



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 26.9.2011

COM(2011) 564 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ ОТ КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ДО
СЪВЕТА, ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И
ДО КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

**относно сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи в
рамките на Източното партньорство**

СЪОБЩЕНИЕ ОТ КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ДО СЪВЕТА, ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И ДО КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

относно сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи в рамките на Източното партньорство

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В Стокхолмската програма, приета от Европейския съвет на 2 декември 2009 г.¹, бе подчертано значението на **външното измерение на политиките в областта на правосъдието и вътрешните работи (по-нататък „ПВР“)** за успешното постигане на определените в програмата цели, както и необходимостта тя да бъде изцяло в съответствие с всички други аспекти на външната политика на Европейския съюз.

През последните години действията на ЕС, свързани с външното измерение на правосъдието и вътрешните работи, се развиват постоянно въз основа, наред с другото, на 1) съблюдаване на **демократията, основните права и върховенството на закона**, 2) принципа на **партньорство с трети държави**, и по-конкретно със съседните държави, и 3) засилване на координацията и **обмена на информация** относно действията на ЕС и на държавите-членки и пълноценно използване на всички налични инструменти.

В Стокхолмската програма е отправена покана към Комисията да представи план за постигането на напредък в сътрудничеството в областта на ПВР с държавите от Източното партньорство. Необходимостта от такова сътрудничество бе подчертана и в съвместното съобщение на Комисията и на Върховния представител от 25 май 2011 г. „*Нов отговор на промените в съседните държави*“², както и в заключенията от заседанието на Съвета по външни работи от 20 юни 2011 г., потвърдени от Европейския съвет през юни. За напредък в тази област се призовава и при текущото преразглеждане на глобалния подход към миграцията.

Улесняването на **междупличностните контакти**, съпроводено същевременно от насърчаване на **основните права, засилване на върховенството на закона**, укрепване на съдебната власт и участие в съдебно сътрудничество, е важна предпоставка за поддържане на мира и стабилността и благоприятства **икономическото, културното и социалното развитие** на всички участващи държави.

Това е един от водещите принципи на **Източното партньорство** (по-нататък „ИП“), създадено на срещата на върха в Прага през 2009 г. между ЕС и Армения, Азербайджан, Беларус, Грузия, Република Молдова (по-нататък „Молдова“) и Украйна. Една от основните цели на Източното партньорство продължава да бъде

¹ „Стокхолмска програма — Отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите“ 17024/09.

² Съвместно съобщение до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Нов отговор на промените в съседните държави, 25 май 2011 г., COM(2011) 303.

повишаването на мобилността на гражданите в една сигурна и добре управлявана среда. Като първа стъпка тази цел е свързана със споразумения за облекчаване на визовия режим и за обратно приемане. След сключване и ефективно прилагане на тези споразумения ЕС и държавите партньори ще предприемат постепенни действия за съвременно установяване на безвизови режими, след оценка на обстоятелствата за всеки отделен случай и ако са налице условията за добре управлявана и сигурна мобилност. Срещата на върха на Източното партньорство във Варшава на 29-30 септември 2011 г. следва да потвърди ключовите цели и да даде допълнителен импулс на партньорството, включително в областта на ПВР.

В контекста на сътрудничеството с държавите от Източното партньорство следва да продължи да се обръща особено внимание на справянето с незаконните наркотици, които представляват многоаспектен здравен и социален проблем, както и проблем, свързан със сигурността.

Диалогът и сътрудничеството с държавите от ИП в областта на ПВР вече са добре развити, както на двустранно, така и на многостранно равнище. Следователно не е необходимо да се създават нови рамки, а по-скоро да се **укрепят, рационализират и допълнят вече съществуващите.**

След опита и поуки от първите години на сътрудничество в рамките на ИП, настоящото съобщение представя конкретни предложения, с които се цели **по-нататъшно укрепване на политическото и оперативното сътрудничество**, насочени към създаването на **общо пространство на ПВР между ЕС и неговите източни партньори:**

- **укрепване на съществуващите рамки** за диалог и сътрудничество, в това число определяне на принципите на това сътрудничество, както и
- **анализ на постигнатия до момента напредък и предложение за насоки** за по-нататъшно засилване на сътрудничеството, в това число и тематични приоритети на това сътрудничество.

2. УКРЕПВАНЕ НА ДЕЙСТВАЩАТА ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ДИАЛОГ И СЪТРУДНИЧЕСТВО: ПРИНЦИПИ И СТРУКТУРИ

2.1. Принципи на сътрудничеството

Укрепването на съществуващото сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи с държавите от Източното партньорство следва да се основава на следните четири **основни принципа:**

Разграничаване – по-нататъшното развитие на сътрудничеството по въпроси, свързани с ПВР, с всяка от държавите, партньори по ИП, ще зависи от напредъка, осъществен от тази държава партньор по отношение на нейните реформи в областта на ПВР и на прилагането на всички уместни политики. Този напредък ще се следи в тясно сътрудничество със съответната държава партньор.

Обвързаност с условия – по-нататъшното укрепване на сътрудничеството с държавите от Източното партньорство ще бъде постепенно и обусловено от постигнатия напредък и успешното сътрудничество в договорените области.

Съгласуваност на политиката – подходът към сътрудничеството в областта на ПВР с държавите от ИП следва да се разглежда в контекста на цялостната външна политика на ЕС и в съответствие с други уместни политики на ЕС, както и с провежданото сътрудничество с други държави в региона.

Регионално сътрудничество – насърчаването на регионалното сътрудничество е от ключово значение, за да се даде отговор на трансграничните предизвикателства в областта на ПВР и следва да бъде окуражавано.

Освен посочените по-горе принципи, от значение за междуличностните контакти и повишената мобилност са диалогът, подкрепата и ангажирането с **организации на гражданското общество, включително мигрантски общности и местните власти** както в ЕС, така и в партньорите от ИП, и следователно следва да имат приоритетно място в сътрудничеството в областта на ПВР.

2.2. Структури за сътрудничество

2.2.1. Двустранно равнище

За да се избегне припокриване на обсъжданията в различни форуми, се предлага следният подход:

- структурите по **Споразумението за партньорство и сътрудничество** (а скоро и **Споразумение за асоцииране**), и по-специално уместните подкомитети и политически диалози, следва да продължат да бъдат основната рамка за обсъждане на двустранното сътрудничество в областта на ПВР. Успоредно с това следва да се продължат и засилят диалозите, посветени на правата на човека.
- Резултатите от работата на **съвместните комитети за обратно приемане и облекчаване на визовия режим**, както и резултатите от напредъка при **диалозите по визови въпроси**, когато те са налице, следва да бъдат разгледани на срещите на подкомитетите по ПВР.
- Когато е уместно, **партньорствата за мобилност (ПМ)** следва да продължат да служат като рамка за диалога и **оперативното сътрудничество относно миграцията** във всички нейни измерения: законна миграция, борба с незаконната миграция, както и връзката между миграция и развитие. За предпочитане е заседанията на партньорствата за мобилност да бъдат организирани успоредно с тези на подкомитетите по ПВР, като предоставят материал за работната програма на тези подкомитети. По принцип възможността за подписване на ПМ следва да бъде **открита за всички държави, партньори по ИП**³, в зависимост от постигания напредък и положението на държавата по отношение на миграцията.
- В съответствие с текущата оценка на глобалния подход към миграцията и за по-добро тематично равновесие, съществуващите партньорства за мобилност следва да дават допълнителен импулс на сътрудничеството в областта на

³ До този момент са подписани ПМ с две държави от ИП (Молдова и Грузия), като скоро ще бъде подписано трето партньорство (с Армения) (вж. приложението).

