



Strasbourg, 11.3.2014.
COM(2014) 154 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

Put ka ostvarenju otvorene i sigurne Europe

{SWD(2014) 63 final}

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA

Put ka ostvarenju otvorene i sigurne Europe

Uvod

U posljednjih pet godina razvijene su politike radi promicanja otvorenije i sigurnije Europe. U lipnju 2014. Europsko vijeće utvrdit će strateške smjernice za daljnji razvoj područja slobode, sigurnosti i pravde.

Prepoznajući da je na zajedničke izazove potrebno dati zajednički europski odgovor, Vijeće će se moći osloniti na značajan napredak načinjen otkako su Stockholmskim programom 2009. postavljeni ambiciozni ciljevi. Od tada je konačno dogovoren zajednički europski sustav azila u okviru kojeg su poboljšani standardi za osobe kojima je potrebna zaštita. Ojačano je schengensko područje – jedno od najpopularnijih postignuća europskog projekta. Ojačani su kanali zakonite migracije. Sada postoje jasniji uvjeti za ulazak i boravak, a migranti imaju zajednički skup prava. Zajednička vizna politika znatno je izmijenjena, čime je pojednostavljen ulaz putnika koji poštuju propise u Europsku uniju, što pridonosi njezinu gospodarskom rastu. Ukinute su obvezne vize za nekoliko država.

Zakonodavstvo i praktična suradnja u području sigurnosti sada pružaju zajedničke alate koji olakšavaju zaštitu europskih društava i gospodarstava od teških i organiziranih oblika kriminala. Pojačana suradnja u području izvršavanja zakona pokazala se ključnom za reagiranje na zajedničke prijetnje poput trgovanja ljudima, terorizma, kibernetičkog kriminala i korupcije.

Postavljen je i okvir za politike vanjske migracije i azila EU-a koji EU-u omogućuje sveobuhvatnu suradnju s državama u susjedstvu i šire te doprinos aktualnim inicijativama u području migracije i razvoja pod vodstvom UN-a i pojedinih država.

Iako su od donošenja Stockholmskog programa postignuti znatni rezultati, posao nikako nije završen. Potrebno je učiniti još mnogo toga kako bi se osigurala puna provedba i primjena postojećih instrumenata. Zakonodavstvo u vezi s azilom mora biti dosljedno preneseno. Tek treba dovršiti pravni okvir zajedničke migracijske politike i poduzeti daljnje napore u području integracije. Potrebno je odgovoriti na sigurnosne dvojbe uz jasnu potrebu za jačanjem suradnje u provedbi zakona među državama članicama i agencijama EU-a. Nadzor i ocjenu uspješnosti zakonodavstva i politika potrebno je učiniti sastavnim dijelom ciklusa politike.

EU i njegove države članice također će se suočiti s novim izazovima. Europa je dio globaliziranog i međusobno povezanog svijeta u kojem se očekuje povećanje međunarodne mobilnosti. Veći broj osoba htjet će doći u Europu, – neki privremeno, kao što su turisti, studenti i davatelji usluga, a drugi trajno kako bi radili ili potražili zaštitu. EU će se suočiti s demografskim promjenama, urbanizacijom, sve različitijim društvima i nestašicama na tržištu rada. Bit će ključno maksimalno povećati moguće prednosti politika u području unutarnjih poslova za poticanje gospodarskog rasta i privlačenje u Europu osoba s pravim vještinama te putnika koji poštuju propise.

Europa će se također suočiti s posljedicama nestabilnosti u mnogim dijelovima svijeta, a posebice u svom neposrednom susjedstvu. Događaji poput Arapskog proljeća i trenutačne krize u Siriji zahtijevaju primjerene i koordinirane odgovore na miješani priljev migranata, a bit će potrebni i dodatni naponi kako bi se izbjeglo ponavljanje tragedija u Mediteranskom moru.

Tehnologija se brzo razvija, pružajući nove mogućnosti gospodarskog rasta i iz temelja mijenjajući načine na koji se ljudi povezuju i međusobno odnose. Te promjene također donose nove izazove u području sigurnosti. Kibernetički kriminal izaziva sve veću zabrinutost, trgovanje ljudima postaje sve sofisticiranije, prekogranični organizirani kriminal poprima nove oblike, a terorizam je i dalje prijetnja sigurnosti. Moramo iskoristiti tehnološke inovacije i znanost kako bismo lakše odgovorili na te rizike. EU će i dalje morati aktivirati alate ključne za sigurnosnu pripremu i otpornost, koristeći ponajprije svoj program za istraživanje i razvoj Obzor 2020.

U međusobno sve ovisnijem svijetu, pitanja unutarnjih poslova moraju biti ugrađena u opću vanjsku politiku EU-a čime će se omogućiti snažniji dijalog i suradnja s trećim zemljama. Dosljednost i usklađenost s vanjskom politikom olakšat će predviđanje izazova, bolje dosezanje ciljeva EU-a, promicanje njegovih vrijednosti i ispunjavanje međunarodnih obveza u području ljudskih prava.

Ova strateška promišljanja odvijaju se u vrijeme kada Europa polagano izlazi iz gospodarske i društvene krize koja je ostavila tragove – nezaposlenost je još uvijek visoka, a društva su ranjivija i podložnija ksenofobiji. U takvim okolnostima politički vođe moraju poduzeti odlučne akcije kako bi osigurali otvorenu i sigurnu Europu u kojoj se jamče temeljna prava na osnovi Povelje o temeljnim pravima EU-a, koju institucije EU-a moraju poštovati pri donošenju i provedbi zakonodavstva, ali i države članice kada postupaju unutar područja primjene zakonodavstva EU-a. Politikama u području unutarnjih poslova promiču se i štite europske vrijednosti, što građanima omogućuje da sigurno i zaštićeno žive svoje živote, uživajući u bogatstvu različitosti koju naša društva osiguravaju.

Komisija se pri pripremi ove Komunikacije savjetovala s nizom dionika i zainteresiranih strana, a posebice putem konferencije „Otvorena i sigurna Europa: što je sljedeće?“ koja se održala 29. i 30. siječnja 2014. te putem javnog savjetovanja koje je privuklo mnoge prijedloge. Rasprave o budućim politikama održane su i u Europskom parlamentu, Vijeću, Odboru regija i na upravljačkim odborima agencija EU-a.

