statistické údaje ukazují, že legální migrace Kolumbijců do EU je po období výrazného nárůstu (zejména do Španělska) v současnosti na poměrně nízké úrovni. To je částečně důsledkem hospodářské krize, vlivem níž ubylo pracovních míst a příležitostí pro přistěhovalce v EU+, a oslabily se tak motivační faktory pro migraci do EU, a také důsledkem zlepšení bezpečnosti a hospodářské situace v Kolumbii, čímž se oslabily motivační faktory k emigraci. Kolumbijská vláda v současnosti podporuje návrat Kolumbijců s pobytem v zahraničí prostřednictvím provádění takzvaného „zákona o návratu“, jímž poskytuje daňové a finanční stimuly vracejícím se Kolumbijcům, jakož i komplexní podporu těm, kteří se vrátí dobrovolně.

Pokud hospodářství Kolumbie nadále poroste současným tempem, tedy průměrně o více než 5 % růstu HDP v posledních 10 let, a ustálí se nebo se zlepší situace v oblasti bezpečnosti, budou mít Kolumbijci méně důvodů k emigraci. Současná hospodářská situace v EU společně s faktorem geografické polohy a zavedených komunit možná vysvětlují, proč byly pro většinu Kolumbijců, kteří v posledních letech emigrovali, cílovou zemí Spojené státy.

Nelegální migrace

Údaje týkající se zamítnutí, zadržení a navracení ukazují, že Kolumbie nepatří k zemím zcela prostým rizik, pokud jde o nelegální migraci do EU. Situace se však v posledních letech výrazně zlepšila, neboť počty zamítnutých žádostí a zatčení se snižují a poměr návratů se zlepšuje, byť počty stále zůstávají nezanedbatelné. Počet Kolumbijců, u nichž se zjistilo,

³ Pod pojem „EU celkem“ se, není-li uvedeno jinak, nezahrnuje Spojené království a Irsko, jelikož tyto dvě země se neúčastní společné vízové politiky EU. Pojem „EU+ celkem“ zahrnuje i údaje o čtyřech zemích přidružených k Schengenu (Island, Lichtenštejnsko, Norsko a Švýcarsko) a vylučuje naopak Spojené království a Irsko.

že jsou na území EU+ v situaci nelegální migrace, byl v roce 2013 bylo 3 080, tedy například nižší než v roce 2011 (4 195).

Srovnání údajů týkajících se vydaných rozhodnutí o návratu a uskutečněných návratů do třetí země (tzv. „poměr návratnosti“) může naznačit, zda návrat Kolumbijců po obdržení rozhodnutí o návratu probíhá hladce, nebo zda existují potíže. V roce 2010 byl poměr návratnosti v EÚ+ velmi nízký (9,5 %), od té doby se však výrazně zlepšil (26,9 % v roce 2011, 31,5 % v roce 2012 a 46,1 % v roce 2013). V loňském roce byl proto poměr návratnosti EU v případě Kolumbijců vyšší než průměrný poměr návratnosti na celém světě (36,6 %) a očekávají se další zlepšení. Španělsko uvedlo, že spolupráce s kolumbijskými diplomatickými a konzulárními orgány v otázkách týkajících se navracení kolumbijských státních příslušníků na základě dvoustranné dohody z roku 2001 je vynikající. Například v roce 2013 bylo vyhověno 229 z 244 žádostí o dokumentaci adresovaným kolumbijským konzulárním orgánům ve Španělsku. Důvodem, proč nebylo možné některé Kolumbijce poslat zpět do země původu, není tedy podle všeho nedostatek spolupráce ze strany kolumbijských orgánů. Důvodem je pravděpodobně spíše fakt, že se někteří migranti skrývají, nebo se proti rozhodnutí o navracení odvolali.

Ve srovnání s celkovými nelegální migrační tlaky, jimž EU čelí, jsou podle agentury Frontex rizika plynoucí ze zrušení vízové povinnosti pro občany Kolumbie nadále poměrně nízká, přestože je také pravděpodobné, že se zvýší počet odepření vstupu, jak dokládají jiné případy liberalizace vízového režimu.