миграцията и мобилността. За да се постигне това, е необходим ангажимент от всички участващи партньори както на политическо, така и на оперативно равнище. Следва да бъде разработен **инструмент за наблюдение на дългосрочното въздействие от партньорствата за мобилност** върху мигрантските потоци, управлението на миграцията и други свързани политики в държавите партньори и в ЕС. Редовното наблюдение ще даде също така възможност за установяване на пропуските и нуждите, които следва да бъдат разгледани в рамките на ПМ. Освен това този инструмент за наблюдение следва да бъде съгласуван и съвместим с други инструменти и рамки, за да фокусира и увеличи своето въздействие.

- **Области**, на които се отдава **висок приоритет**, като например борбата срещу организираната престъпност, в това число трафикът на хора, въпросите, свързани с правата на човека и корупцията, следва да се обсъждат редовно в съществуващите рамки, и по-конкретно в подкомитетите по ПВР и/или специалните диалози за правата на човека, както и в ПМ, когато има такива, като целта е да се **засили практическото сътрудничество** в рамките на Източното партньорство.
- **Сътрудничеството в сферата на наркотиците** следва да продължи чрез съществуващите двустранни политически диалози с Украйна. Като пример за **нови двустранни диалози** трябва да послужат двустранните диалози, стартирани от полското председателство (с Армения, Молдова, Азербайджан и Грузия), като те трябва да бъдат **институционализирани**, а целта да бъде постигането на подобни форуми с всички източни държави.
- **Засиленото сътрудничество със съответните агенции** (FRONTEX, Европол, Евроюст, CEPOL, Европейската служба за подкрепа в областта на убежището и Агенцията за основните права) трябва допълнително да бъде насърчавано и да продължи да заема редовно място в дневния ред на заседанията на подкомитетите по ПВР и на срещите на ПМ. Други институции и агенции, като Европейската фондация за обучение или Европейския център за мониторинг на наркотиците и наркоманиите, могат да бъдат привлечени към работата по уместни въпроси.

2.2.2. Регионално и многостранно равнище

Редица регионални форуми, в които участват заедно държавите-членки на ЕС и партньорите от ИП, предлагат платформи за обмен на информация и най-добри практики, както и за изпълнение на конкретни трансгранични инициативи (вж. приложението). С оглед на **рационализирането на рамката за регионално и многостранно сътрудничество, както и за повишаване на нейната ефективност**, се отправят следните препоръки:

- Следва да се разгледа възможността за свикване на **конкретни срещи по въпросите на ПВР на министерско равнище** в контекста на Източното партньорство, за да се гарантира подходящо политическо упътване и координация. Когато това е целесъобразно, тези срещи могат да се провеждат годишно, за да се разгледа постигнатият напредък и да се дадат насоки за в бъдеще.

- За да се **рационализира** рамката за регионален диалог и сътрудничество, въпросите, свързани с ПВР, следва да продължат да бъдат включвани редовно в дневния ред на **многостранната платформа на ИП за демокрация, добро управление и стабилност** и свързаните групи за обсъждане⁴, както и други подходящи платформи, като например Платформа 4, която насърчава диалога относно междуличностните контакти. За постигането на тази цел ще допринесе създаването на **Група за обсъждане относно миграцията и убежището** с оглед да бъдат включени в рамката на ИП най-добрите практики и установените поуки от процеса от Съдеркопинг.
- Като се има предвид, че **процесите от Прага и Будапеща** се застъпват до голяма степен, може да бъде препоръчително частичното включване на процеса от Будапеща в този от Прага. Двата процеса ще бъдат **взаимно допълняеми от географска гледна точка**, като Източна Европа и Централна Азия ще бъдат обхванати от процеса от Прага, а „Пътят на коприната“, Иран, Пакистан и Афганистан, ще бъдат обхванати от процеса от Будапеща. Ангажиментът на Турция ще продължи да бъде от ключово значение за процеса от Будапеща.

2.3. Координиране и финансово подпомагане

За по-голяма оперативност на Източното партньорство е необходимо **ефективно координиране** между действията, предприемани от ЕС и от неговите държави-членки. Следва да се създаде **лек механизъм за наблюдение** на действията, предприемани от всички участници, в това число ежегодно докладване относно дейностите в областта на ПВР.

През следващите години една от основните цели в областта на ПВР ще бъде необходимостта от допълнително укрепване на регионалното сътрудничество между ЕС и държавите по ИП, като постигането ѝ изисква **значително и гъвкаво финансово подпомагане**. Следва да се активизира по-специално изграждането на мрежи между ЕС и държавите по ИП, както и подкрепата за проекти и програми, които разглеждат трансгранични или подобни въпроси от значение и за двата региона. ЕС също така трябва да обмисли възможността да поеме **по-явна роля в координирането на донорите** в тази област, например чрез създаването на консултативни механизми, посветени на въпросите на ПВР.

3. ПРЕДЛАГАНЕ НА БЪДЕЩИТЕ СЪПКИ В ДИАЛОГА И СЪТРУДНИЧЕСТВОТО В ОБЛАСТТА НА ПВР: ТЕМАТИЧНИ ПРИОРИТЕТИ

Засилването на партньорството по въпроси, свързани с ПВР, изисква установяването на широк набор от мерки. ЕС и неговите държави-членки следва да продължат да насърчават и подкрепят държавите от ИП в провеждането на всички необходими действия, в това число чрез **мерки за изграждане на капацитет, чрез обмен на информация и най-добри практики**, както и чрез определяне на подходящи законодателни мерки и мерки на политиката, когато това е подходящо и в съответствие

⁴ Група за обсъждане по въпросите на интегрираното управление на границите, Група за обсъждане относно борбата срещу корупцията и Група за обсъждане относно по-доброто функциониране на съдебната власт.

с разделението на компетентността, в областите на миграция и мобилност, сигурност и защита на личните данни, както и правосъдие и основни права. При възможност мерките, посочени по-долу, следва да бъдат отразени в споразуменията за асоцииране, които в момента се договарят.

3.1. Миграция, мобилност и убежище

3.1.1. Събиране, анализ и ефективно използване на данни за изработване на политика, основана на факти

Значителен обем работа и ресурси вече са инвестирани в усъвършенстването на системи за събиране и анализ на данни в държавите от ИП. Понастоящем се подготвя разширен **миграционен профил** като част от партньорството за мобилност с Молдова, както и за останалите държави от ИП в контекста на финансираните от ЕС проекти „Изграждане на партньорства за миграция“. Въпреки това точността на наличната информация относно миграцията, и следователно прецизността на разработването на политика, основана на факти, са значително отслабени от **липсата на подходящи, налични и надеждни статистически данни** в региона, от **лошото качество на съществуващите данни** и от **различията в определенията, статистическите методологии и показателите**, използвани в различни части на региона.

Нужно е да се предостави подкрепа на **националните статистически институти**, за да им се даде възможност да развият своя капацитет за изготвяне на необходимите статистически данни и за да поемат ролята на координатори на статистическите дейности. Освен това в бъдеще следва да се насърчава **хармонизирането на статистическите показатели и методологии** в региона на ИП. ЕС следва да поощрява прилагането в държавите от ИП на формата HIMS⁵ за хармонизирани проучвания на миграцията, за да се събират данни за миграцията, включително относно нейните определящи фактори и последиците.

Когато това е уместно и при строго спазване на **принципа за статистическа поверителност**, следва да се насърчава включването в **националните преброявания и проучванията на домакинствата** на въпроси, свързани с миграцията, за да се установи надежден и стабилен източник на сравними данни.

ЕС следва да окуражава и да подкрепя държавите от ИП да поемат отговорността за своите миграционни профили, така че тези профили да могат да бъдат използвани и като **инструмент за подобряване на съгласуваността на политиката и за оценка на политиката**.

