



Ve Štrasburku dne 11.3.2014
COM(2014) 154 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

Otevřená a bezpečná Evropa: cesta k realizaci

{SWD(2014) 63 final}

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Otevřená a bezpečná Evropa: cesta k realizaci

Úvod

V posledních pěti letech vznikly politiky, které mají za cíl podporovat otevřenější a bezpečnější Evropu. V červnu 2014 Evropská rada stanoví strategické pokyny pro další vývoj prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

S vědomím, že společné výzvy vyžadují společnou evropskou reakci, bude Rada schopna dále stavět na významném pokroku, kterého bylo dosaženo od roku 2009, kdy Stockholmský program stanovil své ambiciózní cíle. Od té doby konečně došlo k odsouhlasení společného evropského azylového systému, který přinesl zlepšení norem pro ty osoby, jež potřebují ochranu. Byl posílen schengenský prostor – jeden z nejpobulárnějších výdobytků evropského projektu. Zlepšily se i cesty pro legální migraci: podmínky pro vstup a pobyt jsou nyní jasnější a byl zaveden společný soubor práv migrantů. Společná vízová politika prošla velkými změnami, které zjednodušily vstup legálně cestujících osob do Evropské unie, což přispívá k jejímu hospodářskému růstu. V případě několika zemí došlo ke zrušení vízové povinnosti.

V oblasti bezpečnosti nyní právní předpisy a praktická spolupráce poskytují společné nástroje, které přispívají k ochraně evropských společností a hospodářství před závažnou a organizovanou trestnou činností. Větší spolupráce v oblasti prosazování práva se ukázala jako nezbytná v rámci reakce na takové společné hrozby, jako je například obchodování s lidmi, terorismus, kyberkriminalita a korupce.

Dále byl zaveden rámec pro vnější migrační a azylové politiky EU, který EU umožňuje komplexnější kontakt se sousedními či vzdálenějšími zeměmi a díky němuž se může podílet na probíhajících iniciativách vedených OSN a jednotlivými státy v oblasti migrace a rozvoje.

Přestože jsou úspěchy navazující na Stockholmský program značné, není práce ještě zdaleka u konce. K zajištění plného provádění a prosazování stávajících nástrojů ještě zbývá mnoho. Je třeba konzistentně provést právní předpisy týkající se azylu. Stále zbývá dokončit právní rámec pro společnou migrační politiku a v oblasti integrace je zapotřebí dalšího úsilí. Je třeba se věnovat otázkám bezpečnosti a zjevnou nezbytností je posílení spolupráce v oblasti prosazování práva mezi členskými státy a agenturami EU. Monitorování a hodnocení účinnosti právních předpisů a politik se musí stát nedílnou součástí cyklu politiky.

EU a její členské státy budou rovněž čelit novým výzvám. Evropa je součástí globalizovaného a propojeného světa, v němž bude mezinárodní mobilita podle očekávání jen vzrůstat. Do Evropy zamíří větší počet osob – někteří v rámci dočasného pobytu, jako například turisté, studenti a poskytovatelé služeb, jiní přijedou s trvalejším výhledem za prací nebo zde hledají ochranu. EU se bude potýkat i s demografickými změnami, urbanizací, stále rozmanitějšími společnostmi a nedostatkem postihujícím trh práce. Zásadní bude dosáhnout co možná největších přínosů politik v oblasti vnitřních věcí k posílení hospodářského růstu a přilákat do Evropy lidi s vhodnými dovednostmi a osoby cestující legálně.

Evropa bude také čelit následkům nestability v mnoha částech světa, zejména pak ve svém nejbližším okolí. Události, jako je arabské jaro a současná krize v Sýrii, vyžadují vhodnou a koordinovanou reakci na smíšené migrační toky a bude zapotřebí usilovněji pracovat na tom, aby ve Středozemním moři již nedocházelo k dalším tragédiím.

Technologie se rychle vyvíjí, poskytují nové příležitosti pro hospodářský růst a od základů mění způsob, jakým mezi sebou lidé komunikují a jak probíhají jejich vzájemné vztahy. A

tyto změny s sebou také nesou nové bezpečnostní problémy. Rostoucí obavy vzbuzuje kyberkriminalita, obchodování s lidmi se stává stále promyšlenější, objevují se nové formy přeshraniční organizované trestné činnosti a bezpečnost je nadále ohrožována terorismem. Musíme využít technologických inovací a vědy, jelikož nám mohou pomoci těmto rizikům čelit. EU bude muset i nadále mobilizovat nástroje nezbytné pro připravenost a odolnost v oblasti bezpečnosti, a to zejména s využitím Horizontu 2020 – svého programu pro výzkum a vývoj.

Ve stále provázanějším světě je nezbytné, aby otázky týkající se vnitřních věcí byly začleněny do celkové vnější politiky EU, a umožnily tak posílit dialog a spolupráci s třetími zeměmi. Jednotnost a soudržnost s vnější politikou pomůže předvídat problémy, lépe dosahovat cílů EU, propagovat její hodnoty a plnit její mezinárodní závazky v oblasti lidských práv.

Tyto strategické úvahy probíhají v době, kdy Evropa postupně vybředává z hospodářské a sociální krize, která po sobě zanechala stále ještě vysokou nezaměstnanost, a naše společnosti jsou nyní zranitelnější a náchylnější ke xenofobii. Právě za těchto okolností musí političtí vůdci přijmout rozhodující opatření, která zajistí otevřenou a bezpečnou Evropu, kde jsou základní práva zaručena, a to na základě Listiny základních práv Evropské unie, již musí dodržovat orgány EU při přijímání a provádění právních předpisů a členské státy, jednají-li v rámci působnosti práva EU. Politiky v oblasti vnitřních věcí podporují a chrání evropské hodnoty a umožňují občanům, aby žili v bezpečí a zabezpečení a užívali bohatství rozmanitosti, kterou poskytují naše společnosti.

Při přípravě tohoto sdělení Komise vedla konzultace s řadou zúčastněných stran a zainteresovaných subjektů, zejména prostřednictvím konference nazvané „Otevřená a bezpečná Evropa: Co bude následovat?“, která se uskutečnila ve dnech 29. a 30. ledna 2014, a prostřednictvím veřejné konzultace, z níž vzešlo mnoho příspěvků. Diskuse o našich budoucích politikách probíhaly také na půdě Evropského parlamentu, Rady, Výboru regionů a správních rad agentur EU.

