



V Bruseli 29. 10. 2014
COM(2014) 665 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o plnení relevantných kritérií zo strany Kolumbie v súvislosti s rokovaniami o dohode medzi Európskou úniou a Kolumbiou o oslobodení od vízovej povinnosti

{SWD(2014) 329 final}

1. ÚVOD A KONTEXT

Nariadením Európskeho parlamentu a Rady č. 509/2014¹ (ďalej len „pozmeňujúce nariadenie“) sa zmenilo nariadenie Rady č. 539/2001², a najmä jeho prílohy obsahujúce zoznamy tretích krajín, ktorých štátni príslušníci musia mať víza pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov, a krajín, ktorých štátni príslušníci sú oslobodení od tejto povinnosti. Devätnásť krajín bolo presunutých z prílohy I (vízová povinnosť) do prílohy II (oslobodenie od vízovej povinnosti), konkrétne Kolumbia, Dominika, Grenada, Kiribati, Marshallove ostrovy, Mikronézia, Nauru, Palau, Peru, Svätá Lucia, Svätý Vincent a Grenadíny, Samoa, Šalamúnove ostrovy, Východný Timor, Tonga, Trinidad a Tobago, Tuvalu, Spojené Arabské Emiráty a Vanuatu. V pozmeňujúcom nariadení sa ďalej spresnilo, že oslobodenie štátnych príslušníkov týchto 19 krajín od vízovej povinnosti by sa malo uplatňovať až od dátumu nadobudnutia platnosti dohody o oslobodení od vízovej povinnosti, ktorú každá z týchto krajín uzavrie s Európskou úniou.

V odôvodnení 5 pozmeňujúceho nariadenia sa uvádza, že Komisia pred začatím rokovaní o dvojstranných dohodách o oslobodení od vízovej povinnosti s Kolumbiou a Peru ďalej zhodnotí situáciu týchto dvoch krajín s ohľadom na kritériá stanovené v pozmeňujúcom nariadení. Zoznam tradičných kritérií, ktoré sa na toto hodnotenie doteraz používali, sa v pozmeňujúcom nariadení formalizoval (ich presunutím z odôvodnenia do nového článku) a rozšíril. Nevyčerpávajúci zoznam kritérií, podľa ktorých sa od tejto zmeny na základe hodnotenia vypracovaného zvlášť pre každý jednotlivý prípad určujú tretie krajiny, ktorých štátni príslušníci podliehajú vízovej povinnosti alebo sú od tejto povinnosti oslobodení, možno nájsť v článku 1 ods. 1 pozmeňujúceho nariadenia: „*[...kritériá súvisiace okrem iného s] nelegálnym prístahovalectvom, verejným poriadkom a bezpečnosťou štátu, hospodárskymi výhodami, najmä z hľadiska cestovného ruchu a zahraničného obchodu, a s vonkajšími vzťahmi Únie s príslušnými tretími krajinami, najmä vrátane rešpektovania ľudských práv a základných slobôd, ako aj dôsledkov regionálnej súdržnosti a reciprocity*“.

Prostredníctvom tejto správy a samostatnej správy týkajúcej sa Peru, ktorá sa prijíma súbežne, Komisia plní uvedenú požiadavku. K obidvom správam sú pripojené sprievodné pracovné dokumenty útvarov Komisie, v ktorých sú uvedené podrobné údaje podporujúce závery týchto správ a ktoré obsahujú informácie o zdrojoch údajov a metodike použitej na vypracovanie hodnotenia.

Pri príprave hodnotenia si Komisia vyžiadala a dostala príspevky od troch agentúr EÚ: EASO, Europol a Frontex. Delegácia EÚ v Kolumbii poskytla komplexnú správu o vzťahoch medzi EÚ a Kolumbiou. Španielsko, ktoré je členským štátom najviac postihnutým migráciou z Kolumbie, poskytlo dodatočné informácie. Kolumbijské orgány preukázali veľkú ochotu spolupracovať s Komisiou pri príprave hodnotenia.

¹ Ú. v. EÚ L 149, 20.5.2014, s. 67.

² Ú. v. ES L 81, 21.3.2001, s. 1.

2. POSÚDENIE KRITÉRIÍ

V tejto správe sa vo veľkej miere zohľadňujú kritériá uvedené článku 1 ods. 1 pozmeňujúceho nariadenia; okrem toho sa v nej posudzujú možné scenáre rizík vyplývajúcich z liberalizácie vízového režimu a nakoniec sa predkladajú závery.

2.1. Migrácia a mobilita

Schengenské víza

Z analýzy štatistík týkajúcich sa žiadostí o schengenské víza a udelených schengenských víz v Kolumbii za posledné roky vyplynuli tieto poznatky:

- Čoraz viac Kolumbijčanov má záujem cestovať do schengenského priestoru na turistické a obchodné účely alebo na iné druhy krátkodobých pobytov. V roku 2013 bolo udelených 121 019 schengenských víz, čo v porovnaní s rokom 2010 predstavuje nárast o 42,7 %. Tento nárast pravdepodobne súvisí s výrazným hospodárskym rastom, ktorý Kolumbia dosiahla, spolu s nedávnym zlepšením jej bezpečnostnej situácie;
- Veľká väčšina kolumbijských žiadateľov o víza (95,2 % v roku 2013) je považovaná za cestujúcich *bona fide*, ktorí nepredstavujú žiadne riziko a získavajú teda krátkodobé víza, pričom miera zamietnutých žiadostí o vízum sa za posledné štyri roky znížila o viac než polovicu, a to z 11,2 % v roku 2010 na 4,8 % v roku 2013. Čoraz viac týchto žiadateľov (40,9 % v roku 2013) získava víza na viac vstupov, čo tiež naznačuje, že zastupiteľské úrady schengenských štátov majú k žiadateľom z Kolumbie väčšiu dôveru.

