

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 10.6.2009
COM(2009) 262 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА
ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА**

Пространство на свобода, сигурност и правосъдие за гражданите

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

Пространство на свобода, сигурност и правосъдие за гражданите

Повече свобода при по-голяма сигурност

1. ВЪВЕДЕНИЕ:

Гражданите искат да живеят в проспериращ и мирен Европейски съюз, в който правата им се спазват, а сигурността им е гарантирана. Те желаят да имат възможността да пътуват свободно и да избират да се установяват временно или постоянно в друга европейска държава, за да учат, работят, да създадат семейство, да започнат предприемаческа дейност или да излязат в пенсия. Те обаче с безпокойство констатираат, че контекстът на стабилност и сигурност, преобладавал в Европа през последните години, е заплашен от глобални кризи и други явления.

Икономическите и политическите трудности, пред които са изправени светът и Европейският съюз, сложните предизвикателства на бъдещето изискват глобални и устойчиви решения. В свят, в който мобилността се развива на планетарно равнище, европейските граждани с основание очакват ефикасна и отговорна европейска дейност в тези области, които ги засягат толкова пряко.

Към Европа на гражданите в пространство на свобода, сигурност и правосъдие

Свободата, сигурността и правосъдието са много важни ценности, съставляващи основни елементи от европейския социален модел. Те са един от крайъгълните камъни на европейския интеграционен модел. Европейският съюз вече постигна за своите граждани единен пазар, икономически и валутен съюз, както и възможността за посрещане на глобалните политически и икономически предизвикателства. Съюзът осъществи също сериозен напредък в изграждането на пространство на свобода, сигурност и правосъдие; сега приоритет трябва да бъде поставянето на гражданите в центъра на този проект.

Отбелязан е значителен напредък

С договора от Маастрихт в рамките на Европейския съюз бяха включени въпросите на правосъдието и вътрешните работи, които дотогава бяха разглеждани само на чисто междуправителствено ниво. Оттогава насам постоянно расте степента на интеграция между държавите-членки по тези въпроси, както и ролята на Европейския парламент и на Съда на ЕО. С програмите от Тампере и Хага бе даден силен политически импулс на консолидирането на тези основни за гражданите политики.

Примерите за успехи от тези последни десет години са многобройни:

- Премахването на проверките по вътрешните граници в Шенгенското пространство позволява в момента на повече от 400 млн. граждани от двадесет и пет страни да пътуват от Иберийския полуостров до балтийските държави и от Гърция до Финландия, без да бъдат проверявани на границите. Управлението на външните граници на Съюза се извършва по-последователно чрез създаването и стартирането на дейността на агенцията Frontex.
- Установени бяха основите на обща политика за имиграцията. Те включват приемането на норми, гарантиращи по-голяма справедливост и предсказуемост за законната имиграция, общ дневен ред за насърчаване на интеграцията в европейските общества, както и активна дейност срещу неправомерната имиграция и трафика на хора. Бяха сключени също и партньорства с третите държави, за да се управляват съгласувано въпросите на миграциите.
- Бяха положени основите на обща европейска система за предоставяне на убежище на хора, нуждаещи се от международна закрила, включително и в оперативен план благодарение на Службата за подкрепа на предоставянето на убежище. Успешно бе разработена обща политика за визите, като бяха подобрени прозрачността и правната сигурност за всички заинтересовани страни.
- Бе стимулирано увеличаването на равнището на доверие между националните органи. В наказателноправната област бе подобрен обменът на информация. Например полицейските власти могат без особени затруднения да получат информация, ако има такава, от друга държава-членка.
- С европейската заповед за арест бяха силно намалени необходимите усилия за екстрадиране на престъпници и бяха скъсени процедурните срокове от една година на 11 дни до 6 седмици.
- Бяха положени усилия за борба срещу тероризма и организираната престъпност, включително киберпрестъпността, както и за защита на критичните инфраструктури.
- В областта на гражданските и търговските въпроси също бе постигнат напредък. Сега вече гражданите на ЕС разполагат с по-прости и по-бързи начини да предявяват искове за вземанията си при трансгранични ситуации. Бяха приети общи правила за законодателството, приложимо за гражданската отговорност и договорите. Закрилата на децата бе подобрена, по-специално за да се гарантира, че ще могат да поддържат редовни контакти с родителите си след раздяла, и за да се предотвратят отвлеченията в ЕС.

В някои аспекти обаче напредъкът бе по-бавен и ограничен

Напредъкът бе сравнително бавен в някои области, особено в наказателноправната област и в семейното законодателство. Това относително забавяне се дължи на факта, че тези политики изискват единодушие в Съвета, което често водеше до не толкова резултатни дълги дискусии или до инструменти с по-скромни амбиции.

Осигуряването на ефективно прилагане на законодателството е допълнително предизвикателство. Особено в наказателноправната област компетентността на Съда на

ЕО е ограничена и Комисията не може да започва процедури за нарушение. Това води до значителни забавяния в транспонирането на национално равнище на нормите на ЕС, което им придава известен „виртуален“ характер.

Освен процедурните и институционалните трудности предстоят да бъдат извършени значителни усилия. В областта на гражданските и търговските въпроси все още са в сила временни процедури, които пречат на свободното движение на решенията в Европа, например относно оспорваните кредити. Не функционира добре закрилата на гражданите и предприятията в случай на конфликт със страни с постоянен адрес в трети държави. Все още съществуват пречки пред признаването на актове в областта на гражданското състояние отвъд националните граници. Все още всички държави-членки не прилагат в достатъчна степен директивата за свободното движение на хората. В областта на наказателното правосъдие все още съществуват различия относно нивото на закрила на лицата при съдебните процедури. През този период не бяха приети минимални процедурни гаранции в наказателноправната област. Освен това обменът на данни между националните органи относно осъдените лица не е напълно ефикасен. Освен това на оперативното ниво действията на полицията отвъд националните граници се сблъскват с множество пречки.

Бъдещи предизвикателства

Целта е гражданите да получат най-добрите възможни услуги. Начинът, по който се управляват областите на правосъдието, свободата и сигурността, трябва да отразява нарастващото многообразие в съюз, съставен от 27 или повече държави-членки. Сега 500 млн. души разполагат с правото да се движат и да отседнат свободно в Европейския съюз. Следователно нараства броят на лицата, чиито ситуации в личен и търговски план имат транснационално измерение. Освен това миграционният натиск, особено на южната граница на ЕС, е нараснал отчетливо.

Следващите примери са показателни за множеството бъдещи предизвикателства:

- Над 8 млн. европейци упражняват днес правото си да живеят в държава-членка по свой избор и тази тенденция само ще се засилва в бъдеще. Гражданите обаче се сблъскват все още с множество пречки за упражняването на това право, което е основен израз на гражданството на Съюза.
- Проблемите на гражданското правосъдие ще стават по-значителни. Вече едно на всеки десет наследявания в Съюза е с международно измерение.
- Киберпрестъпността е без граници и се развива непрестанно. През 2008 г. са преброени 1500 търговски и нетърговски интернет сайта с педопорнографско съдържание.
- Тероризмът остава заплаха за Съюза. През 2007 около 600 терористични атаки са били извършени, не са успели или са били предотвратени в единадесет държави-членки на ЕС.
- Входните пунктове за влизане на територията на Съюза са 1636, а през 2006 г. пресичанията на границите на Съюза са били около 900 млн. В отворен свят, в

който мобилността на хората нараства, гарантирането на ефикасно управление на външните граници на ЕС представлява значително предизвикателство.