Pokud jde o nebezpečí nelegální přítomnosti osob, jejichž žádost o azyl byla zamítnuta, výrazný nárůst neodůvodněných žádostí o azyl, podobný tomu, který nastal po předchozím procesu liberalizace vízového režimu, je nepravděpodobný vzhledem ke značně odlišným okolnostem. Například cestovní náklady jsou v případě Kolumbie mnohem vyšší a z minulosti nejsou známy případy rozsáhlejšího podávání neodůvodněných žádostí o azyl spojených s různými ekonomicky marginalizovanými skupinami kolumbijské společnosti. Jinými slovy, zneužívání bezvízového režimu pro účely žádosti o azyl jednoduše není ekonomicky únosné vzhledem k tomu, že cestovní náklady pro rodiny jsou podstatně vyšší než očekávané přínosy spojené s azylovým řízením v EU.

Stojí za zmínku, že jakékoli – (byť pravděpodobně mírné) – zvýšení rizika nelegální migrace, která může následovat po zavedení bezvízového styku pro kolumbijské občany, lze částečně vyvážit zesílenou spoluprací mezi EU a Kolumbie při předcházení a boji proti nelegální migraci, a to i prostřednictvím spolupráce v oblasti navracení osob. V tomto ohledu by bylo možné zvážit uzavření dohody EU o zpětném přebírání osob.

Zabezpečení kolumbijských cestovních dokladů a podvody s cestovními doklady

Kolumbijské orgány vyvinuly značné úsilí k tomu, aby začlenily požadované mezinárodní specifikace do svých vnitrostátních cestovních pasů. Zdůraznily, že „*se v roce 2010 zavedl nový strojově čitelný kolumbijský pas, tedy flexibilnější cestovní doklad, který je mezinárodně uznávaný a z technologického hlediska aktuální*“. Současné kolumbijské pasy vyhovují příslušným specifikacím ICAO.

Kolumbie se připravuje na zavedení elektronických biometrických pasů ve střednědobém horizontu. Ministerstvo zahraničních věcí zahrne v této souvislosti elektronické biometrické

pasy do referenčních podmínek pro zadání veřejné zakázky na nové pasy. Nabídkové řízení má být zahájeno v druhé polovině roku 2014.

V současnosti se zdá, že neexistují výrazná rizika spojená s tím, že by se státní příslušníci Kolumbie zapojovali do padělání dokumentů nebo že by byly kolumbijské cestovní doklady podvodně používány. Pokud však budou kolumbijské cestovní doklady svým držitelům v budoucnu poskytovat bezvízový vstup, pravděpodobně se stanou pro padělatele atraktivnější. Zjištění tohoto druhu podvodu bude vyžadovat zvýšenou ostražitost příslušníků pohraniční stráže.

2.2 *Trestná činnost a bezpečnost*

Struktura organizovaného zločinu se v Kolumbii během posledních 10 let radikálně změnila. Demobilizace polovojenských skupin AUC (Spojené sebeobranné síly Kolumbie) v letech 2003 až 2006 vedla k vytvoření nových zločineckých skupin úzce spojených s obchodováním s drogami: podle kolumbijské vlády nově vzniklé zločinecké skupiny (BACRIM) představují od roku 2011 větší hrozbu pro národní bezpečnost než FARC (Revoluční ozbrojené síly Kolumbie) a ELN (Národní osvobozená armáda).

Kolumbijské organizované zločinecké skupiny jsou v EU přítomny jen v omezené míře. Organizované zločinecké skupiny Latinské Ameriky upřednostňují Iberský poloostrov jakožto základnu pro své operace, a to z důvodu kulturních, jazykových a historických vazeb. Zde jsou zapojeny zejména do obchodu s kokainem (Kolumbie a Peru jsou největší světoví výrobci kokainu) a legalizace výnosů z trestné činnosti.