Legálna migrácia

Súčasný počet štátnych príslušníkov Kolumbie s pobytom v EÚ³ (bez započítania tých, ktorí získali občianstvo členského štátu) sa odhaduje približne na 230 000, pričom o niečo menej ako 75 % z nich sa zdržiava v Španielsku. Zo štatistických údajov vyplýva, že legálna migrácia Kolumbijčanov do EÚ je po období výrazného nárastu (najmä do Španielska) v súčasnosti na pomerne nízkej úrovni. Je to čiastočne spôsobené hospodárskou krízou, v dôsledku ktorej v EÚ+ existuje menej pracovných miest a príležitostí pre migrantov, čím sa znižujú tzv. faktory príťažlivosti („pull factors“), a zároveň zlepšením bezpečnosti a hospodárskej situácie v Kolumbii, čím sa znižujú faktory stimulujúce odchod z krajiny („push factors“). Kolumbijská vláda v súčasnosti podporuje návrat Kolumbijčanov žijúcich v zahraničí prostredníctvom tzv. zákona o návrate, ktorým poskytuje daňové a finančné stimuly vracajúcim sa Kolumbijčanom, ako aj komplexnú podporu tým, ktorí sa vrátia dobrovoľne.

Pokiaľ bude hospodárstvo Kolumbie aj naďalej rásť súčasným tempom (v priemere takmer 5 % rast HDP za posledných 10 rokov) a situácia v oblasti bezpečnosti zostane stabilná alebo sa zlepší, Kolumbijčania budú mať menej podnetov na emigráciu. Súčasná hospodárska situácia v EÚ spolu s faktormi geografickej polohy a etablovaných komunit môžu

³ Pokiaľ nie je uvedené inak, do celkových údajov „EÚ“ nie je zahrnuté Spojené kráľovstvo a Írsko, pretože tieto dve krajiny sa nezúčastňujú na spoločnej vízovej politike EÚ. Do celkových údajov „EÚ+“ sú zahrnuté údaje štyroch krajín pridružených k schengenskému dohovoru (Island, Lichtenštajnsko, Nórsko a Švajčiarsko) a nie je do nich zahrnuté Spojené kráľovstvo a Írsko.

vysvetľovať, prečo pre väčšinu Kolumbijčanov, ktorí v posledných rokoch legálne emigrovali, sú cieľovou krajinou Spojené štáty.

Nelegálna migrácia

Z údajov o odopretiach vstupu, zadržaniach a návratoch vyplýva, že Kolumbia nie je úplne bezrizikovou krajinou, pokiaľ ide o nelegálnu migráciu do EÚ. Situácia sa však v posledných rokoch značne zlepšila – znižuje sa počet prípadov odopretí vstupu a zadržaní a zlepšuje sa pomer návratov, hoci ich počet je aj naďalej značný. V roku 2013 sa napríklad počet Kolumbijčanov, o ktorých sa zistilo, že sa nelegálne zdržiavajú v EÚ+, znížil na 3 080 oproti 4 195 v roku 2011.

Porovnanie údajov o vydaných rozhodnutiach o návrate a uskutočnených návratoch do tretích krajín (tzv. „pomer návratov“) môže naznačovať, či sa návrat Kolumbijčanov po prijatí rozhodnutia o návrate vykonáva hladko alebo či existujú ťažkosti. V roku 2010 bol pomer návratov v EÚ+ veľmi nízky (9,5 %), odvtedy sa však výrazne zlepšil (26,9 % v roku 2011, 31,5 % v roku 2012 a 46,1 % v roku 2013). Minulý rok bol preto pomer návratov z EÚ týkajúci sa Kolumbijčanov vyšší ako priemerný pomer návratov na celom svete (36,6 %) a očakáva sa ďalšie zlepšenie. Španielsko uviedlo, že spolupráca s kolumbijskými diplomatickými a konzulárnymi úradmi v otázkach návratu kolumbijských štátnych príslušníkov, ktorá sa uskutočňuje na základe dvojstrannej dohody z roku 2001, je vynikajúca. Napríklad v roku 2013 bolo vyhovené 229 žiadostiam z 244 žiadostí o dokumentáciu adresovaným kolumbijským konzulárnym orgánom v Španielsku. Dôvodom, prečo nebolo možné niektorých Kolumbijčanov poslať späť do krajiny pôvodu, teda podľa všetkého nie je nedostatok spolupráce zo strany kolumbijských orgánov. Týmto dôvodom je pravdepodobne skôr útek migrantov alebo odvolania proti rozhodnutiam o návrate.

