

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 17.6.2008
COM(2008) 360 окончателен

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

**ПЛАН ЗА ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА УБЕЖИЩЕТО:
ИНТЕГРИРАН ПОДХОД КЪМ ЗАКРИЛАТА В ЦЕЛИЯ ЕС**

{SEC(2008) 2029}
{SEC(2008) 2030}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. Предистория

Работата по изграждане на общата европейска система за убежище (ОЕСУ) започна веднага след влизането в сила на Договора от Амстердам през май 1999 г. въз основа на насоките, дадени от Европейския съвет в Тампере. По време на първата фаза на ОЕСУ (1999-2005 г.) целта бе да се хармонизира правната рамка в държавите-членки въз основа на общи минимални стандарти¹.

Програмата от Хага определя като цели на ОЕСУ по време на втората ѝ фаза създаването на обща процедура по предоставяне на убежище и единен статут за тези лица, на които е предоставено убежище или субсидиарна закрила, както и задълбочаването на практическото сътрудничество между националните администрации в областта на предоставянето на убежище и външното измерение на убежището.

Комисията прецени, че също така е необходимо да се проведе задълбочен анализ и дебат с всички свързани заинтересовани страни относно бъдещото развитие на ОЕСУ, преди да предложи нова инициатива. Ето защо през юни 2007 г. Комисията представи Зелена книга, чиято цел е да определи възможните варианти за оформяне на втората фаза на ОЕСУ. В рамките на общественото допитване бяха изпратени 89 отговора от широк кръг заинтересовани страни². Повдигнатите въпроси и направените предложения по време на допитването залегнаха в основата на изготвянето на настоящия план за политика.

Въз основа на съществуващата и бъдещата правна рамка този план за политика определя пътна карта за следващите години и посочва мерките, които Комисията възнамерява да предложи, за да завърши втората фаза на ОЕСУ.

Влизането в сила на Договора от Лисабон (наричан по-нататък „Договор за функционирането на Европейския съюз“ или „ДФЕС“) ще измени правната рамка на политиката в областта на убежището. Следователно планът за политика ще се осъществи чрез две различни правни рамки: съществуващите разпоредби на договора и разпоредбите на ДФЕС. Женевската конвенция³ има основна роля и в двете рамки.

Това възможно изменение на правната рамка ще се отрази върху сроковете за представяне на предложенията, посочени в настоящия план за политика. Това означава, че може да се наложи определяне на нов краен срок за завършване на втората фаза на ОЕСУ, вероятно през 2012 г. В приложение I е показана пътната карта на инициативите.

¹ Всички съответни законодателни инструменти и документи за политиката са изброени в приложение II.

² Можете да ги намерите на следния адрес в интернет:
http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asylum_system_en.htm

³ Всички позовавания на Женевската конвенция се отнасят за Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. и Протокола за статута на бежанците от 1967 г.

1.2. Тенденции

След анализ на наличните статистически данни се очертават три важни тенденции. Тези тенденции и тяхното значение за бъдещото развитие на политиката в областта на убежището са анализирани по-подробно в оценката на въздействието, приложена към настоящия план за политика.

На първо място, рекордно малкият брой на молбите за убежище, получени в повечето държави-членки, означава, че системите за предоставяне на убежище в повечето държави-членки в момента са подложени на по-малко натиск в сравнение с положението неотдавна (въпреки че в някои държави по външните граници се наблюдава нарастване на притока на търсещи убежище, за което основна причина е местоположението им). Изглежда сега е подходящият момент за съсредоточаване на усилията върху подобряване на качеството им.

На второ място, различията в решенията за удовлетворяване или отхвърляне на молби за убежище, които са подадени от кандидат-бежанци от една и съща страна на произход, разкриват сериозен недостатък на сегашната ОЕСУ: дори и след известно хармонизиране на законодателството на ниво ЕС, липсата на общи практики, различните традиции и разностранните източници на информация относно страната на произход са част от причините, поради които резултатите се различават. Това създава вторични движения и противоречи на принципа за осигуряване на равен достъп до закрила в целия ЕС.