Je jisté, že liberalizace vízového režimu zvýší počet cestujících z Kolumbie do schengenského prostoru. Skupiny organizované trestné činnosti zapojené do obchodování s drogami se s největší pravděpodobností pokusí využít rostoucího počtu cestujících mezi Kolumbií a EU+ tak, že budou ve větší míře využívat kurýrů k převozu drog a peněz. Ze zrušení vízové povinnosti by se rovněž mohly pokusit těžit mobilní skupiny organizované trestné činnosti pocházející z Kolumbie.

Europol se domnívá, že liberalizace vízového režimu by mohla mít za následek zvýšení počtu kolumbijských obětí obchodování s lidmi za účelem pracovního a pohlavního vykořisťování v zemích, jako je Španělsko a Portugalsko. V tomto ohledu je třeba poznamenat, že druhá zpráva o provádění dokumentu zaměřeného na konkrétní kroky (CHOP) pro prevenci obchodování s lidmi a boj proti němu, kterou Rada přijala v prosinci 2012, řadí Kolumbii do kategorie 3⁴ prioritních zemí a regionů, s nimiž by EU měla posílit spolupráci a partnerství v této oblasti. Kolumbie má kromě toho pro boj proti obchodování s lidmi vnitrostátní strategii. Kromě toho také přijala řadu politických nástrojů k prevenci a trestnému stíhání obchodování s lidmi a k ochraně jeho obětí. Další spolupráce mezi EU a Kolumbií v souladu s dokumentem zaměřeným na konkrétní kroky (CHOP) by mohla posílit úsilí obou stran při řešení tohoto jevu.

⁴ Kategorie 1 zahrnuje konkrétní země; kategorie 2 prioritní regiony; kategorie 3 další regiony a země zvláště důležité pro spolupráci v oblasti boje proti obchodování s lidmi.

Kolumbie ratifikovala Úmluvu OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu a Palermský protokol v oblasti boje proti obchodování s lidmi a zavedlo komplexní právní rámec v souladu s mezinárodními normami. Kolumbie by měla pokračovat ve svém úsilí o posílení soudního systému, včetně soudní spolupráce v trestních věcech, zejména pokud jde o vzájemnou právní pomoc.

Kolumbijské a peruánské organizované zločinecké skupiny rovněž mohou využít nelegální migranty pod záminkou zprostředkování služeb pro legalizaci dlouhodobého pobytu, a to tak, že si jako odměnu za svoje služby tyto migranty najmou jako kurýry pro převoz drog či peněz.

Bezvízový styk a snadnější přístup do schengenského prostoru by rovněž mohly zvýšit mobilitu organizovaných zločineckých skupin a individuálních pachatelů – zrušením vízové povinnosti se totiž odstraní filtr, který tato povinnost v současné době zajišťuje – a umožnit jim po vstupu do schengenského prostoru přechody z jedné země do druhé bez hraniční kontroly.

Nedávný pozitivní vývoj v této oblasti představuje operativní dohoda mezi Europolem a Kolumbií, která vstoupila v platnost dne 25. února 2014. Účelem této dohody je upravit spolupráci mezi Europolem a Kolumbií s cílem podpořit členské státy Evropské unie a Kolumbie v boji proti závažným formám mezinárodní trestné činnosti v oblastech, na něž se dohoda vztahuje, zejména prostřednictvím výměny informací a pravidelných kontaktů mezi Europolem a Kolumbií na všech vhodných úrovních.

2.3 *Hospodářství, obchod a cestovní ruch*

Kolumbie má v současné době téměř 47 milionů obyvatel (podobně jako Španělsko). Světová banka v roce 2013 odhadla hodnotu jeho hospodářství na 378,1 miliardy USD, což znamená, že je Kolumbie 32. největším hospodářstvím na světě. Hrubý národní důchod na jednoho obyvatele činil 11 340 USD, podobně jako v Peru. Za posledních deset let byl průměrný růst HDP na úrovni 4,7 % a v roce 2014 má podle odhadů dosáhnout přibližně 4,3 %. Tento růst se promítl do snížení procentuálního podílu populace žijící pod úrovní chudoby, konkrétně ze 47 % v roce 2007 na 33 % v roce 2012. Další makroekonomické ukazatele potvrzují hospodářskou stabilitu Kolumbie: fiskální deficit na úrovni 2,3 % HDP, inflace na úrovni 2,6 % a míra nezaměstnanosti na úrovni 9,9 %.