Podľa agentúry Frontex v porovnaní s celkovými tlakmi nelegálnej migrácie, ktorým EÚ čelí, zostanú riziká vyplývajúce zo zrušenia vízovej povinnosti pre občanov Kolumbie pravdepodobne aj naďalej pomerne nízke, hoci je tiež pravdepodobné, že sa zvýši počet odopretí vstupu, ako to dokazujú iné prípady liberalizácie vízového režimu.

Pokiaľ ide o riziko nelegálnej prítomnosti osôb, ktorých žiadosti o azyl boli zamietnuté, podobné výrazné zvýšenie počtu neopodstatnených žiadostí o azyl, k akému došlo po predchádzajúcich procesoch liberalizácie vízového režimu, nie je pravdepodobným scenárom vzhľadom na značne odlišné okolnosti. Napríklad cestovné náklady sú v prípade Kolumbie oveľa vyššie a v minulosti nedošlo k žiadnemu rozsiahlemu podávaniu neopodstatnených žiadostí o azyl súvisiacich s rôznymi ekonomicky marginalizovanými skupinami kolumbijskej spoločnosti. Inými slovami, zneužívanie bezvízového režimu na žiadosti o azyl jednoducho nie je ekonomicky únosné vzhľadom na to, že cestovné náklady pre rodiny sú výrazne vyššie ako očakávané prínosy vyplývajúce z konania o azyle v EÚ.

Je potrebné poznamenať, že akékoľvek (pravdepodobne mierne) zvýšenie rizika nelegálnej migrácie, ktoré môže nastať po zavedení bezvízového režimu pre občanov Kolumbie, by sa mohlo čiastočne vykompenzovať prostredníctvom posilnenej spolupráce medzi EÚ a Kolumbiou pri predchádzaní nelegálnej migrácii a boji proti nej, a to aj prostredníctvom spolupráce v oblasti návratu, pričom by sa v tejto súvislosti mohlo zväziť uzatvorenie readmisnej dohody EÚ.

Bezpečnosť kolumbijských cestovných dokladov a podvody s cestovnými dokladmi

Kolumbijské orgány vyvinuli značné úsilie o začlenenie požadovaných medzinárodných špecifikácií do kolumbijských štátnych cestovných pasov. Zdôraznili, že „v roku 2010 sa zaviedol nový strojovo čitateľný kolumbijský pas, teda flexibilnejší cestovný doklad, ktorý je medzinárodne uznávaný a aktuálny z technologického hľadiska.“ Súčasný kolumbijský pas vyhovujú príslušným špecifikáciám ICAO.

Kolumbia sa pripravuje na zavedenie elektronických biometrických pasov v strednodobom horizonte. Ministerstvo zahraničných vecí v tejto súvislosti zahrnie elektronické biometrické pasy do referenčných podmienok pre obstarávanie nových pasov. Ponukové konanie by sa malo začať v druhom polroku 2014.

V súčasnosti sa zdá, že neexistujú výrazné riziká súvisiace s kolumbijskými štátnymi príslušníkmi, ktorí by sa zapájali do podvodov s cestovnými dokladmi, alebo s nezákonným použitím kolumbijských cestovných dokladov. Je však pravdepodobné, že ak budú v budúcnosti kolumbijské cestovné doklady umožňovať ich držiteľom bezvízový vstup, stanú sa pre podvodníkov atraktívnejšími. Zistenie tohto druhu podvodu si bude vyžadovať zvýšenú ostražitosť príslušníkov pohraničnej stráže.

2.2. Trestná činnosť a bezpečnosť

Štruktúra organizovanej trestnej činnosti v Kolumbii sa za posledných 10 rokov výrazne zmenila. Demobilizácia paramilitaristických skupín AUC (Spojené obranné sily Kolumbie) v rokoch 2003 až 2006 viedla k vytvoreniu nových zločineckých skupín úzko spojených s obchodovaním s drogami: podľa kolumbijskej vlády novovzniknuté zločinecké skupiny (BACRIM) predstavujú od roku 2011 väčšiu hrozbu pre národnú bezpečnosť ako FARC (Revolučné ozbrojené sily Kolumbie) a ELN (Národná oslobodzovacia armáda).

Kolumbijské organizované zločinecké skupiny (OZS) sú v EÚ prítomné len v obmedzenej miere. Latinskoamerické OZS vzhľadom na kultúrne, jazykové a historické väzby uprednostňujú Pyrenejský polostrov ako základňu svojich operácií. Tu sú zapojené najmä do obchodovania s kokaínom (Kolumbia a Peru sú najväčší svetoví výrobcovia kokaínu) a legalizácie príjmov z trestnej činnosti.

Liberalizácia vízového režimu bezpochyby povedie k zvýšeniu tokov cestujúcich z Kolumbie do schengenského priestoru. OZS zapojené do obchodovania s drogami sa s najväčšou pravdepodobnosťou budú snažiť využiť rastúci počet pasažierov cestujúcich medzi Kolumbiou a EÚ+ a vo väčšej miere využívať kuriérov na prevoz drog alebo peňazí. Mobilné OZS pochádzajúce z Kolumbie by sa tiež mohli pokúsiť využiť zrušenie vízovej povinnosti.