Debata o politikách v oblasti vnitřních věcí musí být podložena důkazy. Z toho důvodu pracovní dokument útvarů Komise, který je připojen k tomuto sdělení, představuje výběr statistických údajů významných pro tyto úvahy.

POLITICKÉ PRIORITY

1. ÚČINNÁ POLITIKA V OBLASTI MIGRACE A MOBILITY

Demografické změny, zejména klesající počet pracujícího obyvatelstva v Evropě, spolu s nedostatkem dovedností významně postihujícím určitá odvětví (konkrétně technické obory, IT a zdravotní péči) negativně ovlivňují produktivitu EU, a tím i hospodářské oživení. Rostoucí celosvětové soupeření o dovednosti a talenty má dopad na trhy práce v mnoha členských státech a bude rozhodujícím faktorem evropské hospodářské prosperity v příštím desetiletí.

V posledních patnácti letech EU uplatňovala sektorový přístup k legální migraci. To vedlo ke společnému právnímu rámci, který upravuje přijetí určitých kategorií osob, uznává práva a postihuje porušení. Rámec posílil také společný závazek členských států týkající se integrace a návratu. Nyní nadešel vhodný okamžik ke konsolidaci celého tohoto souboru v rámci soudržnější společné migrační politiky EU, která rovněž zohledňuje krátkodobé i dlouhodobé ekonomické potřeby.

1.1 Maximální využití přínosů migrace a integrace

Evropa potřebuje dobře řízenou migrační politiku, která účinně přispívá k Evropě 2020: strategii pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění. Evropa musí přilákat nové talenty a účastnit se soutěže v celosvětovém měřítku. Důležité je dosáhnout součinnosti s

dalšími oblastmi politiky. EU by měla zajistit soudržnost například mezi politikami v oblasti migrace a zaměstnanosti, vzdělávání, vývoje a obchodu a umožnit krátkodobý pohyb vysoce kvalifikovaných pracovníků poskytujících služby. Přilákání a udržení mezinárodních studentů a podpora vzdělávání mezi legálně pobývajícími migranty pomůže zajistit přísun dovedností, které bude trh práce EU v budoucnu potřebovat.

K lepšímu určení hospodářských odvětví a povolání, které se potýkají s obtížemi při náboru pracovníků nebo s nedostatkem dovedností, by mělo být zavedeno společné hodnocení potřeb, které by probíhalo prostřednictvím strukturálních dialogů s členskými státy, podniky a odborovými svazy o poptávce po migraci pracovních sil a mobilitě související s obchodem. Vzhledem k možným rozdílným potřebám v členských státech by užitečným nástrojem pro zajištění pozitivního dopadu migrace a mobility na hospodářství EU byla platforma pro koordinaci na úrovni EU.

Souběžně by mělo dojít k posílení opatření zvyšujících potenciál migrantů, kteří již v členských státech legálně pobývají, protože míra jejich zaměstnanosti je v současnosti hluboce podprůměrná a mnozí z nich zažívají značné sociální vyloučení. Měly by být dále zdokonaleny stávající mechanismy pro zprostředkování zaměstnání, jako jsou EURES a Přehled dovedností EU, a jejich působnost by se měla rozšířit i na státní příslušníky třetích zemí. Přínosem by mohla být opatření, která by migrantům před odchodem poskytla informace a pomoc v oblasti odborné přípravy nebo uznávání kvalifikací, neměla by však být vnímána jako podmínka pro vstup do EU. Migrantům by mělo být usnadněno podnikání tím, že bude zajištěna stabilita povolení a bude jim umožněn snadný přístup k informacím a příležitostem pro navazování kontaktů.

Je třeba pracovat na přenositelnosti práv na důchodové zabezpečení a sociálních nároků, aby se migrujícím pracovníkům umožnilo například převést jejich zaměstnanecká důchodová práva mezi různými sektory a zeměmi, včetně třetích zemí, ve stejném rozsahu jako v případě občanů EU.

Aby přilákala talenty, měla by EU dále podporovat a zvyšovat uznávání zahraničních kvalifikací a odborných dovedností; to také pomůže využívat dovedností a kvalifikací legálně pobývajících migrantů. Za tímto účelem by EU rovněž mohla zahájit diskusi se svými mezinárodními partnery. V rámci zatraktivnění EU by se studentů a výzkumných pracovníků mělo týkat jednodušší a rychlejší udělování víz.

Stávající pravidla EU pro vstup migrantů a jejich práva musí provádět účinně a soudržně všechny členské státy. Hodnocení současných právních předpisů v oblasti legální migrace by pomohlo určit mezery, zlepšit konzistentnost a posoudit dopad stávajícího rámce. Mohlo by dojít k přijetí dalších kroků za účelem kodifikace a zjednodušení hmotněprávních podmínek pro vstup i práva státních příslušníků třetích zemí. To by znamenalo krok směrem k „jednotné oblasti pro migraci“, s cílem usnadnit mobilitu státních příslušníků třetích zemí uvnitř EU, a to i prostřednictvím vzájemného uznávání vnitrostátních povolení.

Evropa je rozmanitou společností, v níž integrace stále představuje jednou z výzev. V zájmu zlepšení sociální soudržnosti a plného využití výhod, které migrace přináší, by se mělo usilovněji pracovat na účinné integraci migrantů na trhu práce a v hostitelských společnostech. Při těchto snahách je třeba věnovat více pozornosti vyváženému zastoupení žen a mužů a řešit otázku významných rozdílů v zaměstnanosti migrantek. Mělo by být zajištěno spravedlivé zacházení a nediskriminační přístup na trh práce. Zranitelným migrantům, především ženám, mladým migrantům a nezletilým osobám bez doprovodu by se mělo dostávat cílené podpory a v praxi by měl být v souladu s Úmluvou OSN o právech dítěte používán přístup zohledňující „nejvlastnější zájem dítěte“. Na základě předchozí činnosti v oblasti integrace by mohly být určeny úspěšné politiky a rozšířeny osvědčené postupy. Další

činnost bude třeba věnovat budování kapacit a kontaktu s místními a regionálními orgány, které jsou v popředí integračních politik.