Dvoustranné obchodní toky zboží mezi EU-28 a Kolumbií se od roku 2004 téměř ztrojnásobily, když kolumbijský vývoz do EU-28 dosáhl výše 7,7 miliardy EUR a vývoz EU-28 do Kolumbie 5,8 miliardy EUR. Kolumbie je pátým největším obchodním partnerem EU v Latinské Americe a Karibské oblasti a je hlavním obchodním partnerem v rámci Andského společenství. Obchodní dohoda mezi EU a Kolumbií se prozatímne uplatňuje od 1. srpna 2013 a obchodní toky zboží se mají podle očekávání budou v nadcházejících letech zvyšovat. Kolumbie je navíc spolu s EU mezi 23 členy WTO, kteří vyjednávají ambiciózní, mnohostrannou Dohodu o obchodování se službami („TISA“), která zahrnuje jako silnou složku „režim 4“. V této souvislosti by mohlo bezvízové cestování kolumbijských podnikatelů posílit hospodářské vazby mezi kolumbijskými a evropskými společnostmi, neboť častější účast kolumbijských podnikatelů na veletrzích v EU může kupříkladu přinést více objednávek výrobků evropských podniků.

V posledních letech vzrostl počet kolumbijských turistů v EU+. Podle údajů, které poskytly kolumbijské orgány, došlo v letech 2008 až 2013 k 27% nárůstu v počtu výjezdů kolumbijských turistů do zemí EU+, tj. ročnímu nárůstu ve výši 5 %. V roce 2013 dosáhl počet kolumbijských turistů vyjíždějících do zemí EU+ 289 191.⁵

V každém případě však toky turistů z Kolumbie každoročně narůstají, takže uvolnění vízového režimu tyto toky mezi Kolumbií a EU+ dále posílí. Na základě těchto údajů a minulé a odhadované budoucí míry růstu lze realisticky v roce 2016 v zemích EU+ očekávat okolo 400 000 kolumbijských turistů, a to za předpokladu, že rok 2016 bude prvním celým rokem, kdy bude uskutečněn bezvízový styk mezi Kolumbií a schengenským prostorem.

2.4 Vnější vztahy, zejména s EU, a otázky v oblasti lidských práv,

Vnější vztahy

Kolumbie v minulosti ve značné míře spoléhala na dvoustranné vztahy se Spojenými státy, založené především na politické a vojenské pomoci (Plan Colombia), která je nezbytná, aby byla Kolumbie schopna čelit hrozbám, které představují povstání a organizovaná trestná činnost. Nynější vláda byla při současném zachování věrnosti tradičním partnerům úspěšná v diverzifikaci zahraniční politiky tím, že klade větší důraz na vnitroregionální vztahy a prohloubení hospodářské integrace s „podobně smýšlejícími“ sousedy, v neposlední řadě s cílem navázat užší vztahy s Asií. Dvoustranné vztahy se sousedním Ekvádorem a Venezuelou, které byly v minulosti napjaté z důvodu přítomnosti kolumbijských guerillových skupin v těchto zemích, byly obnoveny a zintenzivněny. Tento vývoj, stejně jako zlepšení vztahů s řadou dalších zemí v tomto regionu, učinil z Kolumbie uznávaného a vlivného regionálního aktéra.

Kolumbie je členem Tichomořské aliance sestávající ze čtyř zemí Latinské Ameriky (Peru, Kolumbie, Chile a Mexika), jejímž cílem je posílit hospodářskou/obchodní integraci, ale také dosáhnout pokroku prostřednictvím spolupráce v oblasti migrace, vzdělávání, bezpečnosti a dalších otázek. Kolumbie se rovněž účastní jednání o iniciativě transpacifického partnerství.

Po vystoupení Venezuely z Andského společenství (CAN) jsou čtyřmi aktivními členy CAN Peru, Bolívie, Kolumbie a Ekvádor. CAN se v současné době ocitá v přechodné fázi a oblast působnosti této organizace se omezila především na obchod, infrastrukturu a mobilitu občanů.