Europol sa domnieva, že liberalizácia vízového režimu by mohla viesť k zvýšeniu počtu kolumbijských obetí obchodovania s ľuďmi na účely pracovného alebo sexuálneho vykorisťovania v krajinách ako Španielsko a Portugalsko. V tejto súvislosti je potrebné poznamenať, že podľa druhej správy o vykonávaní dokumentu o konkrétnych opatreniach zameraných na prevenciu obchodovania s ľuďmi a boj proti nemu, ktorú Rada prijala

v decembri 2012, je Kolumbia v kategórii 3⁴ prioritných krajín a regiónov, s ktorými by EÚ mala posilniť spoluprácu a partnerstvo v tejto otázke. Kolumbia má aj národnú stratégiu boja proti obchodovaniu s ľuďmi. Kolumbia okrem toho prijala viacero politických nástrojov na prevenciu a trestné stíhanie obchodovania s ľuďmi a ochranu jeho obetí. Ďalšia spolupráca medzi EÚ a Kolumbiou v súlade s dokumentom o konkrétnych opatreniach by mohla posilniť úsilie oboch strán o riešenie tohto javu.

Kolumbia ratifikovala Dohovor OSN proti nadnárodnému organizovanému zločinu a Palermský protokol proti obchodovaniu s ľuďmi a zaviedla komplexný právny rámec v súlade s medzinárodnými normami. Kolumbia by mala pokračovať vo svojom úsilí o posilnenie systému súdnictva vrátane justičnej spolupráce a najmä vzájomnej pomoci v trestných veciach.

Kolumbijské a peruánske OZS môžu zneužívať aj nelegálnych migrantov pod zámienkou sprostredkovateľských služieb na legalizáciu dlhodobého pobytu, a to tak, že ako odmenu za svoje služby si ich najmú ako kuriérov na prevoz peňazí alebo drog.

Bezvízový styk a ľahší prístup do schengenského priestoru by takisto mohli zvýšiť mobilitu OZS a jednotlivých zločincov odstránením filtra, ktorý v súčasnosti poskytuje vízová povinnosť, ako aj tým, že sa im umožní, aby po vstupe do schengenského priestoru prechádzali z jednej krajiny do druhej bez toho, aby sa museli podrobiť hraničným kontrolám.

Pozitívny nedávny vývoj v tejto oblasti predstavuje operatívna dohoda medzi Europolom a Kolumbiou, ktorá nadobudla platnosť 25. februára 2014. Účelom tejto dohody je regulovať spoluprácu medzi Europolom a Kolumbiou s cieľom podporiť členské štáty Európskej únie a Kolumbiu v boji proti závažným formám medzinárodnej trestnej činnosti v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje táto dohoda, najmä prostredníctvom výmeny informácií a pravidelných kontaktov medzi Europolom a Kolumbiou na všetkých príslušných úrovniach.

2.3. Hospodárstvo, obchod a cestovný ruch

Kolumbia má v súčasnosti takmer 47 miliónov obyvateľov (podobne ako Španielsko). Svetová banka v roku 2013 odhadla hodnotu jej hospodárstva na 378,1 mld. USD, čo znamená, že je 32. najväčším hospodárstvom na svete. HND (PPP) na obyvateľa dosahoval 11 340 USD, podobne ako v Peru. Za posledných desať rokov bol priemerný rast HDP na úrovni 4,7 % a v roku 2014 by mal dosiahnuť približne 4,3 %. Tento rast sa premietol do zníženia percentuálneho podielu populácie žijúcej pod úrovňou chudoby, konkrétne zo 47 % v roku 2007 na 33 % v roku 2012. Ďalšie makroekonomické ukazovatele potvrdzujú hospodársku stabilitu Kolumbie: fiškálny deficit na úrovni 2,3 % HDP, inflácia na úrovni 2,6 % a miera nezamestnanosti na úrovni 9,9 %.

Bilaterálne obchodné toky tovaru medzi EÚ-28 a Kolumbiou sa od roku 2004 takmer strojnásobili, pričom vývoz z Kolumbie do EÚ-28 dosahuje 7,7 mld. EUR a vývoz z EÚ-28 do Kolumbie dosahuje 5,8 mld. EUR. Kolumbia je piatym najväčším obchodným partnerom

⁴ Kategória 1 zahŕňa špecifické krajiny; kategória 2 prioritné regióny; kategória 3 ostatné regióny a krajiny, ktoré sú obzvlášť dôležité pre spoluprácu v oblasti boja proti obchodovaniu s ľuďmi.

EÚ v Latinskej Amerike a Karibiku a hlavným obchodným partnerom v Andskom spoločenstve. Obchodná dohoda medzi EÚ a Kolumbiou sa predbežne vykonáva od 1. augusta 2013 a očakáva sa, že obchodné toky tovaru v nasledujúcich rokoch vzrastú. Kolumbia okrem toho patrí spolu s EÚ k 23 členom WTO, ktorí rokujú o ambicióznejšej mnohostrannej dohode o obchode so službami („TiSA“), ktorá zahŕňa ako silnú zložku „režim 4“. V tejto súvislosti by bezvízový styk pre kolumbijských podnikateľov mohol viesť k silnejším hospodárskym väzbám medzi kolumbijskými a európskymi podnikmi, keďže častejšia účasť kolumbijských podnikateľov na obchodných veľtrhoch v EÚ by napríklad mohla priniesť viac objednávok na výrobky vyrobené európskymi podnikmi.