- През 2006 г. в Съюза са били регистрирани 18,5 млн. граждани на трети държави или около 3,8 % от общото население. Миграционният натиск би могъл да се увеличи. Това се дължи на демографския растеж и бедността в много страни на произход, както и на застаряването на европейското население. Между 2008 и 2060 г. броят на лицата в трудоспособна възраст ще намалее с 15 % или около 50 млн. души.
- Според изчисленията около 8 млн. имигранти без редовни документи живеят на територията на Европейския съюз, като много от тях работят в неформалната икономика. Справянето с факторите, привличащи нелегалната имиграция, и осъществяването на ефикасни политики за борба срещу неправомерната миграция са основни проблеми за идните години.
- Въпреки че съществува обща система за предоставяне на убежище, трябва да се постигне по-голяма хомогенност в начина, по който държавите-членки разглеждат молбите за убежище, защото понастоящем процентът на признаване варира значително. През 2007 г. с 25 % от решенията на първа инстанция бе предоставен статут на закрила (бежанец или субсидиарна закрила). Зад тази цифра се крият значителни разлики: някои държави-членки признават закрила в много малко случаи, а други са с процент на признаване, който е близък до 50 %.

Нова многогодишна програма

Съюзът трябва да приеме нова многогодишна програма, която е насочена към бъдещето с амбиция, като се основава на постигнатия напредък и отчита сегашните слабости. В тази нова програма трябва да се дефинират приоритетите за следващите пет години, за да се посрещнат бъдещите предизвикателства, а гражданите да се възползват по-осезаемо от пространството на свобода, сигурност и правосъдие.

Изграждането на пространството на свобода, сигурност и правосъдие не може да се извърши без силно външно измерение, съответстващо на външната политика на Европейския съюз, което трябва да допринесе за влиянието и насърчаването на нашите ценности при спазване на международните ни задължения, свързани с правата на човека. Някоя от целите, които се преследват в рамките на това пространство, няма да бъде постигната без ефикасното използване на подходящите инструменти на външната политика. Обратно, като се ангажира с третите държави в контекста на партньорства и с международните организации в областта на правосъдието и вътрешните работи, Съюзът укрепва ефикасността на външната си политика.

Политическите приоритети

Централната задача на новата програма ще бъде **„изграждането на Европа на гражданите“**. Всяко бъдещо действие ще бъде насочено към гражданите и ще отчита следните основни приоритети:

1. ***Защита на правата на гражданите — Европа на правата:*** пространството на свобода, сигурност и правосъдие трябва да бъде преди всичко единно пространство на защита на основните права, в което основна ценност представлява зачитането на личността и човешкото достойнство, както и спазването на другите права, провъзгласени в Хартата на основните права. Например упражняването на тези свободи и сферата на личния живот на гражданите ще бъдат запазени отвъд националните граници, по-конкретно чрез защитата на личните им данни; ще бъдат взети предвид специалните нужди на уязвимите лица на гражданите ще се гарантира пълното упражняване на конкретните им права, включително в трети държави.
2. ***Улесняване на живота на гражданите — Европа на правосъдието:*** европейското пространство на правосъдие трябва да бъде изградено върху солидни основи, за да се преодолее настоящото фрагментиране. Трябва приоритетно да се създадат механизми за улесняване на достъпа на лицата до правосъдие, за да могат да упражняват правата си навсякъде в Съюза. Що се отнася до договорните и търговските въпроси, това ще позволи да се предоставят на икономическите оператори необходимите инструменти, за да се възползват пълноценно от възможностите на вътрешния пазар. Трябва също да се подобри сътрудничеството между работещите в областта на правосъдието и да се мобилизират средства за премахване на пречките пред признаването на правните актове в други държави-членки.
3. ***Закрила на гражданите — Европа, която закриля:*** трябва да се разработи стратегия за вътрешна сигурност, за да се подобри допълнително сигурността в Съюза и да се защитят по този начин животът и неприкосновеността на европейските граждани. Стратегията за действие ще е свързана със засилването на сътрудничеството по полицейски и наказателноправни въпроси, както и с по-добре защитен достъп до европейската територия.
4. ***Насърчаване на по-интегрирано общество за гражданите — солидарна Европа:*** през идните години важен приоритет ще бъде консолидирането и истинското осъществяване в сферата на миграцията и убежището на политика, която гарантира солидарност между държавите-членки и партньорство с трети държави. Трябва да бъде предоставен ясен и общ статут на законните имигранти. Необходимо е да бъдат развити по-силни връзки между имиграцията и нуждите на европейския пазар на труда, както и целенасочени политики на интеграция и образование. Трябва да бъде подобро ефективното използване на наличните инструменти за справяне с неправомерната имиграция. Съгласуваността с външната дейност на Съюза е от основно значение за управлението на тези политики. Съюзът трябва също да потвърди хуманитарната си традиция, като окаже щедра подкрепа на тези, които се нуждаят.

Инструментите

За да се увенчае с успех, осъществяването на бъдещата многогодишна програма предполага спазването на **метод**. Този метод ще се основава на пет основни стълба:

i) Политиките в областта на правосъдието и вътрешните работи се разработват така, че с постепенното им развитие да се подкрепят взаимно, като съгласуваността по между им се засилва. През идните години те трябва се **интегрират по един хармоничен начин в другите политики на Съюза**.

ii) За да се намали значителното разминаване между нормите и политиките, приети на европейско равнище, и тяхното **прилагане на национално ниво**, трябва да се обърне повече внимание на това прилагане. Освен правното транспониране прилагането трябва да се придружи от конкретни подкрепящи мерки (напр. укрепване на професионалните мрежи).

iii) **Подобряването на качеството на европейското законодателство** трябва да остане приоритет. Дейността на Съюза трябва да се насочи към областите, в които може да даде подходящ отговор на проблемите на гражданите. Трябва да се прецени възможното отражение на предложенията върху гражданите и основните им права, върху икономиката и околната среда още при самото им изготвяне. Макар и скорошни, достиженията на общностното право в тази област са със значителен обем и последователните институционални промени увеличили сложността им. По всяка вероятност тази сложност е една от причините за затрудненото прилагане.

iv) Гражданите искат резултати от дейността на Съюза. **Подобряването на използването на оценката** на приетите инструменти и създадените агенции съставлява приоритет.

v) Трябва да се гарантира, че политическите приоритети са придружени от адекватни **финансови средства**, които позволяват тяхното осъществяване и ги подкрепят ясно. Бъдещите бюджетни инструменти ще трябва да отговарят на политическата амбиция на новата многогодишна рамкова програма и да се основават на оценка на ефикасността на настоящите инструменти.

2. ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ГРАЖДАНИТЕ: ЕВРОПА НА ПРАВАТА

В пространството на свобода, сигурност и правосъдие зачитането на личността и човешкото достойнство, изразено в Хартата, представлява основна ценност. Гражданите могат да се движат свободно и да се ползват напълно от правата си в това пространство без вътрешни граници.

Системата на защита на основните права в правния ред на Съюза е особено добре развита. Съюзът, както и държавите-членки, могат да използват например експертните услуги на агенцията за основните права. **Присъединяването на Съюза към Европейската конвенция за защита на правата на човека** ще бъде силен политически символ, чрез който тази система на защита ще бъде допълнена. Това присъединяване ще насърчи продължаването на хармоничното развитие на съдебните практики на Съда на Европейските общности и на Европейския съд за правата на човека.

Съюзът е пространство на общи и споделени ценности. Тези ценности са несъвместими с престъпленията на тоталитарните режими. Споменът за престъпленията срещу човечеството трябва да бъде споделян от всички в перспектива на помирение. В това

отношение Съюзът трябва да играе ролята на посредник при спазване на присъщия на всяка държава подход.

Тези ценности са в основата на европейското гражданство и спазването им е основен критерий за приемане в Съюза. Европейското гражданство допълва националното гражданство. То предоставя на европейските граждани специфични права и задължения, които трябва да бъдат изразени конкретно и ефективно.

2.1. Пълно упражняване на правото на свободно движение

Гражданството на Съюза позволява мобилността на гражданите на ЕС. Гражданите обаче се сблъскват с пречки, когато решат да живеят или пътуват в държава-членка, различна от тази, на която са граждани. Ефективното прилагане на директивата за свободното движение на гражданите е приоритет и Комисията смята да засили политиката на подкрепа за нейното изпълнение, като следи за правилното транспониране и прилагане на действащите правила от страна на държавите-членки. Свободата на движение предполага също задължения от страна на ползващите се от нея. Комисията ще проучи също как да помогне на органите на държавите-членки да се справят ефикасно със злоупотребите с този фундаментален принцип на Съюза. Тя ще публикува насоки, в които ще разясни политиката си по въпроса.

Впрочем на гражданите, които трябва да извършат някои административни или правни стъпки при изпълнение на правото си на свободно движение, трябва да се окаже помощ. Ето защо трябва да се въведе система, която им позволява да разполагат лесно и без допълнителни разходи с основните актове от правото в областта на гражданското състояние. Тази система трябва да позволи да се преодолеят евентуалните езикови бариери и да се гарантира доказателствената сила на тези документи. В по-дългосрочен план трябва задълбочено да се обмисли взаимното признаване на действията на правните актове в областта на гражданското състояние.

2.2. Да живеем заедно в пространство, в което се уважава многообразието, а най-уязвимите са защитени

Многообразието е богатство за Съюза и той трябва да гарантира сигурна среда, в която различията се уважават, а най-уязвимите са защитени.

Борбата срещу **дискриминациите, расизма, антисемитизма, ксенофобията и хомофобията** трябва да бъде продължена с решимост. Съюзът ще използва пълноценно съществуващите инструменти, по-конкретно финансовите програми. Трябва да се засили контролът на прилагането на законодателствата, включително новото рамково решение за расизма и ксенофобията.

Правата на детето, а именно принципът на предимството на неговите висши интереси, правото му на живот, на оцеляване и развитие, недискриминацията и зачитането на мненията му, както са утвърдени в Хартата и Конвенцията на ООН за правата на детето, се отнасят потенциално до всички политики на Съюза. Те трябва да бъдат систематично вземани предвид. За тази цел трябва да се набележат действията, за които Съюзът може да осигури добавена стойност. Специално внимание ще се отдели на децата, които са особено уязвими, а именно в контекста на политиката на имиграция (непридружени малолетни, жертви на трафик на хора).

Съюзът и държавите-членки трябва да обединят усилията си за пълното включване на уязвимите групи и в частност на **ромите** в обществото, като насърчават интеграцията им в училищната система и на пазара на труда и като се справят с насилието, на което те биха могли да бъдат изложени. За тази цел Съюзът ще мобилизира целенасочено структурните фондове и ще следи за доброто прилагане на съществуващите текстове, за да се преодолее дискриминацията, на която ромите могат да бъдат подложени. Гражданското общество ще играе важна роля в това усилие.

В по общ план трябва да се засили **закрилата, включително правната закрила на най-уязвимите лица, на жените, жертви на насилие, на зависимите лица**. Ще бъде осигурена подходяща финансова подкрепа, по-конкретно чрез програмата „Дафне“. Съюзът ще действа също в тази насока и във външната си политика.

2.3. Защита на личните данни и личния живот

Съюзът трябва да отвърне на предизвикателството, което представлява нарасналият обмен на лични данни, като спазва изцяло защитата на личния живот. Правото на личен живот и на защита на личните данни е гарантирано от Хартата.

Трябва да се въведе цялостен режим на защита. Съюзът трябва да извърши глобална и подновена дейност за защита на данните на гражданите в ЕС и в рамките на отношенията си с трети държави. ВС трябва също да предвиди и регулира обстоятелствата, при които обществените органи биха могли при изпълнение на законните си функции да ограничат, ако се наложи, прилагането на тези правила.

Настоящото технологично развитие е много бързо. То променя комуникацията между лицата и обществените и частните организации. В този контекст е необходимо да се препотвърдят няколко принципа: целенасоченост, пропорционалност и легитимност на обработката, ограничен срок на запазване, сигурност и поверителност, спазване на правото на лицата и контрол от независим орган.

С настоящата правна рамка се въвежда високо ниво на защита. С оглед на бързите технологични промени може да се наложи да бъдат взети **допълнителни инициативи**, законодателни или не, за да се запази ефикасното прилагане на тези принципи.

Спазването на принципите на защита на данните ще трябва да се гарантира също чрез развитието на подходящите **нови технологии** благодарение на сътрудничеството между публичния и частния сектор, по-специално в областта на научните изследвания. Трябва да се проучи възможността за въвеждане на **европейски сертификат** за технологии, продукти и услуги, които „са съобразени с правото на личен живот“.

Накрая, ефективната защита предполага добро познаване на съответните права и рискове (например в интернет). Ще трябва да бъдат предприети **кампании за информация и осведомяване**, особено сред най-уязвимите лица.

В глобален план ЕС трябва да играе активна роля в разработването и налагането на **международни стандарти** в областта на защитата на личните данни и в приемането на подходящи, двустранни или многостранни международни инструменти. Осъществената със Съединените щати дейност за защитата на данните би могла да служи за референтна база за бъдещи споразумения.

2.4. Участие в демократичния живот на Съюза

Правото на гласуване и на кандидатиране за общинските и европейските избори в държава-членка, различна от държавата на произход на гражданите, е политическият израз на европейското гражданство. Реалното упражняване на това право обаче е незадоволително и трябва да бъде улеснено чрез информационни и комуникационни кампании относно правата, свързани с гражданството на Съюза.

С оглед на европейските избори през 2014 г. следва да се обмислят мерки за стимулиране на гражданите: трябва да се предприеме амбициозен подход за предизборните кампании, чрез който се стимулират истински европейски дебати. Улесняването на всички етапи на гласоподаването за гражданите и на вписването в предизборните списъци, както и гласуването през седмицата на 9 май, ще допринесат за този подход.