1.2 Přesvědčivý přístup k nelegální migraci a návratu

Prevence a omezování nelegální migrace je základní součástí každého dobře řízeného systému migrace. Omezování nelegální migrace vyžaduje kombinaci opatření. Nelegální migrace se často pojí s pašováním osob a obchodováním s lidmi a podporuje ji poptávka ze strany zaměstnavatelů, kteří nabízejí nelegální pracovní příležitosti. Základem je spolupráce se zeměmi původu a tranzitu, která by měla být nedílnou součástí vnějších činností EU, včetně rozvojové spolupráce.

Mohlo by být provedeno podrobné hodnocení současných pravidel bránících pašování osob a nová komplexní strategie EU by mohla plně využít stávajících nástrojů a řešit aspekt poptávky po nelegální migraci a zabývat se zločineckými sítěmi zapojenými do této činnosti. Za účelem upozornění populace na rizika nelegální migrace by mělo být prováděno více preventivních opatření, včetně informačních kampaní v zemích původu a tranzitu.

Pro Unii bude i nadále prioritou dobrovolný návrat. Proto by měla být zvážena opatření v oblastech evropského asistovaného dobrovolného návratu a reintegrace, která by mohla být prováděna v úzké spolupráci se zeměmi původu, mezinárodními organizacemi a nevládními organizacemi.

Souběžně je třeba, aby EU i nadále spolupracovala se třetími zeměmi, aby bylo zajištěno plné uplatňování stávajících povinností týkajících se zpětného přebírání stanovených v mezinárodních dohodách uzavřených s třetími zeměmi, které zajišťují účinný návrat státních příslušníků třetích zemí bez práva pobývat v EU. Možná bude zapotřebí zvážit nové dohody o zpětném přebírání s dalšími významnými zeměmi původu při současném využívání všech stávajících možností, které nabízí vnější politika EU. EU by měla i nadále prosazovat politiku návratu založenou na společných normách, které zajišťují spolehlivý a humánní návrat, při respektování základních práv a důstojnosti každého jednotlivce.

2. SCHENGEN, VÍZA A VNĚJŠÍ HRANICE

2.1 Schengen

Vytvoření schengenského prostoru, který lidem umožňuje cestovat bez toho, aniž by museli podstupovat kontroly, je jádrem evropské struktury. Evropané každoročně podniknou více než 1,25 miliardy cest za účelem cestování, obchodu či návštěvy přátel a příbuzných po celé Evropě bez překážek na vnitřních hranicích. Nejen, že si tento volný pohyb získal oblibu občanů, ale obrovským přínosem je i pro evropské hospodářství. Schengenský prostor by měl být dokončen. Účinné provedení změn správy Schengenu, které byly nedávno dohodnuty, je hlavní prioritou. Mělo by pomoci zvýšit vzájemnou důvěru mezi státy Schengenu, předcházet zneužívání a umožnit Unii řešit situace, kdy nějaký členský stát neplní své povinnosti týkající se ochrany jeho části vnějších hranic.

Za účelem ochrany bezpečnosti a volného pohybu osob je třeba věnovat zvláštní pozornost hladkému fungování Schengenského informačního systému (SIS II). Tento úkol je ústřední odpovědností Evropské agentury pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva (eu-LISA), která byla zřízena v roce 2012. Vedle zajišťování efektivního provozu stávajících i budoucích informačních systémů v oblasti vnitřních věcí by eu-LISA měla v nadcházejících letech hledat součinnosti mezi relevantními agenturami EU, pokud jde o bezpečnost a vývoj informačních systémů.

2.2 Lepší provádění společné vízové politiky

Cílem vízové politiky by mělo být usnadnit cestování legálně cestujících osob a zatraktivnit schengenský prostor jakožto destinaci pro státní příslušníky třetích zemí, při současném zachování vysoké úrovně bezpečnosti. Otevřenost návštěvníkům, kteří přispívají k hospodářskému růstu, je v zájmu EU. Je načase dokončit společnou vízovou politiku přezkoumáním schengenského vízového kodexu, aby se zajistila větší konvergence ve zpracovávání schengenských víz členskými státy, a dokončením celosvětového zavedení Vízového informačního systému (VIS). Bylo by možné vzít v úvahu přechod k systému, který by byl založen spíše na posuzování jednotlivců než na státní příslušnosti, poté, co by byl zhodnocen dopad takovéto politiky.

V zájmu zajištění harmonizovanějšího a rychlejšího vydávání víz bychom měli stále podporovat místní konzulární spolupráci a výměnu informací. Mělo by být podporováno zřizování středisek pro schengenská víza, aby se zvýšila a racionalizovala přítomnost členských států ve třetích zemích, pokud jde o sběr žádostí o víza a rozhodování o nich.

Součástí inteligentní vízové politiky by měly být také pravidelné přezkumy seznamů zemí, u jejichž občanů se víza vyžadují. V situacích, kdy vízová liberalizace zatím není reálná, by v zájmu usnadnění užší spolupráce mezi EU a partnerskými zeměmi a posílení mezilidských kontaktů bylo možné zvážit dohody o zjednodušení vízového režimu. Současný postup, kdy se souběžně s jakoukoli dohodou o zjednodušení vízového režimu uzavírají i dohody o zpětném přebírání, se ukázal jako užitečný a měl by být uplatňován i v budoucnu.

2.3 Integrovaná správa vnějších hranic

V průběhu let se významně pokročilo v integrované správě vnějších hranic EU. Díky revidovanému mandátu posílila role agentury FRONTEX, což umožnilo poskytovat lepší podporu členským státům, které se podílejí na společných operacích, i větší spolupráci se třetími zeměmi. Systém EUROSUR prohloubil spolupráci mezi členskými státy a agenturou FRONTEX a přispěje ke správě vnějších hranic a pomůže zachraňovat životy, především ve Středozemním moři. V souladu s námořní bezpečnostní strategií EU by rovněž měla probíhat spolupráce mezi subjekty v námořní oblasti.