Počet kolumbijských turistov v EÚ+ sa v posledných rokoch zvyšoval. Podľa údajov poskytnutých kolumbijskými orgánmi sa počet ciest kolumbijských turistov do krajín EÚ+ od roku 2008 do roku 2013 zvýšil o 27 %, čo predstavuje ročný nárast o 5 %. V roku 2013 odcestovalo do krajín EÚ+ 289 191 kolumbijských turistov⁵.

V každom prípade, počet turistov z Kolumbie sa každým rokom zvyšuje, takže liberalizácia vízového režimu by poskytla ďalší stimul na zvýšenie turistických tokov medzi Kolumbiou a EÚ+. Na základe týchto údajov a minulých a odhadovaných mier rastu možno v roku 2016 reálne očakávať v krajinách EÚ+ okolo 400 000 kolumbijských turistov, za predpokladu, že rok 2016 bude prvým celým rokom, keď sa bude uplatňovať bezvízový styk medzi Kolumbiou a schengenským priestorom.

2.4. Vonkajšie vzťahy, najmä s EÚ, a otázka ľudských práv

Vonkajšie vzťahy

Kolumbia sa v minulosti v značnej miere spoliehala na dvojstranné vzťahy so Spojenými štátmi založené najmä na politickej a vojenskej pomoci (Plan Colombia), ktorá je nevyhnutná na to, aby Kolumbia bola schopná čeliť hrozbám, ktoré predstavujú vzbury a organizovaná trestná činnosť. Súčasnej vláde sa podarilo zachovať lojalitu voči tradičným partnerom a zároveň diverzifikovať svoju zahraničnú politiku, ktorá kladie väčší dôraz na medziregionálne vzťahy a hlbšiu hospodársku integráciu s „podobne zmýšľajúcimi“ susednými krajinami a ktorej cieľom je okrem iného vytvorenie užších vzťahov s Áziou. Bilaterálne vzťahy so susednými štátmi Ekvádor a Venezuela, ktoré boli v minulosti napäté z dôvodu prítomnosti kolumbijských geríl v týchto krajinách, sa obnovili a zintenzívnili. V dôsledku tohto vývoja, ako aj zlepšenia vzťahov s ďalšími krajinami v regióne sa Kolumbia stala uznávaným a vplyvným regionálnym aktérom.

Kolumbia je členom Tichomorskej aliancie, ktorú tvoria štyri krajiny Latinskej Ameriky (Peru, Kolumbia, Čile a Mexiko) a ktorej cieľom je posilnenie hospodárskej a obchodnej integrácie, ale aj prehĺbovanie spolupráce v oblasti migrácie, vzdelávania, bezpečnosti

⁵ Tento počet je oveľa vyšší ako počet udelených schengenských víz. Rozdiel môže byť spôsobený viacerými faktormi: v prípade viac ako 40 % schengenských víz udelených v Kolumbii ide o víza na viac vstupov; niektorí Kolumbijčania zaznamenaní pri odchode ako turisti môžu mať platné povolenie na pobyt vydané schengenským štátom atď.

a v ďalších oblastiach. Kolumbia sa takisto zúčastňuje na rokovaníach o iniciatíve „Transpacifické partnerstvo“.

Po vystúpení Venezuely z Andského spoločenstva (CAN) sú jeho štyrmi aktívnymi členmi Peru, Bolívia, Kolumbia a Ekvádor. Andské spoločenstvo sa v súčasnosti nachádza v prechodnej fáze a pôsobnosť organizácie sa obmedzila najmä na obchod, infraštruktúru a mobilitu občanov.

Viacstranná obchodná dohoda medzi EÚ, Kolumbiou a Peru sa s Kolumbiou začala predbežne vykonávať 1. augusta 2013. Táto dohoda zatiaľ predstavuje hlavný zmluvný rámec pre hospodárske vzťahy medzi EÚ a Kolumbiou. Vykonávanie dohody by malo upevniť postavenie Kolumbie ako jedného z najväčších obchodných partnerov EÚ v Južnej Amerike a ako krajiny s čoraz väčším významom pre investície EÚ.

EÚ okrem rozvíjania hospodárskych vzťahov zintenzívňuje aj svoj politický dialóg s Kolumbiou. Vzhľadom na neexistenciu komplexnej dvojstrannej dohody je hlavným nástrojom politického dialógu memorandum o porozumení z roku 2009, ktorým sa ustanovil mechanizmus neformálnych dvojstranných konzultácií na úrovni vysokých úradníkov. Uskutočňujú sa prieskumné rozhovory o možnosti uzatvoriť ambicióznejší politický rámec dohody. Okrem toho EÚ pri viacerých príležitostiach vyjadrila podporu súčasnému procesu havanských rokovaní.

EÚ a Kolumbia 5. augusta 2014 uzatvorili rámcovú dohodu, ktorá Kolumbii umožní zúčastňovať sa na medzinárodných operáciách krízového riadenia vedených EÚ, organizovaných v rámci spoločnej bezpečnostnej a obrannej politiky.