Mnohostranná obchodní dohoda mezi Evropskou unií a Kolumbií a Peru začala být prozatímně uplatňována s Kolumbií dne 1. srpna 2013. Až dosud tato dohoda představuje nejdůležitější smluvní rámec pro hospodářské vztahy mezi EU a Kolumbií. Provádění této dohody má posílit postavení Kolumbie jakožto jednoho z největších obchodních partnerů EU v Jižní Americe a země s rostoucím významem pro investice EU.

⁵ Toto číslo je mnohem vyšší než počet vydaných schengenských víz, což má několik vysvětlení: v případě asi 40 % schengenských víz vydaných v Kolumbii se jedná o víza pro více vstupů; někteří Kolumbijci vedení jako vyjíždějící turisté mohou být držiteli platného povolení k pobytu vydaného státem v schengenském prostoru atd.

EU kromě rozvíjení hospodářských vazeb zintenzivňuje i svůj politický dialog s Kolumbií. Vzhledem k tomu, že neexistuje komplexní dvoustranná dohoda, je hlavním nástrojem politického dialogu Memorandum o porozumění z roku 2009, kterým se zřizuje neformální mechanismus dvoustranné konzultace na úrovni vyšších úředníků. Probíhají předběžná jednání o možnosti uzavření ambicióznější politické rámcové dohody. EU navíc při několika příležitostech vyjádřila svou podporu stávajícímu procesu vyjednávání v Havaně.

Dne 5. srpna 2014 uzavřely EU a Kolumbie rámcovou dohodu, která umožní Kolumbii účastnit se mezinárodních operací krizového řízení vedených EU a organizovaných v rámci společné bezpečnostní a obranné politiky.

Lidská práva

Civilisté v Kolumbii i nadále negativně pocítují důsledky pět desetiletí dlouhého vnitřního ozbrojeného konfliktu, který začal přibližně v roce 1964. Obzvláště závažným důsledkem tohoto konfliktu je vysoký počet vnitřně vysídlených osob (IDP) (asi pět milionů, tj. 12 % celkové populace), což znamená, že je Kolumbie po Sýrii zemí s nejvyšším počtem vnitřně vysídlených osob na světě. Beztrčnost, násilné rekrutování dětských vojáků, sexuální násilí, používání protipěchotních min, násilná zmizení a útoky proti obráncům lidských práv, představitelům místních komunit, účastníkům procesů restituce pozemků a odborářům představují podle Organizace spojených národů a organizací občanské společnosti nejzávažnější případy porušování lidských práv.

Politická a bezpečnostní situace v Kolumbii vedla k relativně vysokému přílivu žadatelů o azyl z Kolumbie do EU od konce 90. let přibližně do roku 2008. Neúspěch jednání mezi vládou a hlavními ozbrojenými opozičními skupinami, včetně FARC, ELN a EPL, v roce 1997 vedl k politickému násilí a hospodářské krizi. Tento trend pokračoval po dobu následujících 10 let, přičemž výsledkem politických změn a (jen částečně úspěšných) iniciativ na potlačení polovojských povstaleckých a jiných skupin byla vnitřní nestabilita.

Zlepšení, k němuž došlo v posledních letech v oblasti bezpečnosti, však vedlo k poklesu počtu žádostí o azyl. V roce 2013 požádalo o azyl v EU+ 310 Kolumbijců, což je nejméně za poslední dvě desetiletí. Míra uznaných žádostí však byla poměrně vysoká – v roce 2013 dosahovala 27 %. Zbývá posoudit, zda stávající mírová jednání mezi vládou Kolumbie a FARC povede k mírovému ukončení dlouhodobého konfliktu s guerillovými skupinami.