Debata o politikama u području unutarnjih poslova mora se temeljiti na dokazima. U tu je svrhu ovoj Komunikaciji priložen radni dokument službi Komisije s odabranim statističkim podacima važnima za ovo promišljanje.

POLITIČKI PRIORITETI

1. USPJEŠNA POLITIKA MIGRACIJE I MOBILNOSTI

Demografske promjene, a posebice smanjenje broja radnog stanovništva u Europi i značajni nedostatak vještina u određenim sektorima (posebice inženjerstvu, IT-u i zdravstvu) negativno utječu na produktivnost u EU-u te stoga i na gospodarski oporavak. Sve veće globalno natjecanje radi privlačenja vještina i talenata utječe na tržišta rada u mnogim državama članicama te će biti odlučujući faktor gospodarskog prosperiteta Europe u godinama koje dolaze.

Tijekom posljednjih 15 godina EU je zakonitoj migraciji pristupao po pojedinačnim sektorima. To je rezultiralo zajedničkim pravnim okvirom kojim se regulira prihvrat određenih kategorija osoba i omogućuje prepoznavanje prava i sankcioniranje prekršaja. Njime je također potaknuta zajednička predanost država članica integraciji i povratku. Sada je vrijeme za konsolidiranje svih tih elemenata u koherentniju zajedničku migracijsku politiku EU-a kojom se također uzimaju u obzir kratkoročne i dugoročne gospodarske potrebe.

1.1. Maksimiziranje koristi migracije i integracije

Europi treba dobro vođena migracijska politika koja uspješno pridonosi strategiji Europa 2020. kako bi se ostvario pametan, održiv i uključiv rast. Europa mora privući nove talente i natjecati se na globalnoj razini. Važne su sinergije s drugim područjima politika. EU treba osigurati dosljednost između, primjerice, politika migracije i zaposlenja, obrazovanja, razvoja i trgovine te osigurati kratkoročno kretanje visokokvalificiranih stručnjaka koji pružaju usluge. Privlačenjem i zadržavanjem međunarodnih studenata te promicanjem obrazovanja među migrantima sa zakonitim boravkom olakšat će se osiguravanje vještina koje će u budućnosti biti potrebne na tržištu rada EU-a.

Kako bi se bolje odredilo u kojim gospodarskim sektorima i zanimanjima postoje poteškoće u vezi sa zapošljavanjem ili nedostatak vještina, treba izraditi zajedničku ocjenu potreba kroz strukturne dijaloge s državama članicama, poduzećima i sindikatima s obzirom na potrebu za migracijom radne snage i mobilnost povezanu s trgovinom. Uzimajući u obzir da u državama članicama možda postoje različite potrebe, bilo bi korisno razviti platformu za koordinaciju na razini EU-a kako bi se zajamčio pozitivan učinak migracije i mobilnosti na gospodarstvo EU-a.

Usporedno s time trebat će ojačati mjere kojima se maksimalno jača potencijal migranata koji već legalno borave u državama članicama jer su stope zaposlenosti u toj zajednici trenutačno znatno ispod prosjeka, a mnogi su migranti i u većoj mjeri društveno isključeni. Potrebno je dodatno poboljšati postojeće mehanizme posredovanja pri zapošljavanju kao što su EURES i europska panorama vještina te ih proširiti kako bi obuhvatili državljane trećih zemalja. Migrantima je moguće olakšati informiranje, obuku ili načine prepoznavanja kvalifikacija putem mjera prije odlaska iz matične države – no te mjere ne treba smatrati uvjetom ulaska u EU. Potrebno je olakšati poduzetništvo među migrantima kroz osiguranje stabilnih dozvola i omogućivanje jednostavnog pristupa informacijama i mogućnostima umrežavanja.

Bit će potrebno dodatno raditi na prenosivosti mirovinskih prava i povlastica socijalnog osiguranja kako bi se, primjerice, radnicima migrantima omogućio prijenos radnih mirovinskih prava kroz sektore i države, uključujući treće zemlje, u jednakoj mjeri u kojoj to mogu činiti građani EU-a.

EU mora dodatno poticati i poboljšati priznavanje stranih kvalifikacija i stručnih vještina kako bi privukao talente; to će također omogućiti dobro iskorištavanje vještina i kvalifikacija migranata sa zakonitim boravištem. EU u tu svrhu može i pokrenuti raspravu s međunarodnim partnerima. Studenti i istraživači trebali bi iskoristiti pojednostavnjene i ubrzane postupke dobivanja viza, što EU čini privlačnim.

Sve države članice moraju uspješno i dosljedno provesti sva postojeća pravila EU-a o prihvatu migranata i njihovim pravima. Ocjenjivanjem trenutačnog zakonodavstva o zakonitoj migraciji olakšalo bi se utvrđivanje nedostataka, poboljšanje dosljednosti i procjena učinka postojećeg okvira. Mogu se poduzeti daljnji koraci kako bi se objedinili i pojednostavnili materijalni uvjeti prijema te prava državljana trećih zemalja. To bi predstavljalo korak ka „jedinственom području migracije” s ciljem olakšavanja mobilnosti državljana trećih zemalja unutar EU-a, uključujući i putem međusobnog priznavanja nacionalnih dozvola.

Europa je raznoliko društvo u kojem integracija i dalje predstavlja izazov. Kako bi se povećala društvena kohezija i maksimalno iskoristile prednosti migracije, treba ojačati predanost uspješnoj integraciji migranata u tržište rada i društva koja ih prihvaćaju. U sklopu tih napora treba obratiti više pažnje jednakoj zastupljenosti spolova i uklanjanju važne razlike u zaposlenosti migrantica. Treba osigurati pravedno postupanje i nediskriminirajući pristup tržištu rada. Ugroženi migranti, a posebice žene, mladi migranti i maloljetnici bez pratnje, trebaju primati ciljanu podršku. Treba primijeniti pristup „u najboljem interesu djeteta” u skladu s Konvencijom UN-a o pravima djeteta. Na temelju prethodnih aktivnosti u području

integracije moguće je utvrditi uspješne politike i proširiti najbolje prakse. Bit će potrebno dalje raditi na izgradnji kapaciteta i suradnji s lokalnim i regionalnim nadležnim tijelima koja predvode politike integracije.