На последно място, необходими са повече усилия за насърчаване на **сътрудничеството между научноизследователски институции**, които се занимават с въпроси на миграцията, в ЕС и в държавите от ИП.

⁵ Проектът HIMS (Household International Migration Surveys) бе разработен в рамките на програмата MEDSTAT за техническа помощ на държавите от Средиземноморието, обхванати от Европейската политика за съседство, и е насочен към събирането на данни за миграцията, включително относно нейните определящи фактори и последици.

3.1.2. Законна миграция, интеграция и връзка между миграция и развитие

Законната миграция, ако бъде добре управлявана, може да отговори на нуждите на пазара на труда както в страната на произход, така и в приемащата страна. Тя може също така да спомогне за намаляване на незаконната миграция, тъй като се предоставят законни алтернативи на мигрантите. ЕС и неговите държави-членки работят заедно с държавите от ИП за улесняване на законната миграция въз основа на двустранни инициативи и споразумения и в рамките на партньорствата за мобилност.

За да определи основата за бъдещи действия в тези сфери, ЕС понастоящем работи по проучване на **разходите и ползите от трудовата миграция** от държавите от ИП към ЕС.

В съответствие с нуждите на трудовия пазар на отделните държави-членки на ЕС, Съюзът и държавите-членки следва да разгледат **допълнително разширяване на възможностите за законна миграция** от партньорските държави от ИП. Успоредно с това следва да бъдат въведени мерки за справяне с „изтичането на мозъци“ и загубата на умения и човешки капитал, включително **механизми за съчетаване на нуждите на трудовия пазар с предлаганата работна сила, кръгова миграция**, засилено сътрудничество относно **преносимостта на социалноосигурителните права**, както и **признаване на уменията и квалификацията**. Ролята на Европейската фондация за образование следва да бъде подчертана в тази връзка.

Партньорствата за мобилност са особено полезна рамка, в която може да се насърчава по-голяма мобилност, а миграцията да бъде по-добре управлявана. В този контекст държавите-членки следва по-специално да обмислят възможността за улесняване на **законната миграция и мобилността вътре в ЕС на студенти, преподаватели и изследователи**.

Трябва да се предприемат и мерки, с което да се избегне изтичането на мозъци от държавите от ИП. В този контекст ЕС и неговите държави-членки, заедно с партньорите от ИП, следва да проучат в пълна степен възможностите, предоставяни от **кръговата миграция и да подкрепят приобщаването на мигрантите в развитието на тяхната държава на произход**.

Интегрирането на мигрантите в приемащите общества е предизвикателство, пред което са изправени както държавите-членки на ЕС, така и държавите от ИП. То изисква сътрудничество между органите на всички равнища – местно, регионално и национално, а така също и с гражданското общество, в това число и асоциациите на мигранти.

ЕС следва да окаже допълнителна подкрепа за **укрепване на способността** на държавите партньори да предоставят в рамките на своите държавни политики, и особено социалните политики, ефективен отговор на нуждите на мигрантите. Освен това ЕС следва да насърчава държавите от ИП да повишават осведомеността на своята общественост и имигрантските общности относно **борбата с ксенофобията и гарантирането на зачитане на правата**. Друг въпрос, който също трябва да се разгледа при бъдещото сътрудничество, е изработването на политики, насочени към нуждите на **останали в държавата на произход семейства** на мигранти, както и други социални отражения от емиграцията върху местните общности.

Паричните преводи от емигранти са важен източник на приходи за държавите от ИП. През 2009 г. сумите, преведени от работници към Азербайджан, Армения, Грузия, Молдова и Украйна възлизаха общо на почти 4 млрд. EUR⁶.

Предвид ролята на паричните преводи от емигранти за икономиката на държавите от ИП, ЕС и партньорите от ИП следва да продължат предприетите до момента усилия за **намаляване на разходите за парични преводи** и да насърчават **устойчивото им използване**. Традиционният акцент върху паричните преводи следва да бъде допълнен от инициативи, насочени към спестяванията на мигрантите и канализирането им към инвестиции в държавите на произход, така че да могат да бъдат предоставяни средства като начален капитал за инвеститори и предприемачи, по-специално МСП.

Държавите от ИП са изправени пред сравними предизвикателства по отношение на законната миграция и сътрудничеството в тази област може допълнително да помогне в изработването на подходящи отговори.

Що се отнася до сътрудничеството по въпроси на **миграцията между самите държави от ИП**, може да се обмисли предоставянето на подкрепа за редица възможни инициативи на регионално равнище, включително събирането, хармонизирането, анализа и обмена на данни, свързани с миграцията, или създаването на **мрежа за информация в областта на миграцията**, с цел да се засилят сътрудничеството и обменът на най-добри практики между органите в държавите от ИП, компетентни по въпросите на миграция. Следва да се насърчават инициативи, насочени към **по-голяма мобилност на хора между държавите от ИП**.

3.1.3. Борба с незаконната миграция и сътрудничество относно обратното приемане, завръщането и реинтегрирането

Обратното приемане на собствените граждани, които са влезли или пребивават незаконно на територията на друга държава е принцип на обичайното международно право, който всички държави следва да съблюдават **Споразуменията на ЕС за обратно приемане** съдържат разпоредби за улесняване и ускоряване на процедурите за обратно приемане на лица, които пребивават без разрешение на територията на държавите-членки на ЕС. Тези споразумения представляват важен инструмент в борбата срещу незаконната миграция и в това си качество са важна стъпка към засилена мобилност. Понастоящем три държави партньори от ИП (Украйна, Молдова и Грузия) са подписали с ЕС споразумения за обратно приемане, успоредно със споразумения за облекчаване на визовия режим.

ЕС следва да продължи своето сътрудничество по въпросите на обратното приемане с останалите държави от ИП, като се стреми да сключи споразумения за обратно **приемане**, заедно със споразумения за облекчаване на визовия режим, с **Армения, Азербайджан и Беларус**. Комисията вече получи мандат да преговаря за споразумение за обратно приемане с Беларус и заедно с настоящото съобщение представя предложения за подобен мандат за преговори с Армения и Азербайджан. Съветът следва да приеме съответните насоки за преговори възможно най-скоро.

⁶ Данни на Световната банка относно миграцията и паричните преводи от емигранти, 2011 г.

Освен това ЕС следва да продължи да подкрепя усилията на държавите от ИП за **изграждане на капацитет** за предотвратяване и борба с незаконната миграция и за подпомагане на завърналите се лица за тяхното устойчиво реинтегриране.

3.1.4. Улесняване на краткосрочната мобилност

Всичките шест държави от ИП се стремят към **безвизово пътуване**, като тази цел следва да бъде призната, а осъществяването ѝ да бъде преследвано чрез активно сътрудничество. Ефективното сътрудничество относно обратното приемане (в това число ефективно прилагане на споразумението с ЕС за обратно приемане), правилното и ефективното прилагане на споразумението за облекчаване на визовия режим, както и активната ангажираност на държавата партньор за диалог и сътрудничество по всички въпроси, обхванати от настоящото съобщение, следва да позволят започването на диалог за либерализиране на визовия режим.

Споразуменията за облекчаване на визовия режим са важен инструмент за улесняване на краткосрочната мобилност и са първа стъпка към либерализиране на този режим. До този момент са влезли в сила три такива споразумения – с Молдова, Украйна и Грузия.

Както ЕС, така и съответната държава партньор следва да осигурят **ефективно и правилно прилагане** на споразуменията за облекчаване на визовия режим. По-конкретно за Молдова и Украйна е важно да се приключат настоящите преговори за нови разширени споразумения за облекчаване на визовия режим.

В съответствие с политическия си ангажимент ЕС следва да сключи подобни споразумения и с останалите държави от ИП, а именно Армения, Азербайджан и Беларус. Насоките за преговори с Беларус вече са приети, като Съветът следва да приеме съответните насоки за преговори с Армения и Азербайджан възможно най-скоро.