На трето място, що се отнася до положителните решения, на все по-голям процент кандидат-бежанци се предоставя по-скоро субсидиарна закрила или друг вид закрила по националното законодателство, отколкото статут на бежанци в съответствие с Женевската конвенция. Вероятно това се дължи на факта, че все по-значителна част от конфликтите и случаите на преследване в наши дни не попадат в обхвата на конвенцията. Ето защо по време на втората фаза на ОЕСУ е важно да се обърне специално внимание на субсидиарната закрила и на другите форми на закрила.

2. ГОЛЕМИТЕ ЦЕЛИ НА ОЕСУ

Една истински съгласувана, всеобхватна и интегрирана обща европейска система за убежище следва да:

- осигурява **достъп на нуждаещите се от закрила**: ЕС трябва да продължи да бъде достъпен като убежище. Законосъобразните мерки, които са въведени с цел овладяване на незаконната миграция и защита на външните граници, не трябва да пречат на достъпа на бежанците до закрила в ЕС и същевременно трябва да гарантират зачитане на основните права на всички мигранти. Това също така означава и полагане на усилия за улесняване на достъпа до закрила извън територията на ЕС;
- предвижда една-единствена, **обща процедура** по съображения за ефективност, бързина, качество и справедливост на решенията;
- установи **единни статут**и за убежище и субсидиарна закрила, съгласно които повечето права и задължения са еднакви, като се допускат обосновани различия в третирането;

- включва **равнопоставеността на половете** като съображение и да отчита специалните нужди на **уязвимите групи**;
- засили **практическото сътрудничество** за разработване, *inter alia*, на общо обучение, както и съвместно оценяване на информацията за страната на произход и организиране на подкрепа за държавите-членки, които са подложени на особен натиск;
- определи **отговорностите** и спомогне за по-голяма **солидарност**: ОЕСУ трябва да включва правила за определяне на държавата-членка, отговорна за разглеждане на молбата за убежище, и да предвиди истински механизми за **солидарност** както в ЕС, така и с трети държави;
- гарантира **съгласуваност с другите политики**, които са от значение за международната закрила, а именно: политиките за граничен контрол, за борба с незаконната имиграция и за връщане.

В настоящия план за политика Комисията предлага за постигането на тези цели една стратегия, основаваща се на три опорни точки:

- по-добри и по-хармонизирани стандарти за закрила чрез допълнително хармонизиране на законодателствата на държавите-членки в областта на предоставянето на убежище (раздел 3);
- ефективно и улеснено практическо сътрудничество (раздел 4); както и
- по-голяма солидарност и отговорност в държавите-членки, както и между ЕС и трети държави (раздел 5).

Разпоредбите на Женевската конвенция, развиващата се съдебна практика на Европейския съд по правата на човека и пълното зачитане на Хартата на основните права ще бъдат постоянни отправни точки за тази стратегия.

3. КЪМ ПО-ДОБРО КАЧЕСТВО И ПО-ГОЛЯМА ХАРМОНИЗАЦИЯ НА СТАНДАРТИТЕ ЗА МЕЖДУНАРОДНА ЗАКРИЛА

Като цяло законодателните инструменти на ОЕСУ от първата фаза могат да се разглеждат като важно постижение и представляват основата, на която трябва да стъпи втората фаза. При все това са открити недостатъци и е ясно, че договорените общи минимални стандарти не са довели до желаните равни условия. Ето защо Комисията възнамерява да предложи изменения на съществуващото законодателство и нови инструменти. Същевременно Комисията ще продължи да следи за правилното прилагане и спазване на съществуващите разпоредби.

3.1. Директива относно условията на приемане

Докладът на Комисията за оценка на директивата относно условията на приемане разкри редица проблемни въпроси, които до голяма степен се дължат на факта, че на държавите-членки са дадени големи възможности за свободна преценка в редица ключови области. Измененият инструмент следва да спомогне за постигането на по-голяма хармонизация и усъвършенствани стандарти относно приемането, така че да се ограничи възможността такива проблеми да предизвикват вторични движения.

Във връзка с това през 2008 г. Комисията ще предложи изменения, за да:

- обхване лицата, търсещи субсидиарна закрила, като се осигури съгласуваност с останалата част от общностното законодателство в областта на убежището;
- гарантира по-голяма равнопоставеност и усъвършенствани стандарти за третиране по отношение на нивото и формата на материалните условия на приемане;
- предостави улеснен и по-хармонизиран достъп до трудовия пазар, като гарантира, че реалният достъп до работни места не е възпрепятстван от допълнителни ненужни административни ограничения, без да се засягат компетенциите на държавите-членки;
- включи процесуални гаранции във връзка със задържането; както и
- създаде гаранции за това, че незабавно се установяват специалните нужди на уязвимите лица като деца, жени, жертви на изтезания или лица, които се нуждаят от медицински грижи, и че те имат достъп до подходящи за тях грижи.