В по-общ план въз основа на редовни доклади съгласно разпоредбите на Договора¹ следва да се проучи въпроса как да се допълнят правата на гражданите, пребиваващи в друга държава-членка, за да се повиши участието им в демократичния живот на държавата-членка, в която пребивават.

2.5. Защита в трети държави

Всичките 27 държави-членки са представлявани в чужбина само в три от 166-те трети държави. 8,7 % от европейските граждани, или седем милиона души, пътуват в страна, в която тяхната държава няма представителство.

Всеки гражданин на Съюза, който се намира в трета държава, в която неговата държава-членка не е представлявана, има право на защита от страна на дипломатическите и консулските органи на всяка друга държава-членка при същите условия като гражданите на тази държава. Това основно право, произтичащо от договорите, все още обаче се познава слабо и не се прилага. Ето защо трябва да се провеждат целенасочени комуникационни дейности относно това право.

За да бъде ефективна консулската защита, трябва да се **укрепи съществуващата рамка на координация и сътрудничество**: изясняването на концепцията за пилотна държава в случай на криза, установяването на общи критерии за дефиниране на понятието за непредставявана държава-членка и осигуряването на финансово обезпечаване на репатрираните въз основа на съществуващите общностни инструменти ще бъдат трите основни стълба на тази реформа. Освен това ще бъдат организирани учения за тревога в ситуации на криза.

2.6. Засилване на гражданската защита

Общностният механизъм за гражданска защита трябва да бъде засилен, за да се подпомогнат и допълнят действията на държавите-членки в областта на гражданската защита. Трябва да бъде развито сътрудничеството в областта на анализа на рисковете, включващ регионалните аспекти, за да се позволи определянето на общи цели и действия. Същевременно трябва да се засили капацитетът за отговор на Съюза, като се организират по-добре механизмите за подкрепа и оперативната съвместимост на средствата, които трябва да се използват. МІС (център за информация и мониторинг)

¹ член 22 от Договора за ЕО.

трябва да стане истински оперативен център, разполагащ с капаците за анализ и планиране.

3. УЛЕСНЯВАНЕ НА ЖИВОТА НА ГРАЖДАНИТЕ: ЕВРОПА НА ПРАВОТО И ПРАВОСЪДИЕТО

В пространство, в което мобилността расте, би трябвало да стане приоритет развитието и насърчаването на европейско съдебно пространство за гражданите, като се премахват оставащите пречки за упражняването на правата им. Така, съдебните решения трябва да бъдат признавани и изпълнявани в различните държави-членки без затруднения. Съдебните системи на 27-те държави-членки би трябвало да могат да функционират заедно по съгласуван и ефикасен начин при спазване на националните правни традиции.

Принципът на взаимното признаване е крайъгълният камък, върху който се изгражда Европа на правосъдието. Значителните постижения в областта на правото, осъществени през изминалите години, трябва да бъдат консолидирани и прилагани решително. Те обаче не биха могли да се изразят в конкретни форми, ако не се засили взаимното доверие между действащите лица в областта на правосъдието.

Развитието на Европа на правосъдието предполага също установяването на набор от общи норми за Съюза. Това се отнася по-специално за борбата с някои видове особено тежка трансгранична престъпност или за осигуряване на ефикасното прилагане на политиките на Съюза.

Европейското съдебно пространство трябва да позволи също на хората да упражняват правата си навсякъде в Съюза, като улеснява достъпа до правосъдие. Чрез него на действащите лица в икономиката трябва да се предоставят необходимите инструменти, за да се възползват напълно от единния пазар, особено в момент на икономическа криза.

3.1. Продължаване на прилагането на взаимното признаване

В областта на **гражданското правосъдие** съдебните решения трябва да бъдат изпълнявани пряко и без други временни мерки. Ето защо **като цяло трябва да бъде премахната процедурата на екзекватура** при решенията по граждански и търговски дела, която все още е твърде често необходима за изпълнението на решенията, издадени в други държави-членки. Това ще изисква предварително хармонизиране на правилата за стълкновение на законите в тези области.

Освен това взаимното признаване би могло да включи и такива **области**, които са от основно значение за всекидневния живот, но **все още не са попаднали в обхвата** на признаването, като наследствата и завещанията, брачните режими и имуществените последици при разделяне на двойките.

В общ план приетите инструменти трябва да бъдат обединени в кодекс за сътрудничество в областта на гражданското правосъдие, за да се улесни тяхното прилагане.

В областта на наказателното производство принципът на взаимно признаване трябва да се прилага на всички етапи от процедурата. Беше извършен значителен напредък за подобряване на взаимното признаване на произнесените присъди.

Освен това взаимното признаване трябва да обхване и **други типове решения**, които могат да имат или наказателен, или административен характер в различните държави-членки. По този начин свидетелите или жертвите на престъпления могат да се възползват от специални мерки за защита. Тези мерки трябва да се прилагат във всяка отделна държава-членка. Освен това някои глоби, чийто наказателен или административен характер варира според държавите-членки, трябва да могат да се изпълняват между държави, по-специално с цел да се засили пътната сигурност и в по-общ план да се гарантира изпълнението на политиките на Съюза.

Съюзът трябва да се стреми към взаимно признаване на решенията за **лишаване от права** и да насърчи за тази цел систематичния обмен на информация между държавите-членки. С приоритет трябва да се разглеждат лишаванията от права, които могат с най-голяма вероятност да нарушат сигурността на лицата или икономическия живот: забрана за упражняване на някои професии, отнемане на свидетелство за управление на моторно превозно средство, лишаване от право на упражняване на управленски функции в търговско дружество или от участие в процедури за възлагане на обществени поръчки. В настоящия контекст на икономическа криза Съюзът трябва да се стреми с особена бдителност да попречи на това злоупотребите и действията, които нарушават доброто функциониране на пазара, да се пренасят безнаказано от една държава-членка в друга.

3.2. Засилване на взаимното доверие

Взаимното доверие води до това, че решенията на национално равнище имат отражение във всички други държави-членки и особено върху съдебните им системи. За да се извлече пълна полза от тези предимства, се налага да се приемат мерки, целящи засилването на взаимното доверие.

Трябва да се **подпомогне по-добре прилагането на инструментите**, особено сред работещите в тази област. Евроюст и европейските съдебни мрежи по гражданско и наказателно производство трябва да бъдат използвани повече, за да се подобри конкретното и ефективно прилагане на европейското право от всички практикуващи в съдебната сфера. На съдебните органи трябва също да се предоставят инструменти за подкрепа, като се използват например електронни средства (подкрепа за преводи, въвеждане на сигурно пространство за комуникация, видеоконферентна връзка и т.н.).

Европа на правосъдието се изгражда при спазване на многообразието от национални системи, но това многообразие не трябва да бъде източник на взаимно неразбирателство. Следователно е от основно значение да има повече случаи на обмен на информация между заетите в съдебната сфера. Различните професионални мрежи трябва да укрепват, да се координират и да се структурират по-добре с помощта на Съюза. Трябва да се подобри функционирането на **Форума за правосъдие**.