1.2. Vjerodostojan pristup nezakonitoj migraciji i povratku

Sprječavanje i smanjenje nezakonite migracije ključan je dio svakog dobro vođenog sustava migracije. Smanjenje nezakonite migracije zahtijeva kombinaciju mjera. Nezakonita migracija često se povezuje s krijumčarenjem ljudi i trgovanjem ljudima, a potiče ju potražnja poslodavaca koji nude mogućnosti za nezakoniti rad. Suradnja sa zemljama podrijetla i tranzitnim zemljama ima presudnu važnost te treba biti sastavni dio aktivnosti izvan EU-a, uključujući razvojnu suradnju.

Moglo bi se detaljno ocijeniti postojeća pravila o krijumčarenju ljudi, a nova sveobuhvatna strategija EU-a mogla bi omogućiti maksimalno iskorištavanje postojećih alata i rješavanje pitanja potražnje povezane s nezakonitom migracijom te postupanje prema uključenim kriminalnim mrežama. Trebalo bi provoditi veći broj preventivnih mjera, uključujući informativne kampanje u zemljama podrijetla i tranzitnim zemljama, kako bi se građane upozorilo na opasnosti od nezakonite migracije.

Unija će i dalje davati prednost naporima povezanim s dobrovoljnim povratkom, a potrebno je razmotriti potpomognuti dobrovoljni povratak na europskoj razini i mjere reintegracije koje se mogu provoditi uz usku suradnju sa zemljama podrijetla, međunarodnim organizacijama i nevladinim organizacijama.

EU istovremeno treba nastaviti suradnju s trećim zemljama kako bi se osigurala puna primjena postojećih sporazuma o ponovnom prihvatu kojima se jamči uspješan povratak državljana trećih zemalja koji nemaju zakonsko pravo boravka u EU-u. Možda će biti potrebno razmotriti nove sporazume o ponovnom prihvatu s drugim važnim državama podrijetla i istovremeno istražiti sve postojeće mogućnosti u vanjskoj domeni EU-a. EU treba i dalje provoditi politiku povratka na temelju zajedničkih standarda kojima se jamči vjerodostojan i humani povratak, poštujući pritom temeljna prava i dostojanstvo svakog pojedinca.

2. SCHENGENSKI PROSTOR, VIZA I VANJSKE GRANICE

2.1. Schengen

Stvaranje schengenskog prostora, što je omogućilo putovanja bez provjera, temeljni je dio izgradnje Europe. Europski građani svake godine bez zapreka na unutarnjim granicama putuju više od 1,25 milijardi puta u turističke ili poslovne svrhe ili kako bi posjetili prijatelje i rođake diljem Europe. To slobodno kretanje popularno je među građanima, a ujedno europskom gospodarstvu donosi goleme koristi. Potrebno je dovršiti schengenski prostor. Ključni je prioritet uspješna provedba nedavno dogovorenih promjena u upravljanju schengenskim prostorom. To bi trebalo olakšati povećanje međusobnog povjerenja među državama članicama schengenskog prostora, spriječiti zloupotrebe i omogućiti Uniji rješavanje situacija kada država članica ne ispunjava obveze kontrole svog dijela vanjskih granica.

Posebnu pozornost treba posvetiti nesmetanom funkcioniranju Schengenskog informacijskog sustava (SIS II) radi zaštite sigurnosti i slobodnog kretanja osoba. Taj je zadatak temeljna odgovornost agencije EU-a za velike sustave (EU-LISA) otkako je utemeljena 2012. Osim osiguranja uspješnog rada postojećih i budućih IT sustava u području unutarnjih poslova, EU-LISA u budućnosti treba težiti ostvarivanju sinergije između relevantnih agencija EU-a u vezi sa sigurnošću i razvojem IT sustava.

2.2. Poboljšanje provedbe zajedničke vizne politike

Cilj vizne politike treba biti olakšavanje mogućnosti putovanja putnicima koji poštuju propise i pretvaranje schengenskog prostora u atraktivnije odredište za državljane trećih zemalja uz istovremeno održavanje visoke razine sigurnosti. Otvorenost posjetiteljima, što pridonosi gospodarskom rastu, u interesu je EU-a. Vrijeme je za dovršetak zajedničke vizne politike revidiranjem schengenskog Zakonika o vizama kako bi se osigurala veća usklađenost načina obrade schengenskih viza u državama članicama te dovršenjem razvoja Viznog informacijskog sustava (VIS) na svjetskoj razini. Nakon ocjene učinka takve politike može se razmotriti prijelaz na sustav koji se više temelji na ocjeni pojedinaca nego na nacionalnosti.

Potrebno je i dalje poticati lokalnu konzularnu suradnju i razmjenu informacija kako bi se osiguralo usklađenje i brže izdavanje viza. Treba poticati uspostavu Centara za schengenske vize kako bi se povećala i racionalizirala prisutnost država članica u trećim zemljama radi prikupljanja zahtjeva za vize i odlučivanja o njima.

Pametna vizna politika također treba obuhvaćati redovite revizije popisa država čiji građani moraju imati vizu. Ako liberalizacija još nije realna opcija, mogu se razmotriti sporazumi o lakšem dobivanju viza kako bi se pospješila uža suradnja između EU-a i partnerskih država te povećali međusobni kontakti građana. Pokazalo se da je trenutačna praksa zaključivanja sporazuma o ponovnom prihvatu usporedno s bilo kojim sporazumom o olakšavanju dobivanja viza korisna te bi ju u budućnosti trebalo nastaviti.

2.3. Integrirano upravljanje vanjskim granicama

Tijekom godina ostvaren je znatan napredak prema integriranom upravljanju vanjskim granicama EU-a. Uloga FRONTEX-a poboljšana je zahvaljujući revidiranju njegova mandata, što je omogućilo bolju podršku državama članicama uključenima u zajedničke operacije te povećanu suradnju s trećim zemljama. Eurosur će ojačati suradnju između država članica i FRONTEX-a i na taj način pridonijeti upravljanju vanjskim granicama i spašavanju života, posebice u Mediteranskom moru. Treba težiti i suradnji između pomorskih subjekata u skladu sa strategijom EU-a za pomorsku sigurnost.