Успоредно с това държавите-членки на ЕС следва да активизират работата в рамките на **местното шенгенско сътрудничество** с всички държави от ИП. Това следва да бъде осъществено с оглед да се гарантира максимално **хармонизиране на процедурите за издаване на визи** и пълноценно използване на възможностите, предоставяни от **Визовия кодекс**, като например освобождаване на определени категории граждани от плащането на такси за виза и издаването на многократни и дългосрочни визи за такива категории лица, като студенти, преподаватели, изследователи и стопански кадри. Освен това, за да се улесни допълнително процесът за кандидатстване за виза, държавите-членки на ЕС следва да се стремят към по-разширено консулско представителство в района на ИП.

Диалогът по визови въпроси е рамката за разглеждане на условията, водещи до либерализиране на визовия режим, посредством разрешаването на краткосрочни безвизови пътувания между ЕС и въпросната държава. Това зависи от ефективното постигане от страна на държавата партньор на редица показатели по широк кръг въпроси в областта на ПВР. След приключване на експерименталната фаза, диалозите по визови въпроси се основават на планове за действие в две фази, разработени с оглед на конкретните потребности. До този момент ЕС е представил два такива **Плана за действие за либерализиране на визовия режим** с държави от ИП, а именно през ноември 2010 г. с Украйна и през януари 2011 г. с Молдова.

Плановите за действие се съсредоточават върху области от ПВР като сигурност на документите, управление на границите и миграцията, политика за убежище, обществен ред и сигурност, включително борба срещу организираната престъпност и трафика на хора, както и подходящи външни отношения и основни права. Те съдържат **първи набор от критерии** относно **рамката на политиката** (законодателство и планиране) и **втори набор** от по-специфични показатели, обхващащи **ефективното и трайното прилагане** на съответните мерки за постигане на конкретни резултати на място.

Такива планове за действие за либерализиране на визовия режим могат да бъдат **полезен модел** за други източни партньори, като се отчита специфичният характер и независимият **напредък на всяка една от държавите и съгласуваността в региона**.

ЕС ще продължи да подкрепя Украйна и Молдова в усилията им да прилагат плановите за действие за либерализиране на визовия режим. Комисията **редовно ще докладва** пред Съвета и Европейския парламент за постигнатия напредък при прилагането на тези планове. Първите доклади за оценка за Украйна и Молдова са представени заедно с настоящото съобщение.

3.1.5. Функциониращи системи за убежище и международна закрила в съответствие с международните задължения

Повечето държави от ИП са постигнали известен напредък в приемането на подходящо законодателство, за да предоставят **международна закрила** на лицата, които се нуждаят от нея. Въпреки това продължават да съществуват **значителни пропуски** по отношение както на **законодателните рамки**, така и на **тяхното прилагане**. ЕС подкрепя държавите от ИП в укрепването на техния капацитет за оказване на закрила, включително чрез регионалната програма за закрила, която обхваща Беларус, Молдова и Украйна. Вторият етап на тази програма започна през 2011 г.

ЕС ще продължи да насърчава държавите от ИП да **завършат съответната законодателна рамка** и да гарантират **ефективното ѝ прилагане**. Освен това Съюзът ще продължи за съдействие на държавите от ИП в по-нататъшното развитие на институциите и в обучението на служители, участващи в процесите за определяне на статута на бежанец. ЕС ще окаже също така съдействие за разработването на национални политики относно **интегрирането на бежанците**. Когато това е уместно, съдействието ще бъде оказвано в сътрудничество с Европейската служба за подкрепа в областта на убежището, която следва да подпомага държавите партньори във всички сфери на практическото сътрудничество по въпроси, свързани с убежището.

3.2. Интегрирано управление на границите

Успоредно с международни организации като Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ) и Международната организация по миграция (МОМ) и други държави донори, ЕС подкрепя държавите от ИП посредством редица инициативи за управление на границите, като например **мисията на ЕС за гранично подпомагане (EUBAM)** в Украйна и Молдова и **проекта за интегрирано управление на границите в Южен Кавказ (SCIBM)**. Освен това **водещата инициатива за ИП** предостави политическа рамка за проекти за интегрирано управление на границите, финансирани от Европейския инструмент за съседство и партньорство. С тези проекти се цели засилване на оперативния капацитет чрез предоставянето на оперативни и специално избрани за всяка държава дейности за изграждане на капацитет и чрез

съдействие за създаването на модерни системи за обучение в тези държави⁷. Въпреки че в тази област бе постигнат значителен напредък, все още са необходими усилия за разработването на **всеобхватни стратегии за обучение** в сектора, както и за **подобряване на институционалния капацитет**, по-специално за да се даде възможност за ефективно управление на границите.

Когато става въпрос за ефективно управление на границите **FRONTEX** играе важна роля и оперативното сътрудничество се развива в такива области, като обмен на информация, анализ на риска, обучение, съвместни операции и пилотни проекти. До този момент са подписани **работни споразумения** между FRONTEX и компетентните органи на Молдова, Грузия, Украйна и Беларус. В резултат на това гранични служители от тези държави вече участват като наблюдатели в съвместни операции, координирани от FRONTEX, и в някои от обученията, разработени от FRONTEX в сътрудничество с държавите-членки на ЕС.

В рамките на съществуващите инициативи следва да се предостави подкрепа за изготвянето във всички партньори от ИП на **национални стратегии за интегрирано управление на границите** и за прилагането им след това.

Сключването на **работни споразумения** между FRONTEX и компетентните органи на **Армения и Азербайджан** ще допринесе за по-доброто прилагане на концепцията за интегрирано управление на границите и за по-добрата оперативна съвместимост между службите за граничен контрол на държавите-членки на ЕС и службите на тези две държави.

В сферата на **анализ на риска** може да се разгледа и развие допълнително идеята за създаване на регионални мрежи, подобни на мрежата WEBRAN на Западните Балкани.

3.3. Обществен ред и сигурност

Вътрешната сигурност не може да бъде постигната встрани от останалия свят, и по-специално встрани от непосредствените европейски съседи. Ето защо е важно да се осигури съгласуваност и **допълняемост между вътрешните и външните аспекти на сигурността на ЕС**. Както е признато в Европейската стратегия за сигурност⁸ и в Стратегията за вътрешна сигурност⁹, отношенията с нашите партньори са от основно значение за борбата с тежката и организираната престъпност и с тероризма.

3.3.1. Сигурност на документите за пътуване и документите за самоличност

Необходимо е да се подобри сигурността на документите, преди да се пристъпи към улесняване на визовия режим с ЕС. Някои от държавите от ИП започнаха да издават на своите граждани **биометрични паспорти** и предприеха действия за **засилване на**

⁷ Остен това през 2011 г. в рамките на Европейския инструмент за съседство и партньорство ще бъде даден ход на два пилотни проекта, насочени към а) укрепване на капацитета за надзор и на трансграничното сътрудничество на границата между Република Беларус и Украйна и б) укрепване на капацитета за управление на границите между Грузия и Армения.

⁸ Европейската стратегия за сигурност: „Сигурна Европа в един по-добър свят“, бе приета през 2003 г. и преразгледана през 2008 г.

⁹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета „Стратегията за вътрешна сигурност на ЕС в действие: пет стъпки към една по-сигурна Европа“, COM/2010/0673 окончателен.

сигурността на процеса на издаване на документи, особено по отношение на документи за легитимация, вписване и персонализиране, което е от ключово значение за надеждността в международен и национален план на персонализираните документи.