От изключително значение е да се увеличат и систематизират усилията за **обучение** за всички съдебни професии, включително от административните съдилища. Трябва да се преследва целта до края на многогодишната програма европейското обучение да стане

систематично за всички нови съдии и прокурори на даден етап от обучението им; поне половината съдии и прокурори в ЕС трябва да са следвали европейско обучение или да са участвали в обмен в друга държава. Държавите-членки са приоритетно отговорни в тази област и Съюзът трябва да подкрепя финансово техните усилия. Европейската мрежа за съдебно обучение би трябвало да бъде укрепена и снабдена със структура и средства, отговарящи на амбициите ѝ. Освен това трябва да се разработят общи програми за дистанционно обучение (електронно обучение) и средства за обучение, за да могат практикуващите в съдебната сфера да усвоят европейските механизми (отношения със Съда на ЕО, използване на инструменти за взаимно признаване и за съдебно сътрудничество, сравнително право и т.н.) Европейското обучение трябва да стане систематично за всички нови съдии и прокурори на даден етап от обучението им.

Взаимното признаване в областта на правосъдието трябва да бъде придружено, както и в други области, от по-добро **оценяване**. Това оценяване трябва да се отнася например до ефективността на правните инструменти и приетите политики на равнището на Общността. В съответните случаи чрез оценките трябва също да се отстраняват пречките пред доброто функциониране на европейското пространство на правосъдие. Оценяването трябва да бъде периодично и да улеснява по-доброто познаване националните системи, за да се открият добрите практики.

Съюзът трябва също да подкрепи усилията на държавите-членки за подобряване на качеството на техните съдебни системи, като насърчава обмена на добри практики и разработването на новаторски проекти в областта на модернизирания на правосъдието². В краткосрочен план за тази цел може да се организира пилотна програма.

В третите държави, и по-специално в страните от разширяването, Съюзът въведе инструменти, като побратимяването или партньорските проверки (peer reviews), които имат за цел да насърчат реформите в правосъдието и укрепването на правовата държава. Тези действия трябва да бъдат продължени.

3.3. Набор от общи норми

Развитието на европейското съдебно пространство изисква също определено ниво на сближаване на законодателните и нормативните разпоредби на държавите-членки.

В областта на наказателното производство само дейността на европейско равнище може да доведе до ефективни резултати, особено що се отнася до тероризма, организираната престъпност и посегателствата срещу финансовите интереси на Съюза. Следователно трябва да се продължи сближаването на материалното право по отношение на някои **тежки престъпления, които са типично с трансграничен характер** и които трябва да подлежат на общи дефиниции и санкции. Това сближаване ще позволи да се задълбочи взаимното признаване, а в някои случаи да се постигне почти пълно отстраняване на мотивите за отказ на признаване на решения на други държави-членки.

² По-специално ЕС трябва да вземе за основа дейността на Европейската комисия за ефикасност на правосъдието (CEPEJ) към Съвета на Европа.

Освен това, при спазване на съдебната практика на Съда на ЕО, прилагането на някои политики на Съюза може да изиска общи дефиниции и санкции за престъпления, за да се гарантира ефикасността на тези политики, какъвто беше отчасти случаят в областта на околната среда и транспорта.

В областта на гражданското правосъдие трябва да се изготвят на европейско равнище минимални норми за някои аспекти от гражданското производство, имащи връзка с нуждите на взаимното признаване. Освен това такива норми трябва да се установят за признаването на решения относно родителската отговорност (включително относно родителските права). Накрая, доброто функциониране на европейското съдебно пространство изисква понякога дадена национална юрисдикция да прилага законите на друга държава-членка. Трябва да се обмисли на ниво ЕС как да се избегне настоящото различие на практиките в тази област.

3.4. Ползите за гражданите от европейско съдебно пространство

3.4.1. Улесняване на достъпа до правосъдие

Улесняването на достъпа до правосъдие е от основно значение за пълното възползване от възможностите, които предоставя европейското съдебно пространство, особено в транснционалните процедури. В този смисъл трябва да се засилят приетите мерки относно **правната помощ**. Заедно с това ще трябва да се продължи подобряването на системите за алтернативно уреждане на спорове, особено що се отнася до правото за защита на потребителите.

На гражданите трябва да се помага да преодолеят **езиковите бариери**, които могат да затруднят достъпа им до правосъдие: засилено използване на автоматичен превод, когато е възможно, подобряване на качеството на устния и писмения превод в правосъдието, съвместно използване на наличните ресурси на държавите-членки например чрез съвместно свързване на базите данни на устни и писмени преводачи или евентуално използване на устен превод от разстояние чрез видеокоферентна връзка.

Впрочем порталът **електронно правосъдие** (e-Justice) представлява чудесна възможност. Този европейски портал ще бъде средство за по-добро информиране на гражданите за правата им и за предоставянето им на достъп до редица данни за различните съдебни системи. Трябва да се използва повече видеокоферентната връзка, например за да се спестяват на жертвите ненужните пътувания. Някои европейски процедури (например европейската заповед за плащане или уреждане на спорове за малки суми) в средносрочен план могат да се извършват онлайн. В съответствие с правилата за защита на данните някои национални регистри ще бъдат постепенно свързани помежду си (например регистрите за неплатежоспособност на лицата или предприятията).

Някои формалности за **легализацията на актовете и документите** също представляват пречка или прекомерна тежест. Предвид възможностите, които предоставя използването на новите технологии, включително разработването на дигитални подписи, Съюзът ще трябва да обмисли **премахването на всякакви формалности при легализацията на автентичните актове** между държавите-членки. Ако е уместно, трябва да се обмисли създаването на европейски автентични актове.

Накрая, Съюзът ще засили законодателството за защита на жертвите на престъпления и ще подкрепи структурите, чрез които им се оказва конкретна помощ, по-конкретно чрез европейските мрежи.

3.4.2. Подкрепа за икономическата дейност

Европейското съдебно пространство трябва да подкрепя доброто функциониране на икономическата дейност в рамките на вътрешния пазар, особено в период на криза.

Бързината на процедурите, както и ефикасното изпълнение на съдебните решения, трябва да бъдат подкрепени чрез **временни и обезпечителни мерки** (например чрез създаване на европейска процедура на заповед върху банкови сметки и чрез засилване на прозрачността на активите).

Също така **договорните отношения трябва да станат по-сигурни**. Наистина разликите между законодателствата на държавите-членки в областта на договорното право могат да попречат на стопанските дейци да се възползват напълно от възможностите на общия пазар.

Въз основа на вече разработени елементи трябва да се изготвят **типови договори** между частни лица или между МСП, които да могат да се използват на доброволни начала, да са преведени на различни езици и да служат за референтна база в стопанския живот.

Освен това може да се проучи възможността за създаване на **специфичен европейски режим**, който предприятията **ще могат да изберат** (28-и режим). Този режим, подобен на режимите, установени в други области на вътрешния пазар, като този на европейско предприятие, европейско обединение по икономически интереси или на марка на Общността би насърчил развитието на обмяна вътре в Общността. С него би могъл да се въведе единен правен режим, който е пряко приложим.