Budući da sve veći broj osoba dolazi u EU, a očekuje se i daljnje povećanje tog broja, posebice broja osoba koje stižu zračnim putem, EU mora prijeći na modernije i učinkovitije upravljanje granicama pomoću vrhunske tehnologije. Putnicima koji poštuju propise treba olakšati pristup Europi, a istovremeno treba povećati sigurnost granica. Provedba „paketa mjera za pametne granice” koji se sastoji od europskog sustava ulaza/izlaza i programa registriranja putnika stoga treba biti prioritet. Mogu se razmotriti novi pristupi uspješnom upravljanju granicama, uzimajući u obzir procjenu izvedivosti uspostave europskog sustava čuvara granica.

3. ZAJEDNIČKI EUROPSKI SUSTAV AZILA U PRAKSI

U nadolazećim godinama i u kontekstu mogućeg povećanja broja tražitelja azila EU se može suočiti s velikim izazovima povezanim s međunarodnom zaštitom. Složeni i miješani tokovi migranata pritišću kapacitete država članica za odgovor s obzirom na obradu zahtjeva za azil, prijem i odgovor na potrebe ranjivih skupina te integraciju osoba za koje se utvrdi da im je potrebna međunarodna zaštita.

3.1. Konsolidacija zajedničkog europskog sustava azila (CEAS)

Sada je dogovoreno zakonodavstvo za zajednički europski sustav azila (CEAS), čime je osiguran bolji pristup azilu za osobe kojima je potrebna zaštita, bolja kvaliteta uvjeta prijema te brže i pouzdanije odlučivanje o azilu. Sada je nužno provesti uspješan prijenos i uskladiti provedbu, što će omogućiti državama članicama da odgovore na izazove u području međunarodne zaštite.

Europski ured za azil (EASO) imat će važnu ulogu u tom nastojanju jer će pridonijeti poboljšanju kvalitete procjena zahtjeva za azil te usklađivanju praksi diljem EU-a, kao i nadzoru kvalitete odluka o azilu i prikupljanju informacija država članica o zemlji podrijetla (COI).

Trebalo bi razviti nova pravila o uzajamnom priznavanju odluka o azilu u državama članicama i okvir za prijenos zaštite u skladu s ciljem Povelje koji podrazumijeva stvaranje jedinstvenog statusa valjanog na cijelom području EU-a. Time bi se smanjile prepreke kretanju unutar EU-a i olakšao prijenos pogodnosti povezanih sa zaštitom preko unutarnjih granica.

3.2. Odgovornost i solidarnost

Odgovornost mora biti popraćena solidarnošću. To znači, s jedne strane, da se države članice moraju potpuno uskladiti s pravilima pravne stečevine Unije, a s druge strane da države članice moraju podržati druge države članice suočene s jakim privremenim pritiskom na svoje sustave azila.

Preseljenje korisnika međunarodne zaštite jedan je oblik solidarnosti koji je proteklih godina probno pokrenut na Malti, a trebalo bi ga poboljšati. Novi oblik solidarnosti koji bi uskoro mogao biti razvijen jest zajednička obrada zahtjeva za azil. Moglo bi se istražiti i udruživanje prihvatnih mjesta u vremenima krize kako bi se osiguralo da ni u jednoj zemlji nema prekobrojnog broja osoba, dok u drugima ima slobodnih mjesta. U budućnosti bi trebalo razmotriti daljnje načine za ravnomjerniju podjelu odgovornosti među državama članicama.

3.3. Sprječavanje i rješavanje kriza

Mehanizam za rano upozoravanje, pripravnost i upravljanje krizom sada je ugrađen u Dublinšku uredbu. Pravilna primjena svake od tih faza zahtijevat će veći protok informacija o trenutačnoj situaciji i nedostacima koji bi mogli uzrokovati krizu od država članica do Komisije i EASO-a. To podrazumijeva prikupljanje više podataka i analizu rizika na temelju informacija dobivenih od država članica, delegacija EU-a, agencija EU-a, međunarodnih organizacija i drugih izvora. Nedostatke u sustavima azila država članica treba izbjeći putem preventivnih mjera i planiranja djelovanja u nepredvidivim okolnostima.

Kako bi se poboljšala pripremljenost Unije za rješavanje pitanja masovnog priljeva, treba ocijeniti postojeći okvir za privremenu zaštitu i po potrebi ga dopuniti kako bi taj instrument postao praktičniji i fleksibilniji.

3.4. Rješavanje vanjskih izazova i pravnih putova za pristup azilu u EU-u

U sklopu vanjske politike EU-a potrebno je intenzivnije promicati visoke standarde zaštite u tranzitnim državama i državama podrijetla i smanjiti broj osoba koje se upućuju na opasno putovanje preko Sahare, Mediterana i drugim rutama u nadi da će doseći Europu.

Potrebno je proširiti područje primjene postojećih regionalnih programa zaštite (RPP), primjerice onih u Sjevernoj Africi i na rogu Afrike to procijeniti potrebu za uspostavom novih. RPP-ovi trebaju omogućiti dodatni naglasak na jačanje kapaciteta nacionalnih tijela radi rješavanja pitanja premještanja osoba, uključujući kapacitet za primanje međunarodne pomoći i promicanje pozitivnih učinaka izbjeglica na lokalne zajednice.

EU bi trebao težiti osiguranju uređenijeg dolaska osoba s utemeljenim potrebama za zaštitom, čime se smanjuje opseg krijumčarenja ljudi i ljudskih tragedija.

Uz dostupna nova sredstva te uz blisku suradnju s razvojnom politikom EU-a, EU treba povećati svoju predanost reintegraciji, što može ponuditi dugoročna rješenja osobama koje je Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR) označio kao osobe kojima je potrebna zaštita. EU dosad ima relativno skromne rezultate u tom području. Zemlje u razvoju i dalje udomljavaju golemi broj svjetskih izbjeglica. Svih 28 država članica trebalo bi iskazati

veću solidarnost sa zemljama u razvoju koje su domaćini izbjeglicama putem sudjelovanja u aktivnostima reintegracije te preuzimanjem većeg dijela odgovornosti.