3.2. Директива относно процедурата за статут на бежанец

При прилагането на общи критерии за определяне на лицата, които действително се нуждаят от международна закрила, различаващите се процедурни механизми и изменените гаранции водят до различни резултати. Това може да има негативен ефект върху самата цел — гарантиране на достъп до закрила при равни условия в целия ЕС. В допълнение, както програмата от Хага, така и ДФЕС призовават за създаване на обща процедура по предоставяне на убежище. Това изисква принципно по-голяма хармонизация между процедурите на държавите-членки по предоставяне на убежище, както потвърди допитването по Зелената книга.

За да се постигне тази цел, измененията на директивата относно процедурата за статут на бежанец (които предстои да бъдат предложени през 2009 г.) ще бъдат насочени основно към следното:

- създаване на единна, обща процедура в областта на убежището, която да не позволява разпространение на коренно различни процедурни механизми в държавите-членки, като по такъв начин се осигури обстойно разглеждане на нуждите от закрила по Женевската конвенция и режима на ЕС за субсидиарна закрила;
- създаване на задължителни процедурни гаранции и на общи понятия и средства, чрез които ще се оптимизира процесът на предоставяне на убежище и ще се осигури равен достъп до процедурите в целия ЕС;
- оказване на съдействие в случаите, когато пристигат смесени потоци от мигранти и бежанци, включително и в случаите, когато на външните граници на ЕС се явяват лица, търсещи международна закрила; както и
- засилване на равенството между половете в процеса на предоставяне на убежище и създаване на допълнителни гаранции за по-уязвимите кандидати за статут на бежанец.

3.3. Директива относно признаването

Директивата относно признаването гарантира минимално изравняване както на критериите за предоставяне на международна закрила⁴, така и на съдържанието на статутите на закрила в целия ЕС. Положителното влияние на директивата е налице в много държави-членки. Въпреки това данните сочат, че признаването на нуждата от закрила на кандидати от една и съща страна на произход все още се различава значително в различните държави-членки. До известна степен това явление се дължи на формулировката на някои разпоредби на директивата относно признаването.

За да се гарантира наистина еднакъв подход в интерпретацията и за да се постигне целта — въвеждане на единни статuti (както изискват програмата от Хага и ДФЕС), през 2009 г. Комисията ще предложи следното:

- изменение на критериите за признаване на международна закрила по тази директива. За тази цел може да се наложи, *inter alia*, допълнително поясняване на условията за кандидатстване за субсидиарна закрила, тъй като формулировката на съответните разпоредби сега позволява значително разминаване в интерпретацията и прилагането на концепцията в различните държави-членки;
- по-точно определяне на ситуациите, в които недържавните субекти могат да се смятат за субекти на закрилата. По-конкретно Комисията ще разгледа необходимостта от формулиране с по-големи подробности на критериите, които следва да се използват от органите на държавите-членки за оценяване на способностите на потенциален субект на закрилата да осигури ефективна, достъпна и трайна закрила;
- изясняване на условията за прилагане на концепцията за съществуваща възможност за бягство вътре в страната, т.е. условията, при които може да се смята, че даден кандидат за статут на бежанец има реална алтернатива да получи закрила в определена част от страната си на произход, като се вземат предвид последните развития в съдебната практика на Европейския съд по правата на човека; както и
- преразглеждане на размера на правата и помощите, които трябва да се осигурят за ползващите се от субсидиарна закрила, за да се улесни техният достъп до социално-икономически права, които са от решаващо значение за успешната им интеграция, като в същото време в целия ЕС се гарантира спазване на принципа на целостта на семейството.

Освен това ще се разгледа възможността за установяване на ефективен трансфер на механизми за закрила или като част от изменението на директивата относно признаването, или като отделен инструмент.

На последно място, ще се проведе изследване относно възможното изравняване на националните разновидности на статута на закрила, които в момента не спадат към режима на ЕС за международна закрила.