Vzhledem ke zvyšujícímu se počtu osob, které přicházejí do EU, a dalšímu očekávanému zvýšení, zejména u osob využívajících leteckou dopravu, je však zapotřebí, aby se EU přeorientovala na moderní a účinnější správu hranic, která využívá nejmodernější technologie. Mělo by dojít k usnadnění přístupu legálně cestujícím osobám do Evropy při současném zlepšení bezpečnosti na hranicích. Prioritou by tudíž mělo být provedení „balíčku opatření pro inteligentní hranice“ složeného z evropského systému vstupu/výstupu a programu registrovaných cestujících. Mohly by být zváženy nové přístupy k účinné správě hranic s přihlédnutím k proveditelnosti zavedení evropského systému pohraniční stráže.

3. SPOLEČNÝ EVROPSKÝ AZYLOVÝ SYSTÉM V PRAXI

V nadcházejících letech a v souvislosti s možným nárůstem počtu žadatelů o azyl může EU čelit velkým výzvám v oblasti mezinárodní ochrany. Komplexní a smíšené migrační toky vyvíjejí tlak na kapacity členských států, pokud jde o zpracovávání žádostí o azyl, přijímání žadatelů a reakci na potřeby zranitelných skupin a také o integraci osob, jež byly uznány osobami, které potřebují mezinárodní ochranu.

3.1 Konsolidace Společného evropského azylového systému

Právní předpisy týkající se Společného evropského azylového systému jsou nyní schváleny a poskytují lepší přístup k azylu osobám, které potřebují ochranu, a také kvalitnější podmínky přijímání a rychlejší a spolehlivější rozhodnutí o azylu. Nyní musí dojít k jejich účinnému provedení do vnitrostátního práva a soudržnému uplatňování, čímž se členským státům umožní reagovat na problémy v oblasti mezinárodní ochrany.

V tomto úsilí bude hrát důležitou úlohu Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO), který pomůže zlepšit kvalitu posuzování žádostí o azyl a harmonizuje postupy v rámci EU, mimo jiné formou monitorování kvality rozhodnutí o azylu a sdružování informací členských států o zemích původu.

V souladu s cílem Smlouvy vytvořit jednotný status platný v celé EU by měly vzniknout nová pravidla pro vzájemné uznávání rozhodnutí o azylu mezi členskými státy a rámec pro převod ochrany. Tím by se snížily překážky pohybu v rámci EU a usnadnil by se převod dávek souvisejících s ochranou přes vnitřní hranice.

3.2 Odpovědnost a solidarita

Odpovědnost musí jít ruku v ruce se solidaritou. To znamená, že členské státy musí na jednu stranu plně dodržovat pravidla *acquis* Unie, a na druhou stranu by měly podporovat jiné členské státy, jejichž azylové systémy jsou dočasně vystaveny vysokému tlaku.

Vnitřní přesídlování příjemců mezinárodní ochrany, které bylo v posledních letech řízeno z Malt, představuje formu solidarity, kterou je třeba podporovat. Novou formou, která by se mohla v příštích letech rozvinout, je společné vyřizování žádostí o azyl. Rovněž by se dala prozkoumat možnost sdílení kapacit pro přijímání žadatelů o azyl v krizových situacích, aby se zajistilo, že žádné země nebudou řešit přeplněné kapacity, zatímco jinde tyto kapacity zůstanou volné. V budoucnu by se mělo uvažovat i o dalších způsobech, jak dosáhnout rovnoměrnějšího sdílení odpovědnosti mezi členskými státy.

3.3 Prevence a zvládání krizí

V dublinském nařízení je nyní zakotven mechanismus pro včasné varování, připravenost a řešení krizí. Správné použití jednotlivých fází bude vyžadovat, aby do Komise a EASO proudilo z členských států více informací o aktuální situaci a jakýchkoli nedostacích, které by mohly vést ke krizi. To znamená větší sběr dat a více analýz rizik založených na informacích dodaných členskými státy, delegacemi EU, agenturami EU, mezinárodními organizacemi a dalšími zdroji. Nedostatkům v azylových systémech členských států by se mělo předcházet pomocí preventivních opatření a plánování pro nepředvídané události.

Za účelem zvýšení připravenosti Unie zvládat hromadné přílivy uprchlíků by měl být vyhodnocen stávající rámec pro dočasnou ochranu, který by měl být v případě potřeby upraven tak, aby se stal praktičtější a pružnějším nástrojem.

3.4 Reakce na vnější výzvy a legální cesty k získání azylu v EU

Jakožto nedílná součást vnějších politik EU by měla být posílena podpora vysokých norem ochrany v zemích tranzitu a původu a snižování počtu osob, které se vydávají na nebezpečnou cestu přes Saharu, Středozemní moře či jinak s nadějí, že dospějí do Evropy.

Je třeba rozšířit působnost stávajících regionálních programů ochrany, jako jsou programy v severní Africe a Africkém rohu, a posoudit potřebu zavedení programů nových. Regionální programy ochrany by měly klást větší důraz na posilování kapacity vnitrostátních orgánů řešit vysídlení, včetně kapacity přijímat mezinárodní pomoc a propagace kladného vlivu uprchlíků na místní komunity.

EU by měla usilovat o zajištění organizovanějšího příchodu osob s opodstatněnými potřebami ochrany a zmenšení prostoru pro pašování osob a lidské tragédie.

S novými finančními prostředky, které jsou k dispozici, a v těsné spolupráci s rozvojovou politikou EU by Unie měla posílit svůj závazek v oblasti znovusídlování, které může nabídnout dlouhodobá řešení lidem, jež Vysoký komisař Organizace spojených národů pro uprchlíky (UNHCR) označil za osoby, které potřebují ochranu. V oblasti znovusídlování jsou výsledky EU zatím poměrně nevelké. V celosvětovém měřítku přijímají i nadále velkou většinu uprchlíků rozvojové země. Všech 28 členských států by mělo prokázat větší solidaritu

s hostitelskými zeměmi rozvojového světa tím, že se zapojí do opatření v oblasti znovusídlování a vezmou na svá bedra větší podíl odpovědnosti.