ЕС следва да засили **обмена на най-добри практики** с държавите от ИП в областта на сигурността на документите, като по-специално постави акцент върху въвеждането на биометрични данни в документите за самоличност и тези за пътуване, гарантирането на **ефективността и ненарушимостта на процеса на персонализиране и необходимите договорености за защита на личните данни**. ЕС следва да окуражава и подкрепя държавите от ИП да засилят сигурността на процедурите за издаване на документи и цялостното управление на данните за самоличност, включително с помощта на подходящи регистри.

3.3.2. *Справяне с трафика на хора*

Според последния доклад на Обединените нации¹⁰ значителен брой от **жертвите и трафикантите на хора за целите на сексуална експлоатация** в Европа са граждани на държава от ИП. В неотдавнашна оценка на Европол¹¹ се подчертава участието на престъпни групи, базирани в държави от ИП, в трафика на хора, както и в други престъпни дейности.

Справянето с трафика на хора е **важен приоритет за ЕС**, като диалогът и сътрудничеството с държавите от ИП в тази сфера вече са добре установени. Областите на сътрудничество включват предотвратяване, борба с трафика и защита на неговите жертви, като ЕС и неговите държави-членки, както и Европол, подкрепят многобройни проекти, с които се съдейства на държави партньори от ИП да се борят с тази форма на престъпност.

ЕС следва да насърчава държавите от ИП, които все още не са ратифицирали **Протокола на ООН от Палермо относно трафика на хора и Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора**, да го направят, както и да използват в максимална степен международните инструменти за борба с всички форми на трафик на хора, като трафик за сексуална или трудова експлоатация, домашно робство и принудителна просия.

ЕС трябва да се стреми към по-нататъшно укрепване на сътрудничеството за справяне с трафика на хора. По-конкретно ЕС следва да си сътрудничи с държавите от ИП за укрепване на техния капацитет да предоставят **защита и помощ на жертвите от трафика на хора**. То следва да се осъществи по-конкретно посредством създаването на партньорства между правителствата, неправителствени организации и частния сектор за установяването на механизми и процедури за по-добра защита и помощ за жертвите на трафика на хора и за гарантиране на тяхното безопасно завръщане в държавата на произход, както и за предотвратяването на трафика на хора. Това сътрудничество следва да е основано на подход, който отчита човешките права, равенството между половете и правата на детето.

¹⁰ http://www.unodc.org/documents/Global_Report_on_TIP.pdf.

¹¹ Оценка на заплахата от организираната престъпност за ЕС за 2011 г.

3.3.3. Борба срещу организираната престъпност

Не само гражданите се възползват от по-голямата мобилност; тя косвено спомага и за дейността на **транснационалните престъпни мрежи**. ЕС и държавите от ИП вече си сътрудничат за справяне с това предизвикателство. Въпреки това появата на нови канали и форми на организираната престъпност изисква непрекъснато сътрудничество, за да се даде съгласуван отговор. Най-честите престъпления в региона са трафикът на наркотици, акцизни стоки (включително цигари), фалшифицирани стоки и трафикът на хора.

Сътрудничеството, особено на оперативно равнище, между **Европол** и държавите от ИП е един от инструментите за засилване на ефективността на борбата срещу тежката и организираната престъпност и тероризма. Вече са сключени **стратегически споразумения** между Европол и **Украйна** и **Молдова**¹².

С оглед на по-нататъшното **укрепване на сътрудничеството в борбата срещу организираната престъпност** ЕС следва да прикани държавите от ИП да изпълнят някои предварителни условия, по-конкретно по отношение на защитата на данните, за да се подготвят за установяването на **стратегическо сътрудничество** между Европол и държавите от ИП или за преминаване от настоящите споразумения за стратегическо сътрудничество към споразумения за **оперативно сътрудничество**.

ЕС следва да подкрепя **регионалното сътрудничество** в областта на сигурността и борбата срещу организираната престъпност. Сред предприетите инициативи следва да бъдат укрепването на полицейското и митническото сътрудничество посредством общи обучения, които да се организират и в сътрудничество със **СЕРОЛ** и Европол, **обменът на най-добри практики, съвместни разследвания**, по-специално в разследването на трансгранични престъпления, съвместни митнически операции, координирани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF) и т.н. В тази връзка инициативи като полиция „ЕвроИзток“, чиято цел е да се засили сътрудничеството по отношение на подобряване на вътрешната сигурност в ЕС и в държавите от ИП, както и годишните конференции на работната група по въпроси, свързани с цигарите, организирани от ОЛАФ, следва да бъдат насърчавани и развивани. Освен със своите курсове за обучение, СЕРОЛ следва да даде принос и чрез съществуващите общи учебни програми. Следва да се разгледа възможността за споразумения за сътрудничество с компетентните институции за обучение в държавите от ИП.

ЕС следва да координира с партньорите от ИП своите усилия и мерки за **борба срещу контрабандата през източната граница**, включително чрез всеобхватно прилагане на плана за действие за борба с контрабандата на цигари и алкохол през източната граница на ЕС¹³.

ЕС следва да продължи подкрепата за държавите от ИП за укрепване на капацитета на техните органи на наказателното правораздаване да си **сътрудничат ефективно в борбата срещу киберпрестъпността** чрез многостранната Платформа на ИП за демокрация, добро управление и стабилност и със съдействието на Съвета на Европа. Освен това ЕС следва да насърчава държавите партньори да ратифицират и прилагат в

¹² Подписани съответно на 4 декември 2009 г. и 12 февруари 2007 г.

¹³ План за действие за борба с контрабандата на цигари и алкохол през източната граница на ЕС, 24.6.2011 г., SEC(2011) 791 окончателен.

пълна степен **Конвенцията на Съвета на Европа за престъпления в кибернетичното пространство** (№ ETS 185). Конвенцията следва да служи като упътване и рамка за всички държави, които се стремят да разработят цялостно национално законодателство за борба с киберпрестъпленията.

ЕС трябва да насърчи държавите от ИП да укрепят допълнително своя институционален капацитет за борба с химичните, биологичните, радиологичните и ядрените (ХБРЯ) рискове, по-конкретно посредством участие в инициативата на ЕС за центрове за изключителни постижения в областта на ХБРЯ.

3.3.4. Борба срещу финансовите престъпления, включително финансирането на тероризма

Борбата срещу **изпирането на пари** е важен инструмент в противодействието на организираната престъпност и на други престъпления. В тази област международното сътрудничество е от ключово значение, тъй като днес паричните потоци не познават граници.

Борбата с **финансирането на тероризма** е един от основните елементи в усилията на ЕС за противодействие на тероризма. Този въпрос често е обсъждан на международни и многостранни форуми като Специалната група за финансови действия (FATF), ООН и други. Мнозинството от държавите от ИП не членуват в FATF (както и 12 от държавите-членки на ЕС), но пък членуват в регионални органи с подобни функции. Активното участие в такива органи е важно за адаптирането на националните режими за борба с изпирането на пари или срещу финансирането на тероризма към международните стандарти. ЕС следва да насърчава държавите от ИП да работят в тясно взаимодействие с FATF и с подходящи регионални органи с подобни функции.

Отделите за финансово разузнаване са ключов компонент на структурата за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма. ЕС следва да насърчава държавите от ИП да укрепят своите отдели за финансово разузнаване и да засилят сътрудничеството си с такива отдели в държавите-членки на ЕС.

ЕС следва да насърчава държавите от ИП да ратифицират и прилагат Конвенцията на Съвета на Европа от 2005 г. относно изпирането, изземването и конфискацията на облагите от престъпления и относно финансирането на тероризма (№ ETS 198).

ЕС трябва да поощрява прилагането на **Глобалната стратегия на ООН за противодействие на тероризма**, приета от Общото събрание на ООН през 2006 г., която представлява всеобхватна рамка за справяне със заплахата от тероризма.

ЕС също така трябва да работи с държавите от ИП за **предотвратяване на радикализацията и вербуването** за терористична дейност.