⁴

Международната закрила обхваща както статута на бежанец, така и субсидиарната закрила.

4. ПРАКТИЧЕСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО

Днес държавите-членки са обвързани от важно общностно законодателство в областта на убежището. Въпреки това все още съществуват големи различия между решенията за предоставяне на убежище, дори и в сходни случаи. От една страна, това се дължи на ниските стандарти на хармонизация на действащото законодателство, а от друга — на различните практики в националните администрации. Ето защо е необходимо хармонизацията на законодателството да бъде съпътствана от ефективно практическо сътрудничество.

Една от главните цели на практическото сътрудничество е по-пълното сближаване на процесите на вземане на решения от държавите-членки в областта на предоставянето на убежище в законодателната рамка на ЕС. През последните години бяха предприети значителен брой дейности за практическо сътрудничество, по-специално свързани с общия подход към информацията за страната на произход и със създаването на общ европейски учебен план в областта на убежището. Отговорите във връзка със Зелената книга показаха широка подкрепа за насърчаване на дейностите по практическо сътрудничество и за идеята за създаване на специална структура, която да подпомага и координира тези дейности под формата на Европейска служба за подкрепа в областта на предоставянето на убежище (EASO).

За да е сигурна, че тези дейности получават необходимата и подходяща подкрепа и за да разшири сферата на сътрудничеството, Комисията инициира проучване на осъществимостта относно създаването на структурна подкрепа за практическо сътрудничество в областта на убежището. Резултатите от това проучване ще бъдат готови през юли 2008 г. Въз основа на заключенията от проучването и в съответствие с мандата на програмата от Хага и със заключенията на Съвета по правосъдие и вътрешни работи, приети на 18 април 2008 г., Комисията ще представи през 2008 г. законодателно предложение за създаването на EASO. Тази служба ще оказва практическа помощ на държавите-членки при вземането на решения по молби за убежище. Междувременно съществуващите дейности ще продължат да получават подкрепа.

5. НАСЪРЧАВАНЕ НА ОТГОВОРНОСТТА И СОЛИДАРНОСТТА

В ДФЕС е въведен принципът на *солидарност и на справедливо разпределение на отговорностите*, който ръководи осъществяването на редица общи политики, включително и на ОЕСУ. Наред с това ДФЕС посочва като един от елементите на ОЕСУ *„партньорство и сътрудничество с трети страни за управлението на потоците от лица, търсещи убежище или субсидиарна или временна закрила“*.

Следователно третият аспект на стратегията следва да се основава на отговорността и солидарността както в рамките на ЕС, така и между ЕС и трети държави.

5.1. Справедливо разпределение на отговорностите и солидарност в рамките на ЕС

Съгласно програмата от Хага една от целите на ОЕСУ е да подпомага онези държави-членки, които най-вече поради местоположението си са подложени на особен натиск по отношение на националните системи за предоставяне на убежище. Именно Съюзът носи отговорността да намери, въз основа на принципа на

солидарност, общото решение на предизвикателствата, пред които са изправени определени държави-членки.

Следва да се отбележи, че по-нататъшното хармонизиране на националните процедури по предоставяне на убежище, правните стандарти, условията за приемане и подобряването на практическото сътрудничество, предвидени в настоящия план за политика, определено ще намалят вторичните движения на кандидатите за статут на бежанец, които се дължат основно на разминаванията в приложението на правилата. Следователно това би могло да доведе до по-справедливо цялостно разпределение на молбите за убежище между отделните държави-членки.

Освен това предложеното разширяване на разпоредбите на Директива 2003/109/ЕО на Съвета относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни („директива относно дългосрочно пребиваващите граждани“), което да обхване ползващите се с международна закрила, както и трансферът на механизма за закрила, предложен в раздел 3.3, също могат да имат положителен ефект върху „претоварените“ държави-членки.

5.1.1. Изменения в дъблинската система

Комисията реши да възприеме двустранен подход и да раздели техническата оценка на дъблинската система и оценката на политиката. Публикуваният на 6 юни 2007 г. доклад представляваше техническата оценка, докато допитването по Зелената книга послужи като оценка на политиката.

Оценката потвърди, че целите на системата са постигнати до голяма степен, по-специално създаването на ясен и работещ механизъм за определяне на отговорността за разглеждане на молбите за убежище. По време на допитването бе получена всеобща подкрепа от страна на държавите-членки за поддържане на сегашната система, въпреки че бе отчетена необходимостта от подобряване на определени аспекти.