Znovusídlování by mohly doplňovat postupy pro chráněný vstup – umožňující lidem požádat o ochranu bez toho, aby museli podnikat potenciálně životu nebezpečnou cestu, aby dospěli k hranicím EU – počínaje koordinovaným udělováním víz z humanitárních důvodů a společnými pokyny. Mohla by být iniciována studie proveditelnosti týkající se případného společného vyřizování žádostí o ochranu mimo EU, aniž by bylo dotčeno stávající právo na přístup k azylovým řízením v EU.

4. DALŠÍ POSÍLENÍ GLOBÁLNÍHO PŘÍSTUPU K MIGRACI A MOBILITĚ

Na opatření k zajištění svobody, bezpečnosti a práva v Evropě mají vliv i události a vývoj mimo EU. Politické změny a nestabilita, zvětšující se rozdíly v prosperitě a změna klimatu vedou jak k dobrovolné mobilitě ve velkém měřítku, tak k nucenému vysídlování, které působí tlak na vnější hranice EU. EU musí účinněji komunikovat se sousedními zeměmi nacházejícími se na východ i na jih, jakož i se zeměmi vzdálenějšími, aby došlo k řešení příčin nelegální a nucené migrace. Za tímto účelem by EU měla pokračovat v pomoci zemím původu a tranzitu posilovat jejich kapacitu předcházet nelegální migraci a bojovat proti pašování přistěhovalců a obchodování s lidmi, zlepšovat správu hranic a kapacity v oblasti azylu a přijímání.

Aby se plně využily výhody rámce a nástrojů globálního přístupu k migraci a mobilitě, musí EU posílit partnerství s třetími zeměmi v oblasti migrace a mobility. Konkrétně partnerství v oblasti mobility mohou hrát důležitou úlohu při řešení nedostatku pracovní síly a dovedností v Evropě a usnadnit mobilitu související s obchodem. Dialogy o vízové liberalizaci a zjednodušení vydávání krátkodobých víz mohou rovněž přispět k podnícení hospodářského růstu v EU a podpoře rozvoje v třetích zemích.

Zvyšování dopadu globálního přístupu k migraci a mobilitě ve třetích zemích tudíž musí být prioritou. Výhrady a priority v oblasti vnějších vztahů by měly být odpovídajícím způsobem zohledněny při stanovování cílů a opatření. Nezbytností je spolupráce mezi různými zúčastněnými stranami. V zájmu zajištění účinnosti a soudržnosti opatření EU by měly být plně využívány kapacity ESVČ, včetně delegací EU.

V rámci agendy EU v oblasti migrace a rozvoje je třeba věnovat pozornost maximalizaci dopadů migrace „jih-jih“ na rozvoj, začleňování migrační politiky do vnitrostátních plánů rozvoje a snižování chudoby, posilování soudržnosti politik ve prospěch rozvoje a podpoře reintegračních opatření zaměřených na navracené migranty. Takováto spolupráce, jejímž cílem je zajistit dobře řízenou migraci, může mít významný přínos pro rozvoj v zemích původu.

EU by měla posílit své vztahy se sousedními zeměmi prostřednictvím dialogů o migraci, mobilitě a bezpečnosti a zavedením a prováděním partnerství v oblasti mobility. Je třeba zajistit plné provádění takovýchto partnerství s Marokem (podepsáno v roce 2013) a Tuniskem (podepsáno v roce 2014). EU by měla i nadále investovat do dialogů o regionální migraci a bilaterálních vztahů s prioritními zeměmi i mimo sousedství a pokračovat rovněž v podpoře lidských práv, demokracie, základních hodnot a řádné správy věcí veřejných.

5. EVROPA JAKO OCHRÁNCE

V roce 2010 EU přijala svoji první strategii vnitřní bezpečnosti a doprovodný akční plán. Strategie se zaměřuje na prioritní oblasti, v nichž by společná opatření na úrovni EU reagovala na hlavní bezpečnostní hrozby, a dodává přidanou hodnotu úsilí členských států. Uznává potřebu posilovat bezpečnost při plném dodržování základních práv, včetně práva na soukromí a ochranu osobních údajů. Vytýčených pět strategických cílů představovalo: 1) boj

proti mezinárodním zločineckým sítím, 2) předcházení terorismu a řešení radikalizace a náboru teroristů, 3) zvýšení bezpečnosti občanů a podniků v rámci kyberprostoru, 4) posílení bezpečnosti prostřednictvím správy hranic a 5) zvýšení odolnosti Evropy vůči krizím a katastrofám. Tyto cíle jsou stále platné. Vzhledem k vývoji výzev by měly Komise, členské státy a Evropský parlament společně pracovat na aktualizaci strategie vnitřní bezpečnosti a přezkoumat akce v rámci jednotlivých cílů na období 2015–2020. Podporou přístupu založeného na prevenci a prosazování práva by obnovená strategie vnitřní bezpečnosti měla také přispívat k větším součinnostem mezi vnitřními věcmi a dalšími oblastmi politik souvisejícími s vnitřní bezpečností, jako jsou například doprava, vnitřní trh, celní unie, výzkum a vývoj, digitální trh, civilní ochrana a vnější vztahy. Výzkum v oblasti bezpečnosti byl financován v rámci sedmého rámcového programu pro výzkum a rozvoj. Pro další program – Horizont 2020 – se počítá se zvýšením úsilí. EU bude i nadále podporovat sektor evropské bezpečnosti s cílem splnit strategické priority v oblasti bezpečnosti.

5.1 Boj proti mezinárodním zločineckým sítím

Pronikání organizovaných zločineckých skupin do hospodářství EU představuje bezpečnostní riziko. Závažné trestné činy s přeshraničním rozměrem, jako je například korupce, obchodování s lidmi, drogami, střelnými zbraněmi a dalším nedovoleným zbožím a sexuální vykořisťování dětí, působí vážnou újmu obětem i společnosti jako celku. Rozsah mnoha takových hrozeb se zvyšuje. Organizovaná trestná činnost se stává stále přizpůsobivější a rozvíjí své aktivity uvnitř Evropy i za jejími hranicemi. Stále představuje významnou hrozbu pro vnitřní bezpečnost EU a může mít destabilizující vliv na třetí země.