Preseljenje je moguće dopuniti postupcima zaštićenog ulaska – u sklopu kojih se osobama omogućuje da zatraže zaštitu bez potencijalno opasnog putovanja do granica EU-a – počevši od koordiniranog pristupa humanitarnim vizama i zajedničkim smjernicama. Mogla bi se pokrenuti studija izvedivosti o mogućoj zajedničkoj obradi zahtjeva za zaštitu izvan područja EU-a, ne dovodeći u pitanje postojeće pravo pristupa postupcima u pitanju azila unutar EU-a.

4. DALJNJE JAČANJE GLOBALNOG PRISTUPA MIGRACIJI I MOBILNOSTI (GAMM)

Na korake poduzete kako bi se u Europi osigurali sloboda, sigurnost i pravda također utječu događaji i kretanja izvan EU-a. Dobrovoljnu mobilnost u širem opsegu i preseljenje slijedom kojih nastaje pritisak na vanjske granice EU-a pokreću političke promjene i nestabilnost, sve veći jaz u prosperitetu i klimatske promjene. EU mora uspješnije surađivati sa susjednim zemljama, kako na istoku tako i na jugu, te udaljenijim zemljama kako bi se riješili osnovni uzroci nezakonite i prisilne migracije. U tu svrhu EU i dalje treba pomagati zemljama podrijetla i tranzitnim zemljama kako bi se ojačao njihov kapacitet za sprječavanje nezakonite migracije i borbu protiv krijumčarenja migranata i trgovanja ljudima, poboljšalo upravljanje granicama te kapaciteti za azil i prihvata.

EU mora ojačati partnerstva s trećim zemljama u području migracije i mobilnosti kako bi u potpunosti iskoristio moguću ulogu okvira i instrumenata GAMM-a. Partnerstva za mobilnost mogu imati posebice važnu ulogu u rješavanju pitanja nedostatka radne snage i vještina u Europi te pospješivanju mobilnosti povezane s trgovinom. Dijalog o liberalizaciji viznog režima i olakšavanje izdavanja kratkoročnih viza mogu pridonijeti poticanju gospodarskog rasta u EU-u i promicanju razvoja u trećim zemljama.

Stoga povećanje učinka globalnog pristupa migraciji i mobilnosti (GAMM) u trećim zemljama treba biti prioritet. Pitanja i prioriteti povezani s vanjskim odnosima trebaju se primjereno odražavati pri definiranju ciljeva i aktivnosti. Ključna je suradnja među različitim dionicima. Potrebno je u potpunosti iskoristiti kapacitete EEAS-a, uključujući delegacije EU-a, kako bi se osigurala uspješnost i usklađenost aktivnosti EU-a.

U sklopu programa migracije i razvoja EU-a potrebno je posvetiti pažnju maksimiziranju učinka razvoja migracije „jug-jug”, uključivanju migracijske politike u nacionalne planove razvoja i smanjenja siromaštva, jačanju usklađenosti razvojnih politika te promicanju mjera reintegracije za migrante koji se vraćaju. Takva suradnja pomoću koje bi se osiguralo dobro vođenje migracije može znatno koristiti razvoju u zemljama podrijetla.

EU treba intenzivirati svoje odnose sa susjednim zemljama putem dijaloga o migraciji, mobilnosti i sigurnosti te uspostave i provedbe partnerstava za mobilnost. Potrebno je osigurati punu provedbu takvih partnerstava s Marokom (sporazum potpisan 2013.) i Tunisom (sporazum potpisan 2014.). EU treba i dalje ulagati u dijalog o regionalnoj migraciji i bilateralne odnose s prioritetnim zemljama izvan susjedstva, a ujedno i dalje podržavati ljudska prava, demokraciju i temeljne vrijednosti te dobro upravljanje.

5. EUROPA KOJA ŠTITI

EU je tijekom 2010. usvojio prvu strategiju unutarnje sigurnosti (ISS) i popratni akcijski plan. Strategija je usmjerena na prioritetna područja u kojima bi se zajedničkom akcijom na razini EU-a mogle riješiti glavne sigurnosne prijetnje i dati dodatna vrijednost naporima država članica. U sklopu strategije prepoznaje se potreba za jačanjem sigurnosti uz potpuno poštovanje temeljnih prava, uključujući pravo na privatnost i zaštitu osobnih podataka. Odabrano je sljedećih pet strateških ciljeva: (1) ometanje međunarodnih kriminalnih mreža, (2) sprječavanje terorizma te borba protiv radikalizacije i novačenja, (3) podizanje razine

sigurnosti građana i poduzeća u virtualnom okruženju, (4) jačanje sigurnosti upravljanjem granicama i (5) jačanje otpornosti Europe na krize i katastrofe. Ti su ciljevi i dalje aktualni. No s obzirom da se izazovi razvijaju, Komisija, države članice i Europski parlament trebali bi zajedno raditi na razvoju ažurirane verzije ISS-a i revidiranju aktivnosti u sklopu svakog cilja za razdoblje od 2015. do 2020. U sklopu obnovljenog ISS-a treba poticati i veću sinergiju između unutarnjih poslova i drugih područja politika vezanih uz unutarnju sigurnost kao što su prijevoz, unutarnje tržište, carinska unija, istraživanje i razvoj, digitalno tržište, zaštita civila i vanjski odnosi, kroz promicanje pristupa temeljenog na prevenciji i provedbi zakona. Istraživanje u području sigurnosti financirano je u sklopu Sedmog okvirnog programa za istraživanje i razvoj. U sklopu sljedećeg programa Obzor 2020. predviđen je pojačani napor. EU će i dalje podržavati europski sigurnosni sektor kako bi se ostvarili strateški prioriteti sigurnosti.

5.1. Ometanje međunarodnih kriminalnih mreža

Prodor organiziranih kriminalnih skupina u gospodarstvo EU-a predstavlja sigurnosni rizik. Teška kaznena djela prekograničnog kriminala, primjerice korupcija, trgovanje ljudima, drogom, oružjem i drugom zabranjenom robom i seksualno iskorištavanje djece ozbiljno štete žrtvama i društvu u cjelini. Određen broj tih prijetnji sve je većeg opsega. Organizirani kriminal sve je fleksibilniji te svoje aktivnosti razvija unutar granica Europe i izvan njih. On je i dalje važna prijetnja unutarnjoj sigurnosti EU-a, a može imati destabilizirajući učinak na treće zemlje.