Комисията е на мнение, че е добре основните принципи на дъблинската система да бъдат запазени и че в дългосрочен план по-високите общи стандарти на закрила, произтичащи от завършването на ОЕСУ, ще премахнат повечето от проблемите, свързани с функционирането на настоящата система, като гарантират, ще прехвърлените в други държави-членки лица имат равен достъп до закрила.

При все че признава, че за да се избегне явлението „пазаруване на убежище“ е необходима система, която ясно да разпределя отговорността за разглеждане на молбите за убежище, Комисията е решена редовно да оценява прилагането на дъблинския регламент (Регламент (ЕО) № 343/2003) и след като втората фаза на ОЕСУ е вече налице — прилагането на принципите, върху които се основава.

В краткосрочен план, за да намери решение за недостатъците, посочени в доклада за оценка, през 2008 г. Комисията ще предложи изменения както на дъблинския регламент, така и на регламентите за „Евродак“ (Регламент (ЕО) № 2725/2000 и Регламент (ЕО) № 407/2002). На първо място, тяхното приложно поле ще бъде разширено и ще обхване субсидиарната закрила, за да се осигури съгласуваност с развиващото се общностно законодателство в областта на убежището.

По отношение на измененията конкретно на дъблинския регламент Комисията ще направи следното:

- ще придаде по-голяма роля и ще изясни няколко разпоредби, за да осигури по-добро спазване и еднакво прилагане от страна на държавите-членки (и по-конкретно разпоредбите от хуманитарната клауза и клаузата за суверенитета и тези, свързани със събирането на членовете на семейството); и
- ще въведе изменения за повишаване на ефикасността на системата (по-конкретно по отношение на крайните срокове).

По отношение на измененията конкретно на „Евродак“, както вече е обявено в оценката на дъблинската система, Комисията ще предложи следното:

- деблокиране на данните за признати бежанци и отварянето им за извършване на търсене от страна на националните органи по предоставяне на убежище, за да се избегне възможността признат в една държава-членка бежанец да кандидатства за закрила в друга държава-членка;
- разясняване на крайните срокове за прехвърляне на данни и правилата за заличаване на данни, за да се подобри ефикасността на системата; както и
- въвеждане на повече информация в системата, за да се определя по-добре компетентната държава-членка.

В допълнение Комисията ще разгледа по-обстойно осъществимостта и условията за разрешаване на достъп до „Евродак“ за органите на държавите-членки и Европол за целите на правоприлагането, в съответствие със съобщението на Комисията относно оперативната съвместимост и заключенията на Съвета от 12-13 юни 2007 г.⁵

5.1.2. *Механизми за солидарност*

Дъблинската система не бе създадена като инструмент за споделяне на тежестта. Независимо от това функционирането ѝ може *de facto* да доведе до допълнителна тежест за държавите-членки, които имат ограничен капацитет за приемане и усвояване и които са подложени на особено силен миграционен натиск поради географското си разположение.

Комисията смята, че най-добрият начин да се осигури висока степен на солидарност е не да се приеме нов всеобхватен инструмент, а да се предоставят на държавите-членки редица механизми, които да им помогнат да се справят с най-различните предизвикателства, пред които са изправени.

За тази цел Комисията ще предложи:

- стартиране на проучване за оценка на възможностите за съвместно разглеждане в ЕС на специфични случаи, както призовава програмата от Хага, и за преценка на начина, по който съвместното разглеждане би намалило натиска върху отделни „претоварени“ държави-членки;

⁵

Предложението за това конкретно изменение ще бъде направено през 2009 г.

- създаване на механизъм на Общността, който би позволил при добре определени и изключителни обстоятелства възможността за временно суспендиране на прилагането на дъблинските правила в случаи на трансфер на кандидати за статут на бежанец в такава държава-членка, чиято система за приемане не може да се справи по подходящ начин с прехвърлените лица;
- съставяне на екипи от експерти в областта на убежището, които да бъдат координирани от EASO и да могат да бъдат извиквани за временно подпомагане на „претоварените“ държави-членки при извършването на първоначалното профилиране на кандидатите за статут на бежанец. По-специално екипите от експерти биха могли да оказват подкрепа чрез интерпретация, работа по конкретни случаи и специализирани познания относно страната на произход;
- улесняване на вътрешното преразпределение на доброволни начала на ползващите се с международна закрила от една държава-членка в друга в случаи на извънреден натиск поради търсене на убежище, като се осигури, *inter alia*, специфично финансиране от ЕС в рамките на съществуващите финансови инструменти.