3.3.5. Борба с корупцията

Борбата с корупцията е особено важна за всички останали тематични приоритети и ако не бъде осъществявана ефективно, може да попречи на сътрудничеството и взаимното доверие във всички останали области. В съобщението на Комисията за борба с

корупцията в ЕС¹⁴ се подчертава, че съдействието за **засилване на капацитета на съседните страни за борба с корупцията** ще бъде един от ключовите аспекти в цялостната помощ, предоставяна от ЕС на неговите партньори. Освен това в съвместното съобщение на Върховния представител на ЕС по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и Европейската комисия „*Нов отговор на промените в съседните държави*“ се подчертава, че равнището на подкрепата на ЕС към държавите партньори ще бъде обусловено от напредъка в политическите реформи и в изграждането на стабилна демокрация, включително ангажимент от страна на правителствата за борба с корупцията.

Държавите от ИП вече са страна по съответните европейски и международни инструменти за борба с корупцията. **Всички държави от ИП** участват в групата „Държави срещу корупцията“ на Съвета на Европа (GRECO) и всички са ратифицирали или приели Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC). Освен това всички държави от ИП участват в Мрежата на ОИСП за борба с корупцията в Източна Европа и Централна Азия.

Участието в посочените по-горе **механизми за наблюдение за борба с корупцията** следва да се допълни от **ефективно прилагане** на съответните правни инструменти, включително подходящи действия за изпълнение на техните препоръки и на съответните политически ангажименти. В този контекст ЕС ще продължи да насърчава държавите от ИП своевременно да приложат все още неизпълнените препоръки на GRECO и активно да участват в механизма за преглед по UNCAC, който насърчава прозрачността на процеса на оценка и участието на гражданското общество. ЕС също така ще поощрява държавите от ИП да играят активна роля в Мрежата за борба с корупцията в Източна Европа и Централна Азия, а онези от тях, които са обхванати от Плана за действие за борба с корупцията от Истанбул – да предприемат по-нататъшни стъпки за гарантиране на ефективното прилагане на този план.

Освен това, като част от програмите за сътрудничество на ЕС с държавите от ИП, трябва да продължат усилията за насърчаване на **традиция за спазване на високи етични норми** в области като управление на границите, митниците, правоприлагането и правораздаването.

Като цяло ЕС следва да насърчава **по-активното участие на гражданското общество** в приемането, прилагането и наблюдението на съответните законодателни мерки и мерки на политиката, тъй като това е от ключово значение за изграждането на една стабилна и ефективна рамка за борба с корупцията.

3.4. **Справяне с незаконните наркотици**

Незаконните наркотици продължават да бъдат важен приоритет в сътрудничеството на ЕС с държавите от ИП. В Стратегията на ЕС за наркотиците (2005—2012 г.) и Плана за действие относно наркотиците (2009—2012 г.) се потвърждават отново ангажиментите на ЕС да предоставя подкрепа на трети държави, които по този начин да имат възможност по-ефективно да работят за намаляване както на търсенето, така и на предлагането. Особено внимание се обръща на по-доброто сътрудничество с

¹⁴ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет: Борба с корупцията в ЕС, 6 юни 2011 г., COM(2011) 308 окончателен.

държавите, обхванати от Европейския инструмент за добросъседство и партньорство. Въпреки че може да се отбележи известен напредък, продължават да съществуват важни пропуски в областта на **превенцията, намаляването на вредите и лечението**. Освен това някои от държавите от ИП са важни **транзитни територии** за наркотиците, внасяни в ЕС от Азия.

ЕС следва да насърчава държавите от ИП **активно да си сътрудничат с гражданското общество**, особено по въпросите на превенцията сред уязвими групи и по отношение на специализираната здравна и социална помощ, насочена към намаляване на вредите сред наркомани, изложени на висок риск. В този контекст специално внимание следва да се обърне на връзката между ХИВ/СПИН и интравенозната употреба на наркотици, което също е предизвикателство за съседните държави-членки на ЕС. Това може да бъде постигнато, като се съдейства на държавите от ИП да разработят и прилагат интегрирани и балансирани **национални политики за борба с наркотиците и интегрирани планове за действие за борба с наркотиците**, които обхващат както намаляване на търсенето, така и намаляване на предлагането, както и гарантиране на по-добро сътрудничество между агенциите и органите, участващи във въпроси, свързани с борбата с наркотиците, включително програми и услуги за намаляване на търсенето, въз основа на най-модерните научни доказателства и най-добрите практики и при пълно зачитане на човешкото достойнство и правата на човека.

Комисията също така е ангажирана да работи заедно с държавите от ИП, за да се **прекрати трафикът на наркотици, по-специално контрабандата на хероин от Афганистан**, както и контрабандата на химикали, използвани за производството на наркотици, към Афганистан. Ето защо продължава да бъде от ключово значение подкрепата за изграждането на капацитет на различни правоприлагащи органи (полиция, митнически служби, съдебна власт и т.н.). Необходимо е да се обърне подходящо внимание за предотвратяване на отклоняването на химически прекурсори, използвани за незаконното производство на наркотици и психотропни вещества.

Когато това е подходящо, следва да се засили изграждането на капацитет за наблюдение на положението относно наркотиците, например чрез насърчаване на сътрудничеството с **Европейския център за мониторинг на наркотиците и наркоманиите**.

3.5. Правосъдие и основни права

3.5.1. Върховенство на закона и реформа на съдебната система

Върховенството на закона е едновременно основен принцип и обща цел на ЕС в сътрудничеството му с източните партньори. ЕС отдава значителна важност на **постепенните реформи на държавните институции**, насочени към увеличаване на **ефективността на съдебната система** и засилване на **доверието на обществеността в нея**. Една силна съдебна система може да се превърне във важен фактор за подпомагане на икономическия растеж. Повечето държави от ИП постигнаха значителен напредък в реформирането на своето правораздаване, но все още **продължават да съществуват важни пропуски**.

ЕС е готов да наблюдава още по-отблизо реформата на съдебната система, като същевременно насърчава и подкрепя държавите от ИП да укрепват допълнително

своите съдебни системи и гарантират независимостта на съдебната власт, нейната **безпристрастност, ефективност и отчетност**, както и **достъпа до правосъдие**.

3.5.2. Основни права

ЕС отдава голямо значение на всеобхватното сътрудничество в областта на защитата на основните права. Зачитането на основните права, провъзгласени във Всеобщата декларация за правата на човека и определени в Европейската конвенция за правата на човека, Заключителния акт от Хелзинки, Парижката харта за нова Европа и Хартата за основните права на ЕС, формират основата на вътрешните и външните политики на ЕС.

Сътрудничеството с държавите от ИП се съсредоточава върху по-доброто зачитане на правата на човека, включително правата на детето, свободата на изразяване, събранията и сдружаването, както и правата на лицата, които принадлежат към малцинства. Утвърждаването на равенството между половете и борбата срещу дискриминацията в качеството им на основни принципи на правото на ЕС и включването на тези аспекти във всички политики също следва да бъдат включени сред целите на плана за сътрудничество, по-специално като се отчитат етнически произход, увреждания, религия и вявания, сексуална ориентация и възраст. Прилагането на международните и регионалните стандарти за защита на правата на човека е от изключително значение за сътрудничеството с държавите партньори от ИП. Накрая, борбата срещу изтезанията и нечовешкото и унижителното отношение е основна цел на сътрудничеството на ЕС с държавите от Източното партньорство.

ЕС ще продължи, ако това е целесъобразно, да поощрява държавите от ИП редовно да обсъждат въпроси, свързани с правата на човека, в подходящите подкомитети по правата на човека. Постигането на по-добри резултати в областта на правата на човека е също така ключово условие¹⁵ за по-нататъшно развитие на отношенията на ЕС с източните партньори.