EU mora i dalje prilagođavati i jačati svoj odgovor na te prijetnje i koordinirati svoje aktivnosti unutar svojeg teritorija i šire. Pritom je ključna praktična operativna suradnja između nadležnih tijela država članica s naglaskom na prioritete dogovorene na razini EU-a u sklopu ciklusa politike EU-a o teškom i organiziranom kriminalu. Potrebno je jačati međusobno povjerenje, a trebalo bi češće koristiti zajedničke istražne timove (JIT) i druge zajedničke operacije uz potporu fondova i agencija EU-a. Potrebno je ispitati je li potrebna akcija EU-a kako bi se osiguralo da praktičnu suradnju JIT-ova ne ometaju različita nacionalna pravila.

Treba jačati razmjenu informacija između nadležnih tijela za provođenje zakona u državama članicama i relevantnih agencija EU-a te između samih agencija EU-a, a pritom u potpunosti iskoristiti postojeće instrumente EU-a. Ulogu Europolu kao središta razmjene informacija diljem EU-a treba ojačati u uskoj suradnji s državama članicama, OLAF-om i FRONTEX-om. Sve države članice trebaju postaviti jedinstvene kontaktne točke, uzimajući u obzir relevantni okvir carinske suradnje. Sustave za razmjenu informacija moglo bi se učiniti interoperabilnijima, uzimajući u obzir razvoje u sklopu šireg okvira interoperabilnih rješenja za europsku javnu upravu.

Potrebno je dodatno razviti obuku na razini EU-a osoblja odgovornog za provedbu zakona radi podržavanja praktične suradnje. U budućnosti je potrebno u potpunosti provesti Europsku shemu osposobljavanja u području provedbe zakona kako bi se iskoristio velik broj službenika sa svih razina tog područja, graničnih policajaca i carinskih službenika.

Istovremeno EU treba pojačati napore posebice usmjerene na zločine koji žrtvama i društvu nanose najviše štete. Korupcija uzrokuje ugrožavanje povjerenja u demokraciju, narušavanje unutarnjeg tržišta, odvratanje stranih ulaganja, oduzimanje poreznih prihoda javnim tijelima te olakšavanje djelovanja organiziranih kriminalnih skupina. Države članice trebale bi slijediti prijedloge iznesene u „Izvjješću EU-a o borbi protiv korupcije”, koje treba objavljivati i u narednim godinama, kako bi se učinkovitije suzbila korupcija. Mjere protiv korupcije treba bolje povezati s područjima politika EU-a, a sredstvima EU-a treba podržati izgradnju institucijskih i upravnih kapaciteta. Treba dalje razvijati suradnju između institucija EU-a, država članica i međunarodnih organizacija.

Organizirane kriminalne skupine motiviraju goleme koristi od nezakonite trgovine, korupcije, financijskog kriminala i drugih kriminalnih aktivnosti. Potrebno je dodatno raditi kako bi se suzbila ta motivacija i spriječio priljev profita od kriminalnih aktivnosti u legalno gospodarstvo. Sve države članice moraju bez odgode prenijeti i provesti Direktivu o zamrzavanju i oduzimanju imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima u EU-u. Uredi za povrat imovine, nadležna tijela za provedbu zakona, pravna i upravna nadležna tijela, primjerice porezna tijela ili tijela za licenciranje, trebaju jačati suradnju kako bi se poboljšala sljedivost imovine. Pranje novca kriminalnim skupinama olakšava skrivanje prihoda od kaznenih djela. Kako bi se spriječila zloupotreba financijskog sustava, potrebno je bez odgode donijeti, prenijeti i provesti četvrtu Direktivu o sprečavanju pranja novca, a treba ispitati potrebu donošenja kaznenog zakonodavstva EU-a koje se odnosi na sprječavanje pranja novca.

Trgovanje ljudima sve je veća prijetnja. EU je donio Strategiju za razdoblje 2016. – 2012. s ciljem iskorjenjivanja ovog kaznenog djela te Direktivu koju je sada bez odgode potrebno u potpunosti prenijeti i provesti. Treba dovršiti provedbu strategije, uključujući njezine aspekte koji se odnose na trgovanje ljudima u trećim zemljama. Potrebno je razviti strategiju za razdoblje nakon 2016. koja među ostalim obuhvaća prevenciju, pomoć žrtvama, siguran povratak i reintegraciju i ulogu interneta. Potrebno je ispitati potrebu kriminalizacije svjesnog korištenja usluga žrtava trgovanja ljudima. Kako bi se postigli ti ciljevi, potrebno je produljiti mandat koordinatoru EU-a za suzbijanje trgovanja ljudima.

Trgovina nezakonitim drogama organiziranom kriminalu i dalje donosi izrazito veliki profit. Europol i agencija EU-a za droge (EMCDDA) zajednički su izradili prvo „izvješće o tržištima droga” u kojemu je ukazano na rast novih psihoaktivnih tvari. Komisija je predložila zakone za brzo povlačenje takvih tvari s tržišta ako štete zdravlju, poštujući pritom legitimne industrijske i komercijalne primjene. Te zakone trebalo bi donijeti i provesti u sklopu uravnoteženog pristupa koji se odražava u strategiji EU-a o drogama.

Seksualno iskorištavanje i zlostavljanje djece žrtvama nanosi štetu za cijeli život. Direktivu EU-a usmjerenu na iskorištavanje putem interneta potrebno je prioritetno prenijeti i implementirati. Važnost zaštite djece od seksualnih zločina treba više uključiti u druga područja politika EU-a, a treba i ispitati potrebu za sveobuhvatnom strategijom EU-a.

Nasilje povezano s oružjem i dalje uzrokuje ozbiljne ozljede i gubitke života diljem EU-a te je potrebno učiniti više kako bi se suzbila nezakonita trgovina vatrenim oružjem. Ako bi se revizija postojećeg zakonodavstva EU-a o prodaji i transferu vatrenog oružja unutar EU-a objedinili sa snažnijim praktičnim naporima povezanim s provedbom zakona, smanjio bi se rizik od nezakonitog korištenja vatrenog oružja i trgovanja njime.