И на последно място, въпросът за финансовата тежест върху ресурсите на държавите-членки, породена от големия брой кандидати за статут на бежанец, трябва да се разглежда в по-общия план на всеобщия миграционен натиск. През 2009 г. Комисията ще стартира проучване за оценка на възможните методи за подобряване на ефекта от финансовата солидарност на ЕС, включително и от Европейския бежански фонд, и за преценка на това дали съществуващите финансови инструменти предоставят ефективна подкрепа за справяне с предизвикателствата пред държавите-членки, докато те се опитват да намерят решение на силния натиск поради нелегалната миграция. Въз основа на резултатите от проучването ще бъдат разгледани различни предложения.

5.2. Външна солидарност

През следващите години ще става все по-значимо външното измерение на убежището. ЕС трябва да споделя отговорността за управление на бежанците заедно с трети държави и държави, оказващи първо убежище, които приемат далеч по-голям дял от бежанците по света, отколкото Европа. В тази връзка ще има по-голяма финансова подкрепа за подпомагане на капацитета за закрила в трети държави. В рамките на Тематичната програма за сътрудничество с трети държави в областта на миграцията и убежището за периода 2007-2013 г. има на разположение общо 384 млн. EUR. Сред основните ѝ приоритети са убежището и международната закрила.

Наред с това Комисията ще продължава да интегрира изграждането на капацитет в областта на предоставянето на убежище в сътрудничеството за развитие с трети държави, като поставя акцент върху дългосрочния, всеобхватен подход. Предоставянето на убежище не трябва да се разглежда като управление на кризи, а като неразделна част от програмата за развитие в областта на управлението, миграцията и закрилата на правата на човека.

В допълнение Комисията смята, че за да бъде ефективен ангажиментът за солидарност с трети държави, ЕС следва да се насочи към три различни, но взаимосвързани вида мерки за подпомагане на закрилата на бежанците:

5.2.1. Регионални програми за закрила (РПЗ)

В отговорите си относно Зелената книга много от заинтересованите страни подчертаха значимостта на РПЗ като средство за укрепване на външното измерение на убежището.

В момента Комисията работи в тясно сътрудничество с държавите-членки, приемащите страни, ВКБООН и други водещи участници за по-нататъшното разработване на РПЗ, така че да се осигури значителен ефект върху подобряването на системите за закрила и убежище в определени райони на света. За тази цел и въз основа на оценката, която предстои да бъде извършена през 2008 г., регионалните програми за закрила ще станат регионални многогодишни планове за действие в пълно съответствие с националните и регионалните планове за действие и с тематичната програма, което ще доведе до установяване на слаби места в закрилата и до определяне на конкретни дейности за изпълнение.

Текущите РПЗ, осъществявани в Танзания (като част от района на Големите езера), Украйна, Беларус и Молдова, ще бъдат доразработени през 2009 г.

В съответствие със своето съобщение от 2005 г. Комисията ще разгледа въпроса дали могат да се разработят РПЗ в други райони като Северна Африка, държавите от Сомалийския полуостров в Североизточна Африка, Афганистан и Близкия изток и е възможно да направи нови предложения в тази връзка. При избора на нови райони за РПЗ ще бъдат взети предвид редица фактори, включително оценката на конкретни случаи с бежанци, наличните финансови възможности по фондовете на ЕС и съществуващите отношения и рамки за сътрудничество между Съюза и отделни държави или райони.

5.2.2. Повторно установяване

Повторното установяване има голямо значение за външните политики на ЕС в областта на убежището и може да се постигне много чрез по-добро сътрудничество между държавите-членки, ВКБООН и НПО по въпросите на повторното установяване.

Това бе отчетено в отговорите във връзка със Зелената книга. Ето защо повторното установяване ще бъде доразработено и разширено, за да стане ефективен инструмент за закрила, който да бъде използван от ЕС за посрещане на нуждите на бежанците в трети държави и за изразяване на солидарност с трети държави, предоставящи първо убежище.