Ľudské práva

Civilné obyvateľstvo v Kolumbii naďalej znáša dôsledky vnútorného ozbrojeného konfliktu trvajúceho päť desaťročí, ktorý sa začal okolo roku 1964. Jedným z obzvlášť závažných dôsledkov konfliktu je vysoký počet osôb vysídlených v rámci krajiny (približne 5 miliónov, t. j. 12 % celkového počtu obyvateľov), čo znamená, že Kolumbia je krajina s najväčším počtom takto vysídlených osôb na svete po Sýrii. Beztretnosť, nútený nábor detí, sexuálne násilie, používanie protipechotných mín, nedobrovoľné zmiznutia a útoky proti obhajcom ľudských práv, predstaviteľom miestnych komunít, účastníkom procesov reštitúcií pozemkov a odborárom predstavujú najzávažnejšie porušovania ľudských práv uvádzané Organizáciou Spojených národov a organizáciami občianskej spoločnosti.

Politická a bezpečnostná situácia v Kolumbii viedla od konca 90-tych rokov minulého storočia až približne do roku 2008 aj k pomerne vysokým azylovým tokom z Kolumbie do EÚ. Neúspech rokovaní medzi vládou a hlavnými ozbrojenými opozičnými skupinami vrátane FARC, ELN a EPL v roku 1997 viedol k politickému násiliu a hospodárskej kríze. Tento trend pokračoval počas nasledujúcich 10 rokov, pričom výsledkom politických zmien a (len čiastočne úspešných) iniciatív na potlačenie polovojenských a iných povstaleckých skupín bola vnútorná nestabilita.

Zlepšenie, ku ktorému došlo v posledných rokoch v oblasti bezpečnosti, však viedlo k zníženiu počtu žiadostí o azyl. V roku 2013 požiadalo o azyl v EÚ+ 310 Kolumbijčanov, čo je jedna z najnižších hodnôt za posledné dve desaťročia. Miera uznaných žiadostí však bola pomerne vysoká – v roku 2013 dosahovala 27 %. Otázkou však zostáva, či súčasné mierové

rokovania medzi vládou Kolumbie a FARC povedú k mierovému ukončeniu dlhotrvajúceho konfliktu s gerilami.

Po nástupe do úradu prezident Santos zabezpečil, aby prístupy založené na právach boli stredobodom mnohých kľúčových opatrení, ako sú zákon o obetiach a navrátení pôdy, prijatie národnej politiky v oblasti ľudských práv a rozsiahly systém ochrany pre tých, ktorým hrozí násilie. Vláda tiež začala spolupracovať s obhajcami ľudských práv a občianskou spoločnosťou vo všeobecnosti, čo je prejavom dobrej vôle zmierniť doterajšiu hlbokú polarizáciu kolumbijskej spoločnosti. Vzhľadom na rozsah problémov a nedostatočnú kapacitu vykonávania sa však dosiahol len čiastočný pokrok.

Kolumbijská vláda od roku 2008 investovala značné zdroje do vytvorenia regulačného, doktrínálneho rámca pre začlenenie ľudských práv a medzinárodných noriem humanitárneho práva do operácií svojich ozbrojených síl. V roku 2008 sa v rámci komplexnej politiky v oblasti ľudských práv a medzinárodného humanitárneho práva stanovili ciele a zásady, ktoré musia bezpečnostné sily dodržiavať pri vykonávaní operácií proti povstalcom. Okrem týchto snáh bola v roku 2009 aktualizovaná operačná príručka pre ozbrojené sily, pričom vojsko a polícia prijali pravidlá nasadenia, ktoré sú v súlade s medzinárodnými normami.

Vysoký komisár OSN pre ľudské práva v nedávnej správe⁶ uviedol: „Kolumbia je schopná vo veľkej miere zlepšiť dodržiavanie záväzkov v oblasti ľudských práv a stať sa plne inkluzívnou spoločnosťou, ktorá rešpektuje práva všetkých Kolumbijčanov. Pozitívna tendencia vývoja je zjavná, ale realizácia a udržanie týchto prínosov si bude vyžadovať inováciu, vytrvalosť a zapojenie všetkých sektorov spoločnosti, ako aj roky nepretržitého úsilia.“

V novembri 2012 sa v Havane začali mierové rokovania medzi kolumbijskou vládou a polovojenskými skupinami FARC-EP. Rokovania, ktorým predchádzala fáza tajných rokovaní, sa uskutočňujú na základe agendy, ktorá zahŕňa päť hlavných bodov (poľnohospodárstvo, právo na účasť na politickom dianí, drogy, prechodné súdnictvo, odzbrojenie a demobilizácia). Rokovania zatiaľ napredujú pomalšie ako sa očakávalo a zmluvné strany oznámili dohodu o prvých troch bodoch. Konkrétne v dohode týkajúcej sa nelegálnych drog, ktorá bola oznámená 16. mája 2014, sa FARC zaviazala upustiť od činností súvisiacich s kokou. Ak sa tento záväzok dodrží, má potenciál priniesť významnú zmenu situácie týkajúcej sa nelegálnych drog v Kolumbii.

Predbežné rozhovory – doposiaľ bezvýsledné – sa už uskutočnili aj s druhou najväčšou polovojenskou skupinou, ELN (Národná oslobodzovacia armáda), s cieľom začať mierové rokovania aj s touto skupinou.