EU musí i nadále přizpůsobovat a posilovat svoji reakci na uvedené hrozby a koordinovat svoji činnost v rámci EU i mimo ni. Pro toto úsilí má zásadní význam operativní spolupráce mezi orgány členských států, která se zaměřuje na priority dohodnuté na úrovni EU v rámci politického cyklu pro boj proti závažné a organizované trestné činnosti. Je třeba posílit vzájemnou důvěru a zvýšit využívání společných vyšetřovacích týmů (SVT) a dalších společných operací za podpory finančních prostředků a agentur EU. Měla by být zvažována potřeba činnosti na úrovni EU, aby se zajistilo, že praktické spolupráci společných vyšetřovacích týmů nebrání rozdílná vnitrostátní pravidla pro vyšetřovací postupy.

Měla by být posílena výměna informací mezi donucovacími orgány členských států a příslušnými agenturami EU i mezi agenturami EU, při které se plně využívají stávající nástroje EU. Mělo by dojít k posílení úlohy Europolu, jakožto centra pro výměnu informací v rámci EU, v úzké spolupráci s členskými státy, úřadem OLAF a agenturou FRONTEX. Všechny členské státy by měly zřídit jednotná kontaktní místa při zohlednění příslušného rámce celní spolupráce. Mohla by se zvýšit interoperabilita systémů výměny informací při zohlednění vývoje širšího rámce řešení interoperability pro evropské orgány veřejné správy.

V zájmu podpory praktické spolupráce by se mělo rozvíjet vzdělávání na úrovni EU poskytované pracovníkům donucovacích orgánů. Evropský systém vzdělávání v oblasti prosazování práva by měl být v nadcházejících letech plně proveden, aby jej mohlo využívat velké množství úředníků na všech pozicích v rámci donucovacích orgánů, pracovníků pohraniční stráže a celníků.

Současně je třeba, aby EU zintenzívnila úsilí konkrétně zaměřené na trestnou činnost, která obětem i společnosti působí největší újmu. Korupce podkopává důvěru v demokracii, poškozují vnitřní trh, odrazuje zahraniční investice, připravuje orgány veřejné moci o daňové příjmy a usnadňuje aktivity organizovaných zločineckých skupin. Za účelem efektivnějšího zásahu proti korupci by členské státy měly navázat na návrhy uvedené ve zprávě o boji proti korupci v EU, která by měla být zveřejňována i v dalších letech. Protikorupční opatření by měla být lépe navázána na oblasti politik EU a z prostředků EU by mělo být podporováno

budování institucionálních a správních kapacit. Dále by se měla rozvíjet spolupráce mezi orgány EU, členskými státy a mezinárodními organizacemi.

Organizované zločinecké skupiny pobízí obrovské zisky, které plynou z nezákonného obchodování, korupce a finanční a další trestné činnosti. Boj proti uvedené pobídce a zabránění tomu, aby zisky z trestné činnosti pronikaly do legální ekonomiky, vyžaduje větší nasazení. Je třeba, aby směrnice o zajišťování a konfiskaci výnosů z trestné činnosti v EU byla všemi členskými státy neprodleně provedena do vnitrostátního práva a uplatňována. Úřady pro vyhledávání majetku z trestné činnosti, donucovací, justiční a správní orgány, jako jsou daňové a licenční orgány, by měly posílit spolupráci a zlepšit vyhledávání majetku. Praní peněz pomáhá zločineckým skupinám ukrývat výnosy z jejich trestné činnosti. Aby se zabránilo zneužívání finančního systému, musí být brzy přijat, proveden do vnitrostátního práva a uplatňován návrh čtvrté směrnice o boji proti praní peněz a musí být zvážena potřeba vytvořit právní předpisy EU, které by bránily praní peněz.

Obchodování s lidmi představuje rostoucí hrozbu. EU přijala strategii EU na období 2012–2016 zaměřenou na vymýcení této trestné činnosti a směrnici, která nyní musí být neprodleně provedena do vnitrostátního práva a uplatňována. Provedení strategie musí být dokončeno, a to včetně aspektů týkajících se obchodování s lidmi ve třetích zemích. Měla by být vytvořena strategie na období po roce 2016, která by se věnovala mimo jiné prevenci, pomoci obětem, bezpečnému návratu a reintegraci i úloze internetu. Měla by být zvážena potřeba kriminalizovat úmyslné využití služeb obětí obchodování s lidmi. Za účelem dosažení uvedených cílů by měla být prodloužena funkce koordinátora pro boj proti obchodování s lidmi.

Obchodování s nedovolenými drogami zůstává z pohledu trestné činnosti neobyčejně ziskovým podnikem. V roce 2013 Europol a agentura EU pro drogy (EMCDDA) společně vypracovaly první zprávu o drogových trzích, která poukázala na nárůst počtu nových psychoaktivních látek. Komise navrhla právní předpisy, které umožňují rychlé stažení takových látek z trhu, jsou-li zdraví škodlivé, při respektování legálního průmyslového a komerčního využití. I tyto právní předpisy by měly být přijaty a provedeny jako součást vyrovnaného přístupu, který odráží protidrogová strategie EU.

Sexuální vykořisťování a zneužívání dětí doživotně poškozuje. Směrnice EU, která se zaměřuje na vykořisťování prostřednictvím internetu, musí být prioritně provedena do vnitrostátního práva a uplatňována. Důležitost ochrany dětí proti sexuálním trestným činům by měla být více začleňována do jiných oblastí politik EU a měla by být zvážena potřeba vytvořit komplexní strategii EU.

Násilí související se střelnými zbraněmi v EU stále vede k vážným zraněním a stojí lidské životy, a proto je třeba většího úsilí v boji proti nedovolenému obchodu se střelnými zbraněmi. Přezkum stávajících právních předpisů EU, které se týkají prodeje střelných zbraní a jejich převodu uvnitř EU, by, pakliže by jej doprovázelo větší praktické úsilí o prosazování práva, omezil riziko nelegálního používání střelných zbraní a obchodu s nimi.