Prezident Santos po nástupu do úřadu zajistil, aby přístupy založené na právech byly jádrem mnoha klíčových opatření, jako např. historický zákon o obětech a navrácení pozemků, přijetí vnitrostátní politiky v oblasti lidských práv a rozsáhlý systém ochrany osob ohrožených násilím. Vláda rovněž začala spolupracovat se zastánci lidských práv a občanské společnosti obecně a tyto projevy dobré vůle napomáhají zmírnit dosavadní hlubokou polarizaci kolumbijské společnosti. Avšak vzhledem k rozsahu problémů a nedostatků v oblasti provádění se zatím dosáhlo pouze částečného pokroku.

Od roku 2008 vynaložila kolumbijská vláda mnoho prostředků na vytvoření regulačního, koncepčního rámce pro zohlednění lidských práv a norem mezinárodního humanitárního práva při operacích svých ozbrojených sil. V roce 2008 se v rámci komplexní politiky v oblasti lidských práv a mezinárodního humanitárního práva stanovily cíle a zásady, které musí bezpečnostní síly dodržovat při provádění operací proti povstalcům. Kromě těchto snah byla v

roce 2009 aktualizována operační příručka pro ozbrojené síly, přičemž vojsko a policie přijaly pravidla zapojení, která jsou v souladu s mezinárodními normami.

Vysoká komisařka OSN pro lidská práva v nedávné zprávě⁶ uvedla: „Kolumbie je schopná ve velké míře zlepšit dodržování závazků v oblasti lidských práv a stát se plně inkluzivní společností, která bude respektovat práva všech Kolumbijců. Pozitivní tendence vývoje je zjevná, ale realizace a udržení těchto přínosů bude vyžadovat inovace, vytrvalost a zapojení všech sektorů společnosti, jakož i roky nepřetržitého úsilí.“

V listopadu 2012 byla v Havaně zahájena mírová jednání mezi kolumbijskou vládou a guerillovými jednotkami FARC-EP. Jednání, jimž předcházela fáze tajných rozhovorů, jsou vedena na základě programu, který zahrnuje pět hlavních bodů (zemědělství, práva na účast na politickém dění, drogy, přechodné soudnictví, odzbrojení a demobilizace). Jednání zatím postupují pomaleji, než se očekávalo, a strany oznámily dohodu ohledně prvních tří bodů. Konkrétně v dohodě týkající se nelegálních drog, která byla oznámena 16. května 2014, se jednotky FARC zavázaly upustit od činností souvisejících s kokou. Tento závazek, bude-li dodržen, má potenciál přinést významnou změnu situace v oblasti nedovolených drog v Kolumbii.

Předběžné rozhovory – zatím bez výsledku – již proběhly i s druhým největším guerillovým uskupením, Národní osvobozenou armádou (ELN), s cílem zahájit i s touto skupinou mírová jednání.

2.5 Regionální soudržnost

V oblasti Latinské Ameriky patří Kolumbie k menšině zemí, jejichž občané potřebují vízum.⁷ Dlouhá historie vnitřních konfliktů a vysídlování, násilí, výroba drog a obchodování s nimi a výsledná migrační a bezpečnostní rizika vysvětlují, proč se tradičně od kolumbijských občanů požaduje vízum. Kolumbie však dosáhla v řešení těchto problémů značného pokroku, jak je patrné z jiných oddílů této zprávy. Ačkoli jen málo zemí v sousedství Kolumbie lze považovat za zcela bez rizika, většina z nich se tradičně těší bezvízovému styku se zeměmi schengenského prostoru. Zachovat vízovou povinnost pro Kolumbijce a zároveň od ní osvobodit většinu občanů ostatních zemí v regionu by proto mohlo působit nekonzistentně.

2.6 Vzájemnost

Občané EU jsou tradičně osvobozeni od vízové povinnosti ke vstupu do Kolumbie po dobu až 90 dnů. Jedinou výjimkou byla donedávna vízová povinnost pro občany Bulharska. Kolumbie však nedávno změnila svůj vízový režim a bulharští občané jsou nyní od vízové povinnosti rovněž osvobozeni. Kolumbie již proto splňuje podmínky vzájemnosti. Bez ohledu na toto by jakákoli případná budoucí dohoda o zrušení vízové povinnosti mezi EU a Kolumbií musela potvrdit uplatňování zásady vzájemnosti ve věci bezvízového styku.