2.5. Regionálna súdržnosť

V oblasti Latinskej Ameriky patrí Kolumbia k menšine krajín, ktorých občania musia mať vízum⁷. Dlhá história vnútorných konfliktov a vysídlenia, násilia, výroby drog

⁶ Správa Vysokého komisára OSN pre ľudské práva o situácii v oblasti ľudských práv v Kolumbii – A/HRC/22/17/Add.3.

⁷ Šesť krajín, konkrétne Kuba, Dominikánska republika, Kolumbia, Ekvádor, Peru a Bolívia. Zvyšných 13 krajín Latinskej Ameriky je oslobodených od vízovej povinnosti: Mexiko, Salvádor, Guatemala, Honduras, Nikaragua, Kostarika, Panama, Venezuela, Brazília, Argentína, Uruguaj, Paraguaj a Čile.

a obchodovania s nimi a výsledné migračné a bezpečnostné riziká vysvetľujú, prečo sa od kolumbijských občanov tradične vyžadovalo vízum. Kolumbia však pri riešení týchto problémov dosiahla významný pokrok, ako sa uvádza v iných oddieloch tejto správy. Napriek tomu, že málokteré krajiny v susedstve Kolumbie možno považovať za úplne bezrizikové, väčšine z nich bol tradične udelený bezvízový režim pre schengenský priestor. Zachovať vízovú povinnosť pre Kolumbijčanov a zároveň od nej oslobodiť väčšinu občanov ostatných krajín v regióne by preto mohlo pôsobiť nekonzistentne.

2.6. Reciprocita

Občania EÚ sú tradične oslobodení od vízovej povinnosti pri vstupe do Kolumbie na obdobie najviac 90 dní. Jedinou výnimkou bola ešte donedávna vízová povinnosť pre občanov Bulharska. Kolumbia však nedávno zmenila svoje vízové pravidlá a teraz sú aj bulharskí občania oslobodení od vízovej povinnosti. Kolumbia teda už spĺňa podmienky reciprocity. Bez ohľadu na to by sa v akejkoľvek budúcej dohode o oslobodení od vízovej povinnosti medzi EÚ a Kolumbiou muselo potvrdiť recipročné bezvízové cestovanie.

3. SCENÁRE RIZÍK

Vzhľadom na všetky uvedené tendencie, udalosti a vývoj je možné predpokladať prinajmenšom dva scenáre rizík pre schengenský priestor po zrušení vízovej povinnosti pre občanov Kolumbie.

3.1. Scenár nízkeho rizika

Podľa tohto scenára by hospodárstvo Kolumbie naďalej rástlo zdravým tempom a mierové rokovania by sa úspešne ukončili, čo by viedlo k ukončeniu dlhodobého vnútorného konfliktu. V dôsledku toho by sa konsolidovala demokracia a základné práva, čím by sa v plnej miere uvoľnil potenciál hospodárstva a spoločnosti Kolumbie.

Hospodársky rast a zvýšená bezpečnosť by odstránili väčšinu faktorov („push factors“) stimulujúcich nelegálnu migráciu a azylové toky do EÚ+. Znížila by sa aktivita kriminálnych skupín, ako aj význam výroby drog a obchodovania s nimi. Obchodovanie s EÚ+ a cestovný ruch do EÚ+ by sa pravdepodobne zvýšili, čo by prinieslo hmatateľné hospodárske prínosy. Bezvízový styk pre Kolumbijčanov by teda nemal žiadne nežiaduce dôsledky pre EÚ+.

3.2. Scenár stredného rizika

Podľa tohto scenára by hospodárstvo Kolumbie naďalej rástlo, avšak pomalším tempom; mierové rokovania by viedli k určitým výsledkom, ale nie ku komplexnej mierovej dohode – to znamená, že úroveň násillia by síce bola nižšia, ale ďalej by poškodzovala potenciál Kolumbie. V krajine by naďalej dochádzalo k porušovaniu ľudských práv, v dôsledku čoho by bolo potrebné dôkladné monitorovanie situácie v oblasti ľudských práv.

Tieto problémy by sa mohli stať faktorom, ktorý bude niektorých Kolumbijčanov podnecovať k zneužívaniu režimu bezvízového styku a k legálnemu vstupu na územie EÚ+ s úmyslom prekročiť povolenú dĺžku krátkodobého pobytu (90 dní). V nestabilnej Kolumbii by takisto mohli prosperovať zločinecké siete, ktoré by mohli ľahšie rozširovať svoju trestnú činnosť do EÚ+.

V prípade, že takýto negatívny vývoj nastane a bude viesť k značnému ohrozeniu Únie z hľadiska migrácie, bezpečnosti alebo z iných hľadísk, Únia musí byť schopná bezodkladne reagovať na akékoľvek zhoršenie situácie. Do záverečných ustanovení dohody o oslobodení od vízovej povinnosti, o ktorej sa bude rokovať s Kolumbiou, by sa preto mala zahrnúť možnosť každej zmluvnej strany pozastaviť vykonávanie dohody a dohodu vypovedať. Tým sa zabezpečí, že v prípade znepokojujúcej situácie bude k dispozícii rýchle nápravné opatrenie. Okrem toho by sa mohla zvážiť možnosť posilniť spoluprácu s Kolumbiou v oblasti uľahčeného návratu nelegálnych migrantov a neúspešných žiadateľov o azyl, ako sa uvádza vyššie, s cieľom kompenzovať prípadný nárast nelegálneho prisťahovalectva. Takáto spolupráca by ďalej obmedzila prípadnú potrebu pozastaviť vykonávanie dohody o oslobodení od vízovej povinnosti alebo túto dohodu vypovedať.