Účinnost stávajících dohod a ujednání v případě sdílení informací v oblasti prosazování práva se třetími zeměmi by měla být i nadále přezkoumávána a podle potřeby dále rozvíjena. Větší využívání údajů jmenné evidence cestujících (PNR), a to v třetích zemích i mezi členskými státy, by mělo být řešeno v kontextu nového regulačního rámce na úrovni EU, čímž se zajistí vysoká úroveň ochrany údajů jak v případě zpracovávání údajů PNR v rámci EU, tak i v případě převodu údajů PNR z EU do třetích zemí. Konečně by měl být schválen a vytvořen nástroj EU pro jmennou evidenci cestujících (PNR). Rovněž by mělo dojít k přezkumu směrnice o uchovávání údajů, a to souběžně s revizí směrnice o soukromí a elektronických komunikacích a při zohlednění jednání o rámci pro ochranu údajů.

5.2 Předcházení terorismu a řešení radikalizace a náboru teroristů

V minulých letech došlo k několika teroristickým útokům, které ve většině případů provedli jednotlivci nebo menší skupiny, avšak mnoho z nich mělo vážné následky. Hrozba, kterou představuje terorismus a násilný extremismus, bude pro EU v nadcházejících letech velkou výzvou. Znepokojivý je současný trend, kdy většinou mladí lidé odcházejí bojovat do zahraničí, například do Sýrie. Někteří se tam pak napojí na teroristické skupiny. Po návratu by tyto osoby mohly představovat závažnou hrozbu pro bezpečnost EU.

Naši reakci musí být terorismu předcházet, jak uvádí strategie EU pro boj proti terorismu, a zabývat se radikalizací vedoucí k terorismu. Je třeba, abychom komplexně posílili naši reakci na násilný extremismus a terorismus, při zohlednění jak vnitřního, tak vnějšího rozměru. Pro směřování další činnosti bude mít zásadní význam plánovaná aktualizace Strategie Evropské unie pro boj proti radikalizaci a náboru teroristů. Jak navrhl Komise, je třeba se zaměřit na pomoc lidem, kteří chtějí opustit prostředí extremismu, na přípravu místních aktérů, zapojení místních komunit, posílení spolupráce se soukromým sektorem za účelem boje proti internetové radikalizaci a na lepší propojení vnitřních opatření s vnějšími snahami. Potírání násilného extremismu by mělo i nadále zůstat součástí rozvojové a bezpečnostní pomoci EU třetím zemím, která zahrnuje aspekty vzdělávání, občanské společnosti, správy věcí veřejných, médií a genderové aspekty.

S cílem podpořit toto úsilí by měla být posílena síť pro zvyšování povědomí o radikalizaci (Radicalisation Awareness Network), která by se měla rozvinout do podoby znalostního centra, které bude shromažďovat osvědčené postupy a lépe koordinovat činnost mezi odborníky z praxe.

EU náleží úloha pomáhat členským státům vytvářet sítě pro prosazování práva a zlepšovat přípravu a cvičení určené pro donucovací orgány, jejichž úkolem je vypořádat se s teroristickými útoky. V roce 2013 provedla síť ATLAS (síť protiteroristických intervenčních sil členských států EU) dosud největší cvičení v EU. V rámci této činnosti by mělo probíhat více cvičení, a to jak na operační, tak i na strategické úrovni. Cílem pro nadcházející roky by mělo být dosažení lépe vycvičených sil s větší interoperabilitou.

EU již dospěla k dohodě o právních předpisech, které znesnadní přístup k prekurzorům sloužícím k výrobě výbušnin. Nyní je třeba zajistit jejich účinné provádění. Rovněž je potřeba zvýšit a dále upřednostňovat činnost věnovanou chemickým látkám, biologickým, radiologickým a jaderným materiálům a výbušninám.

Koordinace boje proti terorismu musí zohlednit nové institucionální struktury zavedené Lisabonskou smlouvou, mj. podporovat činnost vysokého představitele / ESVČ v oblasti vnějších vztahů EU, zejména při zlepšování komunikace mezi Unií a třetími zeměmi.

5.3 Zvýšení bezpečnosti občanů a podniků v rámci kyberprostoru

Závislost našich společností na internetu se stále více prohlubuje. Je třeba vybudovat bezpečné a důvěryhodné systémy, aby lidé a podniky mohli plně využívat potenciál internetu. Nezbytností je zajistit bezpečné provádění elektronických plateb. Objevují se však nové výzvy, k nimž se řadí například používání digitálních měn a online platforem, které usnadňují mnoho forem závažné a organizované trestné činnosti. Je pravděpodobné, že v nadcházejících letech počet kybernetických útoků poroste, a to navzdory významným opatřením přijatým s cílem zlepšit schopnost boje proti kyberkriminalitě a posílit kybernetickou bezpečnost.

Operační schopnost bojovat proti počítačové kriminalitě je třeba zvýšit. EU v rámci Europolu zřídila Evropské centrum pro boj proti kyberkriminalitě (EC3). Za první rok své existence již toto centrum prokázalo svůj význam při podpoře vyšetřování vedeného členskými státy v souvislosti se širokou škálou trestné činnosti sahající od podvodů až po sexuální zneužívání dětí prostřednictvím internetu. Komise bude i nadále podporovat rozvoj EC3 jakožto střediska

boje proti kyberkriminalitě v Evropě. Jedním z hlavních úkolů EU bude pomáhat členským státům rozvíjet jejich schopnosti bojovat proti kyberkriminalitě. V ideálním případě by každý členský stát měl mít své centrum pro boj proti kyberkriminalitě.

Na strategické úrovni potřebuje EU koordinovanější reakci. První strategie kybernetické bezpečnosti EU byla přijata s cílem vytvořit nejbezpečnější online prostředí na světě. Tuto vizi je nyní třeba promítnout do příslušných opatření.

Strategie rovněž uznává potřebu větší mezinárodní spolupráce, a to jak na strategické, tak i operační úrovni. V tomto ohledu se jako prospěšná pro dosažení konkrétních výsledků ukázala dohoda, které bylo dosaženo s USA na vrcholné schůzce v roce 2010 a již se zakládá pracovní skupina pro problematiku kybernetické bezpečnosti a kyberkriminality. Mezi tyto konkrétní výsledky se řadí především vznik globální aliance pro boj proti sexuálnímu zneužívání prostřednictvím internetu založené Evropskou unií a Spojenými státy. Aliance v současnosti sdružuje 52 zemí z celého světa a může sloužit jako inspirace pro budoucí iniciativy. EU by měla zajistit, aby tato aliance i nadále přinášela výsledky, a také pobízet další země, aby se do ní zapojily.