⁶ Zpráva vysoké komisařky OSN pro lidská práva týkající se situace lidských práv v Kolumbii – A/HRC/22/17/Add.3.

⁷ Šest zemí, jmenovitě Kuba, Dominikánská republika, Kolumbie, Ekvádor, Peru, Bolívie. Zbývajících 13 latinskoamerických zemí má bezvízový styk: Mexiko, Guatemala, Honduras, Salvador, Nikaragua, Kostarika, Panama, Venezuela, Brazílie, Argentina, Paraguay, Uruguay a Chile.

3. RIZIKOVÉ SCÉNÁŘE

Vzhledem ke všem výše popsaným tendencím, událostem a vývoji si lze po zrušení vízové povinnosti pro občany Kolumbie představit přinejmenším dva rizikové scénáře pro schengenský prostor.

3.1 *Nízkorizikový scénář*

Podle tohoto scénáře Kolumbijské hospodářství i nadále poroste zdravým tempem, mírová jednání budou úspěšně uzavřena a povedou k ukončení dlouhodobého vnitřního konfliktu, a v důsledku toho dojde ke konsolidaci demokracie a základních práv, čímž se v plné míře uvolní potenciál kolumbijského hospodářství a společnosti.

Hospodářský růst a zvýšení bezpečnosti odstraní většinu faktorů motivujících k nelegálním migračním a azylovým tokům do EU+. Činnosti zločineckých skupin poklesnou, stejně jako význam výroby drog a obchodování s nimi. Obchod a turistické cesty do EU+ pravděpodobně poroste, což bude přinášet hmatatelné hospodářské výhody. Bezvízový styk pro Kolumbijce by tak pro EU+ neměl žádné nežádoucí důsledky.

3.2 *Středněrizikový scénář*

Podle tohoto scénáře hospodářství Kolumbie nadále poroste, ale pomalejším tempem; mírová jednání přinesou určité výsledky, ale nepovedou ke komplexní mírové dohodě – to znamená, že úroveň násilí bude nižší, ale potenciál Kolumbie zůstane nerozvinut. V zemi nadále přetrvává porušování lidských práv, takže bude zapotřebí pozorné monitorování situace v oblasti lidských práv.

Tyto problémy by se mohly stát faktorem, který bude některé Kolumbijce motivovat ke zneužití bezvízového režimu a k legálnímu vstupu na území EU+ s úmyslem překročit zákonnou lhůtu pro krátkodobý pobyt (90 dní). Zločinecké sítě by rovněž mohly v nestabilní Kolumbii prosperovat a snáz přenášet svou trestnou činnost do EU+.

V případě, že dojde k takovému negativnímu vývoji a vyskytne se významné ohrožení Unie v oblasti migrace, bezpečnosti či v dalších oblastech, musí být Unie schopna na jakékoli zhoršení situace rychle reagovat. Dohoda o zrušení vízové povinnosti, jež má být s Kolumbií vyjednána, by proto měla ve svých závěrečných ustanoveních zahrnovat možnost každé ze smluvních stran provádění dohody pozastavit a ukončit. To zaručí, aby v případě, kdy bude situace znepokojující, bylo k dispozici rychlé nápravné opatření. Kromě toho lze zvážit možnost posílení spolupráce s Kolumbií na usnadněném navracení nelegálních migrantů a neúspěšných žadatelů o azyl, jak je uvedeno výše, aby se kompenzoval případný nárůst nelegálního přistěhovalectví. Tato spolupráce by dále omezila nutnost pozastavení nebo ukončení dohody o zrušení vízové povinnosti.

4. ZÁVĚRY

Z informací obsažených v této zprávě a v připojeném pracovním dokumentu útvarů Komise jsou patrná značná zlepšení hospodářské, sociální a bezpečnostní situace v Kolumbii v posledních letech. Poskytují důvody, proč by Kolumbijcům měl být udělen bezvízový vstup do schengenského prostoru, jak je tomu již v případě občanů většiny zemí Latinské Ameriky.