С оглед на настоящото задълбочаване на отношенията с държавите от ИП, ЕС ще засили своя **мониторинг в областта на основните права**, като същевременно насърчава и подкрепя държавите от ИП в по-нататъшното укрепване на защитата на основните права, като се обхващат както отделни случаи, така и въпроси, свързани с международноправните инструменти за правата на човека.

3.5.3. Съдебно сътрудничество по гражданскоправни и наказателноправни въпроси¹⁶

Повечето държави от ИП са подписали и ратифицирали редица важни международни конвенции относно съдебното сътрудничество по гражданскоправни и наказателноправни въпроси. Въпреки това продължават да са налице **съществени пропуски по отношение на присъединяването към конвенциите**, а в много от държавите от ИП **пълното прилагане на конвенциите** продължава да бъде предизвикателство.

¹⁵ Така например изплащането на макрофинансовата помощ на ЕС е обвързано с условието за постоянно зачитане на върховенството на закона, демокрацията и правата на човека от страна на органите на държавата партньор.

¹⁶ Аспектите на сътрудничеството с източните партньори в тази област ще бъдат допълнително развити в съобщение на Комисията, планирано за края на 2011 г., относно външното измерение на правосъдието.

ЕС следва да продължи да насърчава държавите от ИП да участват в установените многостранни рамки относно сътрудничеството по гражданскоправни и наказателноправни въпроси. Освен това, след като държавите от ИП ратифицират съответните международни конвенции относно сътрудничеството по гражданскоправни и наказателноправни въпроси, ЕС следва да продължи да ги насърчава и подкрепя по отношение на **цялостното прилагане** на тези инструменти (например относно екстрадиция, взаимна правна помощ), особено в рамките на Съвета на Европа и Обединените нации. Това изисква по-специално **постоянни усилия за подобряване на координацията и сътрудничеството между съдебните органи и всички правоприлагащи агенции**, в това число чрез инвестиране в обучението, човешките ресурси и информационните инструменти. Сред целите на сътрудничеството на ЕС с държавите от ИП следва да продължат да бъдат полагането на допълнителни усилия и постоянният мониторинг на укрепване на върховенството на закона и разработването на общи стандарти, съгласно договореното в международните форуми (като например Съвета на Европа).

3.5.4. *Защита на данните*

От особено значение за всички области на сътрудничество, в които се извършва обмен на лични данни, е изграждането на стабилна система за гарантиране на правото на гражданите за защита на техните лични данни, като това включва както **законодателството**, така и **ефективния институционален капацитет**. По-конкретно в областта на ПВР съществуването на солидни правила за защита са съществено предварително условие за оперативно сътрудничество както с държавите-членки на ЕС, така и с агенциите на ЕС, като Европол и Евроюст. Освен това събирането и обменът на все по-голямо количество лични данни в областта на ПВР, като биометрични идентификатори или лични идентификационни номера на гражданите в бази данни, също изисква солидни правила за гарантиране на правото на лицата на защита на техните лични данни. За тази цел е необходимо приемането на **всеобхватно национално законодателство за защита на личните данни**, заедно с ефективно прилагане на това законодателство, в това число установяването на напълно независим публичен орган за надзор на защитата на личните данни.

Държавите от ИП отбелязват различен напредък в тази област, като част от тях вече са ратифицирали съответните международни конвенции и са въвели необходимото законодателство, докато на други все още предстои да установят стабилна правна рамка за защита на данните. Ефективното прилагане на инструментите за защита на данните продължава да бъде предизвикателство в целия регион.

ЕС следва да насърчава държавите от ИП да **ратифицират съответните международни конвенции, да приемат необходимите закони за защита на данните и да осигурят тяхното ефективно прилагане**, така че да гарантират правото на гражданите на защита на техните лични данни, по-специално чрез създаването на **независими надзорни органи за защита на данните**.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Непрекъснатото сътрудничество, основано на доверие, в рамките на Източното партньорство, както на **стратегическо**, така и на **оперативно** равнище, е от изключително значение за **повишаване на мобилността** и насърчаване на

междупличностните контакти, като същевременно се работи по **предизвикателствата и заплахите**, които не признават граници (като тероризъм, организирана престъпност, корупция и трафик на хора), както и за подпомагане на съседите на ЕС трайно да приемат основните ценности и **принципи за правата на човека, демокрацията и върховенство на закона**.

ЕС и неговите държави-членки ще засилят **техническата и финансовата подкрепа** за източните партньори с оглед на консолидирането на процеса на реформи в областта на правосъдието и вътрешните работи, който бе започнат неотдавна.

Комисията е уверена, че предложените насоки за ориентиране ще дадат възможност на ЕС и на държавите от ИП да **укрепят допълнително своето политическо и оперативно сътрудничество** в рамките на Източното партньорство в областта на ПВР и да се приближат към установяването на **общо пространство за ПВР**, в съответствие със заключенията и препоръките, оправени в съвместното съобщение на Комисията и Върховния представител „*Нов отговор на промените в съседните държави*“ и в заключенията на Съвета относно Европейската политика на съседство през юни 2011 г.

Приложение

Общ преглед на рамките за диалог и сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи между ЕС и държавите от Източното партньорство

1. ДЕЙСТВАЩИ РАМКИ ЗА ДИАЛОГ И СЪТРУДНИЧЕСТВО НА ДВУСТРАННО РАВНИЩЕ

Диалогът и сътрудничеството между ЕС и държавите от Източното партньорство (ИП) са с дълга традиция и широк обхват. Те се основават преди всичко на **Споразумения за партньорство и сътрудничество (СПС)**, подписани с Украйна, Молдова, Грузия, Армения и Азербайджан, включително съответните подкомитети и редовно провеждащи се секторни диалози. Въпросите в областта на правосъдието и вътрешните работи (ПВР), в това число и правата на човека, винаги са били важна част от тази рамка и в този контекст са предприети широк кръг от инициативи. Основните форуми за диалог с държавите от ИП са **подкомитетите по ПВР и диалозите за правата на човека**.¹ В бъдеще СПС ще бъдат заменени от споразумения за асоцииране, като понастоящем се провеждат преговори за тези споразумения. Освен това бяха започнати редица диалози, в рамките на които се обсъждат въпроси, свързани с ПВР, като например **Партньорствата за мобилност** (понастоящем съществуват такива партньорства с Молдова и Грузия, съответно от 2008 и 2009 г.), **диалозите по визови въпроси** с Украйна и Молдова и съответните структури и срещи, организирани в различен контекст.

Партньорствата за мобилност са инструмент на глобалния подход към миграцията и са вдъхновени от него. Те представляват политическа рамка за засилени и съобразени с нуждите диалог и сътрудничество с трети държави в областта на законната миграция, връзката между миграция и развитие, борбата с незаконната миграция, в това число и обратното приемане.

Диалогът по визови въпроси е рамката за разглеждане на условията за либерализиране на визовия режим, което да позволи краткосрочни безвизови пътувания между ЕС и въпросната държава. Това зависи от ефективното постигане от страна на държавата партньор на редица показатели по широк кръг въпроси в областта на ПВР, като се следва подробен, съобразен с нуждите план в два етапа. До този момент ЕС е представил два такива **Плана за действие за либерализиране на визовия режим** с държави от ИП, а именно през ноември 2010 г. с Украйна и през януари 2011 г. с Молдова. Планове за действие за либерализиране на визовия режим се съсредоточават върху такива ключови области като сигурност на документите, управление на границите и миграцията, политика за убежище, обществен ред и сигурност, включително борба срещу организираната престъпност и трафика на хора, както и подходящи външни отношения и основни права. Те съдържат първи набор от критерии относно рамката на политиката (законодателство и планиране) и втори набор

¹ ЕС провежда специални обстоятелни диалози по въпросите на правата на човека с някои държави от Източното партньорство (Армения, Беларус, Грузия и Молдова). В отношенията с Азербайджан въпросите, свързани с правата на човека, се разглеждат в рамките на съвместния подкомитет по ПВР и права на човека, като един цял ден от заседанията е посветен на обсъждания, свързани с правата на човека; в случая с Украйна от 2011 г. един ден от дискусиите на подкомитета по ПВР е посветен на правата на човека.