EU se již dohodla na přísnějších právních předpisech v oblasti boje proti kyberkriminalitě, jež je třeba rychle provést. Účinná akce v této oblasti také vyžaduje posílení spolupráce se soukromým sektorem. Rovněž je potřeba vyjasnit jurisdikci v kyberprostoru. V tomto ohledu bude v oblasti globální spolupráce i nadále plnit důležitou úlohu budapeštská Úmluva Rady Evropy o kyberkriminalitě a členské státy, které tuto úmluvu dosud neratifikovaly, by tak měly učinit.

5.4 Posílení bezpečnosti prostřednictvím správy hranic

Jednotný a přísný standard pro zabezpečení a správu hranic plně respektující základní práva je nezbytností. Politikám správy hranic náleží významná úloha při potlačování přeshraniční trestné činnosti a udržování vysoké úrovně bezpečnosti.

Strategie integrované správy hranic by měla být aktualizována na základě zkušeností získaných při provádění stávajících nástrojů politik. V zájmu zvýšení bezpečnosti by měla EU zvážit, jakým způsobem lze integrovat stávající systémy a platformy, a měla by usilovat o další spolupráci na vnitrostátní úrovni mezi pohraniční stráží a ostatními orgány činnými na hranici.

V souvislosti s pohybem zboží bude v roce 2014 v návaznosti na sdělení Komise z roku 2013 představena strategie věnovaná řízení rizik v oblasti cel a bezpečnosti dodavatelského řetězce. Tato iniciativa umožní účinnější řízení rizik tím, že se zlepší dostupnost a využití údajů o dodavatelském řetězci, dojde k posílení spolupráce a koordinace mezi celními orgány na mezinárodní úrovni a s ostatními donucovacími orgány a bezpečnostními složkami a posílí se kapacity na úrovni členských států a EU, které umožní integrovanější a jednotnější reakci EU na rizika v dodavatelském řetězci.

5.5 Zvýšení odolnosti Evropy vůči krizím a katastrofám

EU výrazně zvýšila svoji schopnost předcházet přírodním i člověkem způsobeným katastrofám a připravit se a reagovat na ně. Nyní se pozornost zaměří na to, aby zavedené systémy fungovaly. Středisko pro koordinaci reakce na mimořádné situace se ujalo své role poskytovatele služeb a platformy pro koordinaci reakce na závažné katastrofy.

Klíčovým úkolem bude plné provedení nových právních předpisů týkajících se civilní ochrany, které mapují budoucí činnost v této oblasti na úrovni EU. Ještě zbývá dosáhnout dohody na podmínkách použití doložky solidarity, které určují rámec pro reakci na závažné katastrofy. Úsilí bude věnováno začleňování otázek zvládání katastrof do dalších politik a fondů a také posilování přínosu vědy a inovací pro zvládání katastrof.

Je třeba se zabývat takovými operačními výzvami, jako je interoperabilita zařízení a komunikačních systémů, a bude nezbytné zintenzívnit činnost věnovanou přípravě a cvičením.

5.6 Budování vnitřní bezpečnosti v globálním kontextu

Evropská vnitřní bezpečnost zahrnuje i činnosti přesahující hranice EU a prováděné ve spolupráci s partnery ze třetích zemí. Takovou spolupráci vyžaduje například radikalizace, boj proti obchodování s lidmi a boj proti obchodu s drogami.

Nestabilita v mnoha třetích zemích ohrožuje demokracii, právní stát a lidská práva v dotčených zemích, ale mohla by mít i významný dopad na EU. Otázky vnitřní bezpečnosti by měly být systematictěji řešeny jako součást vnějších politik EU ve spojení s programy pomoci a spolupráce EU a dalšími nástroji politik používanými pro mezinárodní spolupráci. Mělo by se tak dít formou poskytování pomoci při budování kapacit prosazování práva, nabízením odborné přípravy nebo sdílením znalostí a osvědčených postupů. EU posílí rozvojovou spolupráci se svými partnery a podpoří jejich úsilí o posílení ochrany lidských práv, právního státu a aspektů správy věcí veřejných, jako jsou transparentnost, účast a odpovědnost.

EU by měla i nadále spolupracovat s partnery na vnitrostátní a regionální úrovni na vytvoření sdíleného programu věnovaného bezpečnosti a zabývat se součinnostmi a soudržností s členskými státy a dalšími dárci. V zájmu toho, aby se strategické priority v oblasti vnitřních věcí promítly do mezinárodní agendy, by měla být dále posílena spolupráce s ESVČ.

ZÁVĚR

Zajištění svobody, bezpečnosti a práva je hlavním cílem Evropské unie. Od roku 1999, kdy vstoupila v platnost Amsterodamská smlouva a byl přijat program z Tampere, bylo vykonáno mnohé pro zajištění otevřené a bezpečné Evropy ukotvené v dodržování základních práv a založené na odhodlání sloužit evropským občanům. Prioritami pro budoucí úsilí musí být provedení právních předpisů, konsolidace těchto úspěchů a také prohloubená praktická spolupráce. Díky monitorování a hodnocení účinnosti právních předpisů a politik bude možné přizpůsobit naši činnost. Strategické využívání finančních prostředků EU umožní lepší orientaci na priority EU v souladu s odhodláním orgánů EU prosazovat inteligentní regulaci. Hlavní zásadou pro další činnost by měl zůstat přístup zaměřený na občany.

Současně je však nezbytné, abychom zaměřili pozornost na příležitosti a výzvy, které jsou před námi. Všem musí být jasné, že Evropský parlament, členské státy, Komise, vysoký představitel / ESVČ, agentury EU a mnoho dalších budou muset pevněji spojit síly, aby mohli účinně reagovat na měnící se prostředí. Toto sdělení si klade za cíl takové výzvy pojmenovat, představuje opatření, o nichž by se podle názoru Komise mělo diskutovat s Evropským parlamentem a Radou, a mělo by být zohledněno při vymezování strategických směrů Evropské rady v souladu s článkem 68.