Konačno, učinkovitost postojećih sporazuma i dogovora o dijeljenju informacija o provedbi zakona s trećim zemljama i dalje treba revidirati, a po potrebi i dodatno razviti. Sve većoj primjeni podataka iz popisa imena putnika (PNR) u trećim zemljama i državama članicama treba pristupiti u kontekstu novog regulatornog okvira na razini EU-a, kojim se jamči visoka razina zaštite podataka pri obradi podataka PNR-a unutar EU-a i prijenosu podataka iz PNR-a iz EU-a u treće zemlje. Potrebno je konačno donijeti i provesti instrument EU-a za PNR. K tomu treba revidirati i Direktivu o zadržavanju podataka usporedno s revizijom Direktive o privatnosti i elektroničkim komunikacijama, uzimajući u obzir pregovore o okviru za zaštitu podataka.

5.2. Sprječavanje terorizma te borba protiv radikalizacije i novačenja

Tijekom proteklih godina dogodilo se nekoliko terorističkih napada koje su uglavnom počinili pojedinci ili manje skupine, no mnogi od njih imali su ozbiljne posljedice. Opasnost od terorizma i nasilnog ekstremizma u narednim će godinama predstavljati ozbiljan izazov za EU. Zabrinjava trend odlaska uglavnom mladih osoba kao stranih boraca u druge države, poput Sirije. Tamo se neki povezuju s terorističkim skupinama. Po povratku mogu predstavljati ozbiljnu prijetnju sigurnosti EU-a.

Naš odgovor mora biti sprječavanje terorizma kao što je predviđeno strategijom borbe protiv terorizma u EU-u te suzbijanju radikalizacije koja vodi u terorizam. Moramo sveobuhvatno ojačati naš odgovor na nasilni ekstremizam i terorizam uzimajući u obzir i vanjske i unutarnje dimenzije. Planirana ažurirana strategija EU-a za suzbijanje radikalizacije i novačenja za terorizam bit će vodilja daljnjeg djelovanja. Prema prijedlogu Komisije treba se usredotočiti na pomoć osobama koje žele napustiti ekstremistička okruženja, obuku lokalnih izvršitelja, povezivanje s lokalnim zajednicama, veći rad s privatnim sektorom radi suzbijanja radikalizacije na internetu te bolju integraciju unutarnjeg djelovanja s vanjskim naporima. Suzbijanje nasilnog ekstremizma i dalje treba biti dio pomoći razvoju i sigurnosti koju EU pruža trećim zemljama, uključujući pomoć u aspektima obrazovanja, civilnog društva, spola, upravljanja i medija.

Kako bi se poduprla ta nastojanja potrebno je jačati Mrežu za osvještavanje o radikalizaciji i razviti ju u centar znanja u kojem se prikupljaju dobre prakse i bolje koordinira rad između djelatnika koji se time bave.

Uloga EU-a je pomoći državama članicama da umreže tijela za provedbu zakona i poboljšaju obuku i vježbe za nadležna tijela za provedbu zakona odgovorna za postupanje u slučaju terorističkih napada. ATLAS, mreža antiterorističkih interventnih snaga u EU-u, 2013. proveo je najveću vježbu u EU-u ikad. Taj posao treba nastaviti uz veći broj vježbi na operativnoj, ali i strateškoj razini. Cilj za naredne godine trebao bi obuhvatiti stvaranje bolje obučanih i interoperabilnijih snaga.

EU je već dogovorio zakonodavstvo kojim će se otežati pristup tvarima iz kojih je moguće proizvesti eksplozive. Sada moramo osigurati njegovu uspješnu provedbu. Potrebno je poboljšati i dodatno prioritizirati rad na kemikalijama, biološkim, radiološkim, nuklearnim materijalima i eksplozivima.

Protuteroristička koordinacija mora uvažiti nove institucijske strukture postavljene u Ugovoru iz Lisabona, među ostalim i kao podrška radu Visokog predstavnika/EEAS-a u području vanjskih odnosa EU-a, a posebice pri razvoju bolje komunikacije između Unije i trećih zemalja.

5.3. Podizanje razine sigurnosti građana i poduzeća u virtualnom okruženju

Naša su društva sve više ovisna o internetu. Postoji potreba za izgradnjom sigurnih i pouzdanih sustava kako bi osobe i poduzeća u potpunosti mogli iskoristiti potencijal interneta. Ključno je osigurati mogućnost sigurnog plaćanja elektroničkim putem. Međutim, pojavljuju se novi izazovi, među ostalim i korištenje digitalnih valuta i internetskih platformi koje olakšavaju mnoge oblike teškog i organiziranog kriminala. Količina kibernetičkih napada vjerojatno će se povećati sljedećih godina, unatoč tomu što se poduzimaju važne mjere radi poboljšanja sposobnosti borbe protiv kibernetičkog kriminala i jačanja kibernetičke sigurnosti.

Potrebno je povećati operativne kapacitete za borbu protiv kibernetičkog kriminala. EU je u okviru Europolu osnovao Europski centar za borbu protiv kibernetičkog kriminala (EC3). Tijekom prve godine postojanja Centar je već dokazao svoju vrijednost kroz podršku istragama koje su pokrenule države članice, a obuhvaćaju široki raspon zločina, od prijevare

do seksualnog zlostavljanja djece putem interneta. Komisija će i dalje podupirati razvoj EC3 kao središnje točke za borbu protiv kibernetičkog kriminala u Europi. Jedan od glavnih zadataka EU-a bit će pomoć državama članicama pri razvoju njihovih sposobnosti za borbu protiv kibernetičkog kriminala. U idealnom slučaju sve države članice trebaju imati Centar za borbu protiv kibernetičkog kriminala.

EU-u je potreban koordinirani odgovor na strateškoj razini. Prva strategija kibernetičke sigurnosti u EU-u donesena je kako bi se stvorilo najsigurnije internetsko okruženje na svijetu. Tu viziju sada treba provesti u djelo.

U strategiji se također prepoznaje potreba za većom međunarodnom suradnjom na strateškoj i operativnoj razini. Sporazum postignut s SAD-om na sastanku na vrhu 2010. o osnivanju radne skupine za kibernetičku sigurnost i kibernetički kriminal u tom se smislu pokazao posebice korisnim za postizanje konkretnih rezultata, a posebice se korisnim pokazao i svjetski savez za borbu protiv dječje pornografije na internetu koji su osnovali EU i SAD. Savez trenutačno okuplja 52 zemlje iz cijelog svijeta te može nadahnuti buduće inicijative. EU mora osigurati da savez i dalje daje rezultate te inzistirati na priključenju većeg broja zemalja.