от по-специфични показатели, обхващащи ефективното и устойчивото прилагане на съответните мерки за постигане на конкретни резултати на място.

През 2001 г. бе договорен специален **План за действие по ПВР** между ЕС и Украйна, а през 2007 г. той бе преразгледан. Освен това ЕС и Украйна провеждат ежегодни срещи на министерство равнище, за да обсъждат въпроси, свързани с ПВР.

Редовно се провежда двустранен политически диалог с Украйна по въпросите, свързани с наркотиците. За първи път полското председателство организира политически диалози с Армения, Молдова, Азербайджан и Грузия.

Освен това, с някои от държавите от Източното партньорство ЕС разви специални договорни отношения в областта на ПВР, като сключи **споразумения за обратно приемане и за облекчаване на визовия режим** (Молдова, Грузия и Украйна²) и създаде съвместни комитети в рамките на тези споразумения. През май 2011 г. бяха стартирани преговори по нови, разширени споразумения за облекчаване на визовия режим с Молдова и Украйна.

Беларус участва в многостранните дейности по Източното партньорство. В момента се подготвя съвместен временен план за Беларус. Освен това въпросите, свързани с ПВР, са в дневния ред на редица форуми на регионално равнище, в които участват някои или всички от държавите от ЕС и от ИП.

Анализът на различните рамки за диалог и сътрудничество между ЕС и държавите от ИП на двустранно равнище в областта на ПВР разкрива една **многопластова картина**, като едни и същи въпроси се разискват в няколко рамки. Сложността се задълбочава още повече поради факта, че някои от тези рамки са правно задължителни (споразумения за партньорство и сътрудничество, споразумения за обратно приемане, споразумения за облекчаване на визовия режим), докато други са с по-оперативен характер (напр. платформи за сътрудничество) или със смесен политически (диалог на министерско равнище) и оперативен характер (партньорства за мобилност, диалог по визови въпроси и план за действие към него). Някои от тях обхващат само част от въпросите, свързани с ПВР (партньорствата за мобилност), докато други са част от по-широка структура за диалог (подкомитетите по ПВР).

2. ДЕЙСТВАЩИ РАМКИ ЗА ДИАЛОГ И СЪТРУДНИЧЕСТВО НА РЕГИОНАЛНО И МНОГОСТРАННО РАВНИЩЕ

Редица регионални форуми, в които участват заедно държавите-членки на ЕС и партньорите от ИП, предлагат платформи за обмен на информация и най-добри практики, както и за изпълнение на конкретни трансгранични инициативи. Между тях обаче има известно препокриване с оглед на **тематичния и географския** обхват.

По отношение на **въпросите, свързани с миграцията**, както ЕС, така и държавите от ИП участват в значим брой процеси. Един от тези процеси, който включва всички

² Подписани съответно на 10 октомври 2007 г., 22 ноември 2010 г. и 18 юни 2007 г. Освен това Комисията е получила разрешение да договори такива споразумения с Беларус и скоро ще представи предложение за такова разрешение за преговори с Азербайджан и Армения.

държави от ИП и някои държави-членки на ЕС, е **процесът от Съдеркопинг**, създаден през 2001г. и насочен към обмен на опит в областта на убежището, международната закрила, миграцията и управлението на границите, между някои от държавите-членки на ЕС и първоначално Молдова, Украйна и Беларус, а след това и Армения, Азербайджан и Грузия.

Всички източни партньори участват също така и в **процеса от Прага (Изграждане на партньорства в областта на миграцията)**, който обединява заедно държавите-членки на ЕС, източноевропейски и югоизточноевропейски държави, както и държави от Централна Азия. Целта на този процес е да укрепи сътрудничеството между участващите държави в управлението на миграцията във всичките му аспекти. На 3 и 4 ноември 2011 г. в Познан предстои да се проведе важна министерска конференция, на която участващите държави се очаква да приемат план за действие.

Процесът от Будапеща е консултативен форум, в който участват държавите-членки на ЕС, източноевропейски и югоизточноевропейски държави, държави от Централна Азия, както и САЩ, Канада и Австралия. Неговата основна цел е обменът на информация и опит от работата по въпроси, свързани със законната и незаконната миграция, убежището, визите, управлението на границите, трафика на хора и незаконните канали, обратното приемане и завръщането.

Борбата с трансграничната престъпност е един от въпросите, обсъждани в контекста на **Черноморското взаимодействие**, чиято цел е да се укрепи сътрудничеството между държавите около Черно море. Един от източните партньори, Молдова, участва в **Регионалния център за борба с трансграничната престъпност на Инициативата за сътрудничество в Югоизточна Европа (SECI)**, регионална организация, в която участват полицейските и митническите органи на 13 държави от Югоизточна Европа. Тя предоставя подкрепа на националните митнически и правоприлагащи агенции посредством обмен на информация, изграждане на знания, съвместно планиране и общи действия за борба с трансграничната престъпност.

В рамките на Източното партньорство бяха създадени редица **многострани платформи**. Три от тях са посветени на някои от въпросите, свързани с ПВР: платформа 1 – за **демократия, добро управление и стабилност**, платформа 2 – за **икономическа интеграция и сближаване с политиките на ЕС** и платформа 4 – за **междупличностни контакти**. В рамките на платформа 1 бяха създадени три специални групи за обсъждане – Група за обсъждане по въпросите на интегрираното управление на границите, Група за обсъждане относно борбата срещу корупцията и Група за обсъждане относно по-доброто функциониране на съдебната власт.

Групата за обсъждане по въпросите на интегрираното управление на границите дава възможност на държавите от ИП и държавите-членки на ЕС да споделят опит и да докладват за постигнатия напредък към осъществяването на стратегиите и планове за действие за интегрирано управление на границите. Тя гарантира, че обученията се вписват в рамките на един стратегически и прагматичен подход към интегрираното управление на границите и са подходящо замислени съобразно напредъка, постигнат от всеки партньор в изработването на стратегия за интегрирано управление на границите. За да спомогне за усъвършенстване на практиките за управление на границите, групата също така подкрепя действия за измерване на обществената удовлетвореност от функционирането на граничния контрол в държавите от ИП.

Групата за обсъждане относно борбата срещу корупцията има за цел да улесни обмена на информация и най-добри практики за изграждане на високи етични норми и за предотвратяване и преследване на корупцията в държавите от ИП посредством многостранен подход и с оглед да се насърчи по-доброто изпълнение на международните ангажменти, и по-конкретно тези, установени в рамките на Съвета на Европа и Конвенцията на ООН срещу корупцията. Сред участниците са държавите от ИП, държавите-членки и институциите на ЕС, Съветът на Европа и представители на гражданското общество. Инструментът за права на човека, демокрация и върховенство на закона, финансиран от Европейската комисия и осъществяван от Съвета на Европа, включва борбата срещу корупцията като една от своите области на сътрудничество.

Групата за обсъждане относно по-доброто функциониране на съдебната власт бе създадена с подкрепата на Съвета на Европа в многостранната рамка на ИП, за да се даде отговор на нуждите в тази област. Групата и нейните дейности ще спомогнат за обмен на информация и най-добри практики за ефективно правораздаване, за да се насърчат държавите партньори да спазват международните стандарти, и по-специално тези, формулирани в съответните конвенции на Съвета на Европа и ООН.