4. ZÁVERY

Informácie obsiahnuté v tejto správe a jej sprievodnom pracovnom dokumente útvarov Komisie, ktoré preukazujú výrazné zlepšenie kolumbijskej hospodárskej, sociálnej a bezpečnostnej situácie v posledných rokoch, poskytujú zdôvodnenie, prečo by sa Kolumbijčanom mal udeliť bezvízový vstup do schengenského priestoru, ako tomu už je v prípade občanov väčšiny krajín Latinskej Ameriky.

Dôvera voči kolumbijským žiadateľom o víza vzrastá; nelegálna migrácia je na pomerne nízkej úrovni; kolumbijské cestovné doklady sú dostatočne bezpečné; bezpečnostné hrozby sa znížili; kolumbijské organizované zločinecké skupiny (OZS) sa v súčasnosti nepovažujú za významnú hrozbu pre EÚ (s výnimkou tých, ktoré sú zapojené do obchodovania s drogami); hospodárske príležitosti vrátane intenzívnejších obchodných a turistických tokov sa rozširujú súčasne s výrazným rastom kolumbijského hospodárstva; ľudské práva a základné slobody sú v Kolumbii v súčasnosti oveľa lepšie chránené a oveľa viac rešpektované než v minulosti; reciprocita bude zabezpečená, keďže všetci občania EÚ sú už oslobodení od vízovej povinnosti zo strany Kolumbie; a vzťahy medzi EÚ a Kolumbiou sú silnejšie ako kedykoľvek v minulosti.

Tento pozitívny vývoj neznamená, že zrušenie vízovej povinnosti pre občanov Kolumbie by bolo úplne bez rizika. Niektoré riziká skutočne pretrvávajú a mohli by sa prejaviť, najmä ak sa násilie stane opäť markantnou črtou politického a spoločenského života v Kolumbii. Hoci sa vplyv liberalizácie vízového režimu na závažnú organizovanú trestnú činnosť považuje za obmedzený a je nepravdepodobné, že by zavedenie bezvízového režimu s Kolumbiou viedlo k výraznému zvýšeniu činností OZS pochádzajúcich z tejto krajiny v EÚ, kolumbijské OZS sú aj naďalej hlavnými pašerákmi kokaínu do Európy a liberalizácia vízového režimu môže uľahčiť ich činnosť. Aj keď prevažná časť kokaínu sa do EÚ pašuje po mori, pričom sa využívajú kontajnery na obchodných trasách, drogoví kuriéri sú aj naďalej dôležitým *modom operandi*. Nárast tokov cestujúcich vyplývajúci zo zavedenia bezvízového cestovania umožní OZS, aby intenzívnejšie využívali jednotlivých kuriérov. Existuje aj riziko nárastu obchodovania s ľuďmi a počtu Kolumbijčanov, ktorí vstúpia do EÚ+ legálne, ale budú mať v úmysle prekročiť povolenú dĺžku pobytu, čím sa stanú nelegálnymi migrantmi.

Tieto riziká sa však považujú za zvládnuteľné. Väčšina z nich by sa mohla minimalizovať prostredníctvom posilnenej spolupráce v oblasti návratu, ako sa uvádza vyššie, a zabezpečením riadneho vykonávania hraničných kontrol s prípadným posilnením zdrojov na letiskách, cez ktoré väčšina Kolumbijčanov vstupuje do schengenského priestoru, keďže so

zvyšujúcim sa počtom príletov z Kolumbie v prípade zavedenia bezvízového cestovania sa preverovanie cestujúcich presunie z konzulátov na orgány hraničnej kontroly. Nedávna operatívna dohoda medzi Europolom a Kolumbiou taktiež prispeje k boju proti akémukoľvek potenciálnemu nárastu trestnej činnosti kolumbijských OZS.

V každom prípade by dohoda o oslobodení od vízovej povinnosti, ktorá sa dojedná s Kolumbiou, mala obsahovať potrebné záruky na pozastavenie vykonávania alebo vypovedanie dohody v prípade, že to bude potrebné na zabránenie bezpečnostným alebo migračným rizikám pre Úniu. S cieľom zaznamenať akýkoľvek negatívny vývoj Komisia zriadi mechanizmus monitorovania po liberalizácii vízového režimu zameraný na potenciálne migračné a bezpečnostné hrozby a ich príčiny.

Vzhľadom na celkové pozitívne hodnotenie Kolumbie obsiahnuté v tejto správe a s poukázaním na to, že by sa mala venovať osobitná pozornosť potrebe a spôsobom zapojenia Kolumbie do posilnenej spolupráce v oblasti návratu, má Komisia v úmysle čoskoro po prediskutovaní tejto správy v príslušných výboroch a skupinách Európskeho parlamentu a Rady predložiť Rade odporúčanie na prijatie rozhodnutia, ktorým sa Komisia poveruje začať rokovania o uzavretí dohody medzi EÚ a Kolumbiou o oslobodení od vízovej povinnosti.