Регламентирането на търговското право ще допринесе за доброто функциониране на вътрешния пазар. Във връзка с това могат да бъдат разгледани няколко вида дейности: фиксирането на общи правила, определящи приложимото право в областта на корпоративното право, в областта на застрахователните договори и прехвърлянията на вземания и в областта на сближаването на националните режими за процедура по несъстоятелност на банките.

Настоящата финансова криза показва необходимостта от регулиране на финансовите пазари и предотвратяване на злоупотребите. Скоро ще станат известни резултатите от едно провеждано в момента проучване в контекста на директивата за пазарните злоупотреби. При необходимост Съюзът може да разгледа възможността за прибягване до наказателното право за санкциониране на злоупотребите, които могат да застрашат финансовата система и икономиката на Европейския съюз.

3.5. Засилване на международното присъствие на Съюза в съдебната сфера

За да подкрепи външната търговия и да улесни движението на хората, Съюзът трябва да развие мрежа от двустранни споразумения с основните си търговски партньори в областта на признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела. Във връзка с това възможен вариант е основните партньори на Съюза да се присъединят към новата конвенция от Лугано (за подведомствеността,

признаването и изпълнението на съдебни решения в областта на гражданското и търговското право). Може също да се потърси сближаване в областта на връчването на документи или получаването на доказателства.

В наказателноправната област ще трябва да се определят приоритети за договаряне на споразумения за взаимопомощ в съдебната област и за екстрадиране. Освен това Съюзът ще стимулира инструментите за международно съдебно сътрудничество, като развива обмена на добри практики и опит с третите държави.

В по-общ план Съюзът трябва да продължи да подкрепя непрестанно правосъдния сектор в страните партньори, за да насърчава правовата държава в целия свят. Съюзът ще продължи дейността си за премахване на смъртното наказание, на мъченията и на безчовечното и унижително отношение.

4. ЕВРОПА, КОЯТО ЗАКРИЛЯ

Европа предоставя необходимата рамка за защита на гражданите си срещу заплахи, които не се спират на границите. Европейският съюз трябва да създаде **стратегия за вътрешна сигурност**, която е в съответствие с основните права и е израз на обща визия за предизвикателствата. Тази стратегия трябва да бъде израз на истинска солидарност между държавите-членки. Тя ще позволи да се изяснят областите, които трябва да бъдат от компетентността на националните органи и тези, които Съюзът би могъл да управлява по-ефективно. Стратегията трябва да се основава на механизмите за вземане на решения, които позволяват да се определят оперативните приоритети. Тя ще улесни мобилизирането на необходимите ресурси в координираните области на дейност, за да се предотвратят и овладеят основните заплахи, които тегнат върху гражданите и териториалните общности.

Тази стратегия ще допълни стратегията за външна сигурност, която прие Съюзът, като засили по този начин връзката между вътрешна и външна дейност.

4.1. Засилени средства

Сигурността в Съюза предполага интегриран подход, според който работещите в областта на сигурността споделят обща култура, използват по оптимален начин обмена на информация и подходящите технологични инфраструктури.

4.1.1. Създаване на обща култура

За да могат националните действащи лица да започнат постепенно да припознават европейското пространство като естествена среда за дейността си, трябва чувствително да се засили общото доверие. Това изисква всички практикуващи в тази област да се възползват от повече обмен на опит и добри практики, особено в сферата на етиката, както и от общи обучения и упражнения. Трябва да се определят амбициозни цели в тази област, например обучение през следващите пет години на една трета от европейските полицаи и граничари по европейските въпроси.

Трябва да се осъществят специфични програми за обмен (от типа на „Еразъм“). Решения за конкретно участие на трети държави, като страните от разширяването или съседните страни, може да се вземат за всеки отделен случай.

4.1.2. Овластяване на информацията

Сигурността в Съюза почива на добре работещи механизми за обмен на данни между националните органи и европейските действащи лица. За тази цел Съюзът трябва да разполага с **европейски модел за информация**, основаващ се както на засилването на капацитета за стратегически анализ, така и върху подобряването на събирането и обработката на оперативни данни. Този модел трябва да отчита също съществуващите рамки, включително в митническата сфера, и да позволява да се посрещнат предизвикателствата, свързани с обмена на информация с трети държави.

От една страна, би било добре да се дефинират:

- критериите за събиране, споделяне и обработка на данните, събрани във връзка със сигурността, при спазване на принципите на защита на данните;
- механизъм за контрол, позволяващ да се оцени функционирането на обмена на информация;
- методи за набелязване на бъдещи нужди;
- принципите на политика за международните трансфери на данни за целите на сигурността при спазване на завишени критерии за защита на данните.

От друга страна, Съюзът трябва да увеличи значително капацитета си на анализ и синтез на стратегическите данни, с които разполага. За тази цел трябва да бъдат подобрени синергиите между Европол и Frontex. В тази перспектива мрежите на служителите за връзка, които са установени в държавите-членки или в третите държави, трябва също да бъдат по-добре координирани и мобилизирани. Тези мерки ще позволят да се реши по-бързо какви действия да бъдат предприети в оперативен план.

4.1.3. Мобилизиране на необходимите технологични средства

Новите технологии трябва да съпътстват и подпомагат съвременното развитие на мобилността, като същевременно служат за гарантиране на сигурността и свободата на лицата.

За това е необходимо да се въведат политики, гарантиращи високо ниво на сигурност на мрежите и на информацията в целия Европейски съюз. Необходимо е да се подобри състоянието на подготвеност на сигурността и устойчивостта на критичната инфраструктура, включително на информационните и комуникационните технологии и на свързаните с тях услуги.

В рамките на разработването на европейския информационен модел Съюзът трябва да проучи възможността за истинска **архитектура на информационните системи**, като се възползва от набрания опит. Тя ще осигури оперативна съвместимост на приетите технически решения на национално ниво и на съществуващите или бъдещи европейски системи, както и тяхното съгласувано и адаптирано спрямо набелязаните нужди развитие. Освен това тази архитектура ще позволи да се постигнат икономии от мащаба с постепенното въвеждане на съответните системи. Накрая, тя ще позволи на национално ниво да се планират инвестиции, вписващи се в рамките на целите на стратегията за вътрешна сигурност.

Научноизследователската и развойна дейност в областта на сигурността трябва да съответства на приоритетите и целите на стратегията за вътрешна сигурност и да се концентрира върху подобряването на оперативната съвместимост, набелязването на точните нужди и технологии, както и върху валидирането на резултатите и разработването на подходящи стандарти. Усилията в научноизследователската сфера трябва да съответстват на реалните нужди на потребителите и да бъдат подкрепяни чрез разработване на публично-частни партньорства, както го показва ESRIF³. Наличните средства за научни изследвания и технологично развитие трябва да бъдат използвани, за да се отговори напълно на очакванията на потребителите. В дългосрочен план би могло да се предвиди създаването на **фонд за вътрешната сигурност**.

4.2. Ефикасни политики

Стратегията за вътрешна сигурност трябва да се изгради около три допълнителни и вече неразделни области на дейност: засилването на полицейското сътрудничество, адаптирано наказателно правосъдие и по-ефикасно управление на достъпа до територията.