Unutar EU-a već je postignut sporazum o donošenju oštrijih zakona za borbu protiv kibernetičkog kriminala, što treba brzo provesti. Za uspješno provođenje aktivnosti u ovom području nužno je ojačati suradnju s privatnim sektorom. Postoji i potreba za pojašnjenjem nadležnosti u virtualnom okruženju. U tom će smislu budimpeštanska Konvencija Vijeća Europe o kibernetičkom kriminalu i dalje imati važnu ulogu za globalnu suradnju, a države članice koje ju još nisu ratificirale trebale bi to učiniti.

5.4. Jačanje sigurnosti pomoću upravljanja granicama

Nužno je osigurati jedinstven i visok standard zaštite granica i upravljanja njima, uz potpuno poštivanje temeljnih prava. Politike upravljanja granicama imaju važnu ulogu pri sprječavanju prekograničnog kriminala i održavanju visoke razine sigurnosti.

Integriranu strategiju upravljanja granicama treba ažurirati na temelju iskustva stečenog provedbom trenutačnih instrumenata politike. EU treba razmotriti na koji je način moguće integrirati postojeće sustave i platforme te treba težiti daljnjoj suradnji na nacionalnoj razini između granične policije i drugih nadležnih tijela koja rade na granici kako bi se povećala sigurnost.

Kada je riječ o kretanju robe, 2014. bit će predstavljena strategija o upravljanju rizicima u carinskim pitanjima i sigurnošću opskrbnog lanca. Ta inicijativa omogućit će uspješnije upravljanje rizikom putem poboljšanja dostupnosti i korištenja podataka iz opskrbnog lanca, jačanjem suradnje i usklađenosti među međunarodnim carinskim nadležnim tijelima te s drugim agencijama za provođenje zakona i sigurnost te jačanjem kapaciteta na razini država članica i EU-a kako bi se postigao integriraniji i konzistentniji odgovor EU-a na rizike u opskrbnom lancu.

5.5. Jačanje otpornosti Europe na krize i katastrofe

EU je znatno poboljšao svoj kapacitet pripreme za prirodne katastrofe i katastrofe izazvane ljudskim djelovanjem, njihovo sprječavanje te odgovor na njih. Naglasak će sada biti na osiguravanju funkcioniranja svih postavljenih sustava. Koordinacijski centar za odgovor na hitne situacije preuzeo je svoju ulogu davatelja usluga i platforme za koordinaciju odgovora na velike katastrofe.

Ključni izazov bit će puna provedba novog zakonodavstva o zaštiti civila kojim je razrađeno buduće djelovanje u tom području na razini EU-a. Potrebno je dogovoriti načine primjene klauzule o solidarnosti, koja tvori okvir za odgovor na velike krize. Težit će se uključivanju

pitanja povezanih s upravljanjem katastrofama u druge politike i fondove te jačanje doprinosa znanosti i inovacija upravljanju katastrofama.

Potrebno je riješiti operativne izazove kao što je interoperabilnost opreme i komunikacijskih sustava te pojačati rad na obuci i vježbama.

5.6. Izgradnja unutarnje sigurnosti u globalnom kontekstu

Europska unutarnja sigurnost podrazumijeva i djelovanje izvan granica EU-a u suradnji s partnerskim trećim zemljama. Primjerice, radikalizacija, borba protiv trgovanja ljudima i borba protiv krijumčarenja droga zahtijevaju takvu suradnju.

Razine nestabilnosti u mnogim trećim zemljama ugrožavaju demokraciju, vladavinu prava i ljudska prava unutar država, ali mogu imati i važan utjecaj na EU. Pitanja unutarnje sigurnosti treba sistematičnije rješavati u sklopu vanjskih politika EU-a i povezati s programima EU-a za pomoć i suradnju i drugim alatima politika koji se koriste u međunarodnoj suradnji. U tu je svrhu potrebno pružiti pomoć pri izgradnji kapaciteta za provedbu zakona, ponuditi obuku ili razmijeniti znanje i najbolje prakse. EU će ojačati svoju razvojnu suradnju s partnerima i poduprijeti njihove napore za jačanje zaštite ljudskih prava, vladavine prava i aspekata upravljanja kao što su transparentnost, sudjelovanje i odgovornost.

EU treba i dalje raditi s partnerima na nacionalnoj i regionalnoj razini radi izrade zajedničkog programa sigurnosti, uzimajući u obzir sinergije i usklađenost s državama članicama i drugim donatorima. Potrebno je dodatno ojačati suradnju s EEAS-om kako bi se u međunarodnom programu odrazili strateški prioriteti unutarnjih poslova.

ZAKLJUČAK

Ključni je cilj Europske unije osigurati slobodu, sigurnost i pravdu. Od 1999., kada je na snagu stupio Ugovor iz Amsterdama te kada je donesen Program iz Tamperea, učinjeno je mnogo za zaštitu otvorene i sigurne Europe koja se temelji na poštovanju temeljnih prava i odlučnosti da služi europskim građanima. Implementacija zakonodavstva i konsolidacija tih postignuća te poboljšana praktična suradnja trebaju biti prioriteti budućih aktivnosti. Nadzor i ocjena uspješnosti zakona i politika omogućit će prilagodbu akcija, dok će strateško korištenje sredstava EU-a omogućiti bolje usmjerivanje na prioritete EU-a u skladu s predanosti institucija EU-a načelu pametnog donošenja propisa. Pristup usmjeren na građane treba biti vodeće načelo u daljnjem radu.

Istovremeno se moramo usredotočiti na prilike i izazove pred nama. Svima mora biti jasno da će se Europski parlament, države članice, Komisija, Visoki predstavnik/EEAS, agencije EU-a i mnogi drugi morati čvršće udružiti kako bi mogli uspješno odgovoriti na promjenjivo okruženje. Cilj je ove Komunikacije utvrditi takve izazove i predstaviti mjere za koje Komisija smatra da ih treba raspraviti s Europskim parlamentom i Vijećem te ju je potrebno uzeti u obzir kada Europsko vijeće definira svoje strateške smjernice u skladu s člankom 68.