През 2009 г. Комисията ще направи предложения за разработване на схема на ЕС за повторно установяване, в която държавите-членки могат да участват доброволно, определяйки общи критерии и механизми за координация. Сътрудничеството по практически и логистични въпроси ще доведе до по-голяма финансова ефективност и качество (организиране на мисии, медицински прегледи и проучвания с оглед на сигурността, подготовка на пътувания, изготвяне и представяне на преписки от ВКБООН). Комисията ще сътрудничи с държавите-членки и другите заинтересовани страни като ВКБООН и НПО за обсъждане на вида и функциите на схемата на ЕС за повторно установяване.

5.2.3. *Съдействие за контролирано и организирано пристигане на нуждаещите се от закрила лица*

С развитието на всеобхватни и по-усъвършенствани режими на граничен контрол въпросът за достъпа на кандидатите за статут на бежанец до територията на ЕС излиза все повече на преден план. Хаотичното придвижване представлява важен начин за достигане на безопасно място в ЕС, а трафикантите на хора спомагат значително за навлизането. Ето защо е изключително важно Съюзът да насочи усилията си към улесняване на контролираното и организирано пристигане на лицата, които имат основание да търсят убежище, на територията на държавите-членки, за да се осигури законен и безопасен достъп до закрила и същевременно да се ограничи трафикът на хора.

За тази цел Комисията ще разгледа различни начини и механизми, които позволяват да се направи разграничение между лицата, нуждаещи се от закрила, и другите категории мигранти *преди* достигането им до границата на потенциалната приемаща държава, като например процедурите за закрила при влизане и по-гъвкавото използване на визовия режим с оглед на закрилата.

Както разкрива проучването на Комисията, проведено през 2003 г., някои държави-членки използват или вече са експериментирали с някои форми на такива механизми, но в количествено изражение те са от второстепенно значение. В тази област има възможност за общи действия, които следва да доведат до по-добър достъп до закрила и ограничаване на контрабандата.

Наред с това през 2009 г. Комисията ще стартира проучване, след консултации с ВКБООН, относно преимуществата, уместността и осъществимостта на съвместното разглеждане на молби за убежище извън територията на ЕС. Заключениета от проучването ще предоставят информация за бъдещите дискусии и разработване на политиките на ниво ЕС, за да се подобри достъпът до Съюза в съответствие с Общата европейска система за убежище и със съответните международни стандарти.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Комисията е твърдо решена да постигне амбициозните цели, поставени с програмата от Хага и ДФЕС, като предложи мерките, определени в настоящия план за политика, и извършва наблюдение на правилното прилагане на съществуващите и на новите мерки.

През идните години действията на ЕС в областта на убежището ще се ръководят от следните принципи:

- **Продължаване на традициите на Съюза в хуманитарната област и в областта на закрилата и зачитането на основните права** при осъществяване на ОЕСУ: да се гарантира, че до закрила имат достъп лицата, нуждаещи се от такава в един бързо променящ се свят, където миграцията и движението на хора стават с по-бързи от всякога темпове и поради далеч по-разнообразни причини;
- **Създаване на равни условия:** ЕС трябва да има амбициозни цели и да изгради система, в която всички кандидати за статут на бежанец са третираны по еднакъв

начин, при еднакви високи стандарти на гаранциите и процедурите, независимо в коя държава-членка на ЕС подават молбата си за убежище;

- **Повишаване на ефикасността на системата за предоставяне на убежище:** ОЕСУ следва да предостави на държавите-членки поредица от единни правни норми и стандарти, общи средства и механизми за сътрудничество, за да се гарантира високо качество на стандартите за закрила през целия процес по предоставяне на убежище — от момента на приемане на кандидатите за статут на бежанец до пълната интеграция на получилите закрила, като същевременно се запази интегритетът на системата за убежище чрез предотвратяване на злоупотреби; както и
- **Солидарност в рамките на Съюза и извън него:** Съюзът следва да продължи и да засили подкрепата си за своите държави-членки при предоставянето на закрила. Тази солидарност следва също така да се проявява и спрямо страните извън ЕС, за да се повиши капацитетът им за предоставяне на ефективна закрила и за намиране на трайни решения, като същевременно се създадат гаранции, че Съюзът е готов да поеме своя дял от отговорността.