4.2.1. Засилване на ефективността на европейското полицейско сътрудничество

Борбата срещу типично трансграничните криминални прояви е първата цел на полицейското сътрудничество. Именно в това отношение се вижда ясно ползата от намесата на Съюза. Във връзка с това европейският информационен модел ще позволи да се улесни работата на оперативните служби, като изясни различните канали на обмен на съществуващите данни.

Следва да се използва по-добре потенциалът на **Европол**, тази служба трябва да бъде систематично информирана за създаването на общи разследващи екипи и да бъде асоциирана към по-важните трансгранични операции. След като се изяснят типовете данни за обмен, трябва да се въведат механизми за автоматични трансфери на данните към Европол. Европол трябва също да укрепи връзките си с Евроюст, за да гарантира, че дейностите му ще намерят продължение на съдебно равнище. Накрая, Европол би могъл да поеме мисиите за обучение на CEPOL (Европейския полицейски колеж).

Европол ще трябва също да засили международното си измерение, като задълбочи отношенията си със съседните на ЕС региони и държави. Европол би трябвало да засили връзките си с мисиите в рамките на европейската политика за сигурност и отбрана и да допринесе за насърчаването на стандартите и добрите практики на европейското полицейско сътрудничество в трети държави.

В по-общ план ефективността на полицейското сътрудничество предполага да се развият **тесни връзки с третите държави**. Когато е необходимо, Съюзът трябва да сключи споразумения за полицейско сътрудничество. В тези рамки дейността на Съюза трябва все повече да се допълня с тази на държавите-членки.

Приоритетна цел е **да се попречи на престъпниците да се възползват от пространството без граници, за да избегнат разследванията и санкциите**.

³ European Security Research and Innovation Forum (Европейски форум за изследвания и иновации в областта на сигурността)

Критерият, определящ дали равнището на сътрудничество да бъде регионално, национално, европейско или международно, трябва да бъде оперативната ефективност. Трябва да се развият синергии между различните национални, европейски и международни действащи лица (Европол, OLAF — когато става дума за защита на финансовите интереси на Съюза, Интерпол). Опитът в областта на регионалното трансгранично сътрудничество трябва да бъде задълбочен и да се използва за създаването на мрежи: разработване на модел на център за полицейско и митническо сътрудничество, който би могъл да бъде използван при събития, като спортни състезания (например Олимпиада 2012 г., Евро 2012 г.) или големи събирания, въвеждане на трансгранично оценяване на рисковете от престъпления.

Накрая, много е важно Съюзът да е в състояние да **сравнява данните и да засилва превенцията** на организираната престъпност и на местната престъпност. За да оцени отражението от дейността си, Съюзът трябва да **разполага със статистически инструменти** за измерване на престъпленията. Освен това следва да се разработи **общ подход**, предоставящ рамка за интервенция на националните и местните действащи лица (както от правоприлагащите органи, така и от гражданското общество). Тази рамка ще се изгради въз основа на добрите практики и изработването на общи стандарти за действие и методи за оценка. Трябва по-добре да се използва потенциалът на Европейската мрежа за предотвратяване на престъпността (EUCPN) въз основа на резултатите от оценката на дейностите ѝ. Предвижда се страните от разширяването да участват целенасочено в рамките на възможното.

4.2.2. Наказателно правосъдие в служба на защитата на гражданите

Дейността на правосъдието, насочена срещу трансграничната престъпност, не трябва да бъде възпрепятствана от разликите между съдебните системи на държавите-членки.

Съюзът трябва да разполага с цялостна система за набиране на доказателства в трансграничните дела. Тази система трябва да включва истинска **европейска заповед за предаване на доказателства**, която замества всички съществуващи правни инструменти. Този инструмент, който ще бъде автоматично признат и приложим в целия Съюз, ще позволи гъвкаво и бързо сътрудничество между държавите-членки. Чрез него ще се определят сроковете за изпълнение и ще се ограничават в максимална степен мотивите за отказ. Трябва да бъдат разгледани също:

- европейска правна рамка за електронните доказателства;
- европейска система за заповед за изпращане на лица пред съда, при която се отчитат възможностите, предоставени от видеоконферентната връзка.
- минимални доказателства, за да се улесни взаимното приемане на доказателства между държавите, включително научните доказателства.

Предвид неотдавнашните промени в правната рамка на **Евроюст** трябва да се **продължи укрепването** на тази служба, по-специално в областта на разследването на трансграничната организирана престъпност.

Трябва да се продължи работата върху системата за **обмен на информация между националните регистри за съдимост**, като същевременно се оценява функционирането на обмена. Взаимното свързване на регистрите за съдимост трябва да позволи предотвратяването на престъпления (например при достъп до някои длъжности, особено ако са свързани с деца). Освен това системата за обмен на информация между националните регистри за съдимост трябва да бъде допълнена, за да обхване също гражданите на трети държави, които са били осъждани в Съюза.

Едновременно с това трябва да бъдат засилени правата на защитата. Необходим е напредък не само за да се защитят правата на лицата, а и за да се гарантира взаимното доверие между държавите-членки и доверието на гражданите в Съюза. Въз основа на план за действие, предвиждащ подход според конкретната тема, работата върху общите минимални гаранции може да обхване и защитата на презумпцията за невинност и временното задържане (продължителност и преразглеждане на мотивите за задържане).

Накрая, тъй като затворът води твърде често до криминализиране и радикализиране, следва да се обмисли въпроса за общностна програма, позволяваща финансирането на пилотни експерименти, провеждани в държавите-членки, в търсене на алтернативи на лишаването от свобода.

4.2.3. По-добре защитен достъп до територията

В глобализацията се свят Съюзът трябва да улесни мобилността, като едновременно с това гарантира сигурността на гражданите, в рамките на **интегриран подход на контрол на достъпа до територията**.

4.2.3.1. Контрол и наблюдение на границите

Разработването на **интегрирано управление на границите** предполага продължаването на модернизиранията на достиженията на правото от Шенген и засилването на **сътрудничеството**, за да се осигури по-добро координиране на целите за контрол на различните потоци (стоки и лица). Поддържането на високо ниво на вътрешна сигурност трябва да бъде придружено от абсолютно спазване на правата на човека и от достъп до международна защита.

Оперативното сътрудничество между държавите-членки чрез Frontex трябва да бъде подобро. Агенцията трябва да играе централна роля в бъдещия интегриран механизъм за наблюдение на външните граници. Оперативният ѝ капацитет трябва да бъде засилен, по-специално чрез бъдещи регионални и/или специализирани бюра: за тази цел приоритети ще бъдат правомощията за командване в съвместните операции на доброволна основа, използването на собствени средства, способността за по-лесно мобилизиране на необходимия персонал за провеждане на операциите.

Типовете проверки (сигурност, имиграция, митници) на гранично-пропускателните пунктове трябва да бъдат рационализирани, по-специално чрез отделяне на трафика на частни лица от търговския трафик. В някои случаи тази рационализация ще изиска подобрения на съществуващата инфраструктура и повишеното използване на новите технологии (биометрични данни и т.н.). По-тясното сътрудничество между националните органи ще позволи да се опростят процедурите, което ще улесни пресичането на границите. То ще позволи също оптимално използване на ресурсите.