Důvěra v kolumbijské žadatele o vízum vzrůstá; nelegální migrace je na poměrně nízké úrovni; kolumbijské cestovní doklady jsou dostatečně zabezpečené; bezpečnostní hrozby ustoupily; kolumbijské organizované zločinecké skupiny nejsou v současnosti považovány za významnou hrozbu pro EU (s výjimkou těch, které jsou zapojeny do obchodu s drogami); hospodářské příležitosti, včetně rozvoje obchodu a turismu, se rozšiřují souběžně s významným růstem kolumbijského hospodářství; lidská práva a základní svobody jsou nyní v Kolumbii mnohem lépe chráněny a respektovány než v minulosti; bude zajištěna vzájemnost, neboť Kolumbie již osvobozuje všechny občany EU od vízové povinnosti; a vztahy mezi EU a Kolumbií nebyly nikdy pevnější.

Tento pozitivní vývoj neznamená, že by zrušení vízové povinnosti pro kolumbijské občany bylo zcela bez rizika. Některá rizika ve skutečnosti přetrvávají a mohla by se projevit, zejména pokud se násilí opět stane klíčovým rysem kolumbijského politického a společenského života. Ačkoli se dopad liberalizace vízového režimu na závažnou organizovanou trestnou činnost považuje spíše za omezený a je nepravděpodobné, že by ustavení bezvízového režimu s Kolumbií vedlo ke značnému nárůstu činnosti organizovaných zločineckých skupin pocházejících z této země v EU, kolumbijské organizované zločinecké skupiny i nadále nelegálně prodávají kokain do Evropy a uvolnění vízového režimu může usnadnit jejich činnost. Zatímco největší část kokainu se do EU pašuje po moři za použití kontejnerů na obchodních trasách, kurýři drog i nadále zůstávají důležitým *modem operandi*. Zvýšení pohybu cestujících vyplývající ze zavedení bezvízového cestování umožní organizovaným zločineckým skupinám zintenzívnit využívání individuálních kurýrů. Existuje také riziko nárůstu obchodování s lidmi a zvýšení počtu Kolumbijců, kteří vstoupí do EU+ legálně, ale budou mít úmysl překročit délku povoleného pobytu a stát se nelegálními migranty.

Tato rizika se nicméně považují za zvládnutelná. Většinu z nich by bylo možné minimalizovat prostřednictvím intenzivnější spolupráce v oblasti navracení, jak je uvedeno výše, a zajištěním řádného provádění hraničních kontrol, s případným posílením prostředků na letištích, přes něž většina Kolumbijců vstupuje do schengenského prostoru, neboť se zvyšujícími se počty příletů z Kolumbie se v případě bezvízového cestování prověřování cestujících přesune z konzulátů na orgány hraniční kontroly. Nedávná operativní dohoda mezi Europolem a Kolumbií rovněž přispěje k boji proti jakémukoli případnému nárůstu trestné činnosti ze strany kolumbijských skupin organizované trestné činnosti.

V každém případě by měla dohoda o bezvízovém styku, která má být s Kolumbií vyjednána, obsahovat nezbytné záruky k pozastavení či ukončení dohody, bude-li to zapotřebí, aby se zabránilo bezpečnostním nebo migračním rizikům pro Unii. S cílem sledovat veškerý negativní vývoj zřídí Komise mechanismus monitorování v období po liberalizaci vízového režimu, který se zaměří na potenciální migrační a bezpečnostní hrozby a jejich příčiny.

Ve světle kladného vyhodnocení Kolumbie, jež je obsaženo v této zprávě, a s poukazem na to, že by se měla věnovat zvláštní pozornost nutnosti a způsobům posílené spolupráce s Kolumbií v oblasti navracení, hodlá Komise předložit Radě brzy poté, co bude tato zpráva projednána v příslušných výborech a skupinách Evropského parlamentu a Rady, doporučení pro přijetí rozhodnutí, kterým se Komise pověřuje, aby zahájila jednání o uzavření dohody o zrušení vízové povinnosti pro krátkodobé pobyty mezi EU a Kolumbií.