Ще трябва да се обърне особено внимание на **положението на уязвимите лица и групи**. В това отношение приоритет трябва да представляват нуждите във връзка с международната защита, както и приема на непридружени малолетни. Координирането на дейностите на Frontex и на Европейската служба за подкрепа в областта на убежището за приема на лицата, задържани при преминаване на външните граници, ще бъде от важно значение. В този контекст Европейският съюз ще трябва също да разгледа въпроса за изясняването на международните правила относно изискванията за

контрол и наблюдение на морските граници, като същевременно се запазват основните задължения за спасяване по море.

Разработването на **Европейската система за наблюдение на границите (EUROSUR)** ще продължи. До 2013 г. трябва да се установи сътрудничество между държавите-членки и Frontex за споделянето на данни от „наблюдение“ на източните и южните граници.

Европейският съюз ще се стреми да развива и заздравява връзките си с третите държави в областта на интегрираното управление на границите.

4.2.3.2. Информационни системи

Разработването на ШИС II и на ВИС⁴ ще бъде приключено, така че тези системи да станат напълно оперативни. Управлението им би могло да бъде стабилизирано чрез създаването на нова агенция.

Ще бъде създадена система за **електронно записване на влизанията и излизанията** от територията на държавите-членки на Европейския съюз, както и програми за регистрирани пътници. Тяхното разработване би могло да се възложи на тази нова агенция с перспектива за пускане в действие след 2015 г. Съюзът ще разгледа също възможността за разработване на европейска система за предварително разрешение за пътуване.

4.2.3.3. Визова политика

Съюзът **трябва първо да приложи по ефективен начин** инструментите, с които разполага. Влизането в сила на новия визов кодекс, както и постепенното разгръщане на ВИС, ще позволят по-голяма последователност и ефективност. Освен това визовата политика представлява важен лост на външната политика на Съюза. Поради това тя трябва да се интегрира в една по-обща визия, при която се отчитат различните вътрешно- и външнополитически приоритети.

Постепенното прилагане на ВИС ще бъде съпроводено от **регионални програми за консулско сътрудничество**. Те ще включват: европейско обучение за консулския персонал на държавите-членки, систематично планиране на създаването на общи центрове за кандидатстване за визи или споразумения за представляване между държавите-членки, информационни кампании и кампании за популяризиране в съответните държави и установяване на редовен диалог с тези държави.

В контекста на това стратегическо планиране следва да се оцени възможността за насърчаване на сключването на **нови споразумения за облекчаване** на визовия режим. Наличието на паспорти с биометрични данни ще съставлява предварително условие за воденето на преговори, които трябва да обхванат също реадмисията на неправомерно пребиваващи лица.

Въз основа на систематично оценяване на ситуацията на съответните трети държави **положителните и отрицателните списъци** ще бъдат преразглеждани периодично. Критериите за оценка ще бъдат: сигурността на документите за пътуване, качеството на

⁴ ШИС II: Шенгенска информационна система II и ВИС: Визова информационна система.

граничния контрол, упражняването на политиката на убежище и имиграция, ефективността на борбата срещу организираната престъпност и спазването на правата на човека, съгласуваността с външната политика на ЕС за въпросната държава. В това отношение трябва да бъдат използвани всички възможности на политическия диалог.

Съюзът обаче трябва да отиде по-далеч и да предвиди създаването на **обща европейска шенгенска виза**. Тази виза трябва да бъде издавана от общ консулски орган, ако е възможно, и въз основа на критерии, гарантиращи равно третиране на всички кандидати за визи. Освен това издаването на визи трябва постепенно да се основава не върху презумпцията за риск, свързан с националността, а върху **оценката на конкретния риск**. Това развитие ще стане възможно, когато в по-дългосрочен план се въведат системи, позволяващи събирането на предварителни данни за лицата, желаещи да пътуват до държава-членка на Европейския съюз.

4.3. Общи цели:

Европейският съюз може да реално да допринесе в борбата срещу определени видове заплахи, които изискват специално координирани действия. Стратегията за вътрешна сигурност трябва да се съсредоточи върху тези области.

4.3.1. Борба срещу международната организирана престъпност

Европа трябва да си постави приоритети в областта на политиката на престъпността, като се идентифицират някои видове престъпност, срещу които привилегировано ще се мобилизират създадените средства. Тези **сфери на пилотна дейност** ще представляват „лаборатория за идеи и методи“. Борбата срещу тези престъпни явления изисква систематизиране на обмена на информация, пълно използване на европейските средства за разследване, и ако е уместно, разработването на общи техники на разследване и превенция. Изпитаните методи също така впоследствие ще могат да бъдат разгърнати, така че да обхванат други форми на особено тежки престъпления с трансгранично измерение, като трафика на оръжия и пиратството.

Трафик на хора

Трафикът на хора е тежко престъпление срещу правата на лицата. Борбата срещу това явление трябва да мобилизира всички средства за действие, съчетаващи превенцията, наказателните мерки и защитата на жертвите.

По отношение на превенцията трябва да се засили участието на гражданско общество, както и координирането между органите, службите, мрежите и компетентните агенции. Третите държави трябва да бъдат насърчавани да ратифицират и прилагат действащите международни инструменти.

Консулските служби в държавите на произход трябва да се мобилизират с оглед да се избегнат злоупотребите при издаването на визи. Информационни кампании, насочени към потенциалните жертви, и по-специално към жените и децата, ще могат да се провеждат в държавите на произход в сътрудничество с местните органи.

Борбата срещу мрежите включва също работа по разузнаване и стратегически анализ в сътрудничество с държавите на произход и на транзит. Граничният контрол трябва също така да бъде засилен, за да се предотврати трафикът на хора, и по-специално трафикът на малолетни лица.

Жертвите трябва да бъдат закриляни и подкрепяни с помощта на различни мерки: освобождаване от наказателна отговорност, легализиране на престоя, разработване на механизми за обезщетение, съдействие за реинтеграция в обществата на произход в случаите на доброволно завръщане; трябва също да се улесни сътрудничеството им при разследванията.

Сексуална експлоатация на деца и детска порнография

Между 10 % и 20 % от децата в Европа са изложени на риск да бъдат жертва на сексуално насилие. Предпазването на децата от такава опасност е важен компонент от стратегията за правата на детето. Съюзът трябва да разработи механизми за превенция. Той трябва например да постави акцент върху обмена между държавите-членки на информация за обвинените в педофилия лица, за да се предотврати повторението на нарушението.

Борбата срещу детската порнография в интернет предполага тясно сътрудничество с частния сектор, за да се идентифицира и да се затвори или блокира достъпът до сайтове с педофилско съдържание, като се спазват подходящите процедури. Европол трябва да изпълнява водеща роля в този процес, като разработи платформа за сигнализиране на уебсайтове за детска порнография, като по този начин улесни ефективното сътрудничество между държавите-членки. Този подход ще бъде допълнен от подкрепящи действия в рамките на Програмата за по-безопасен интернет (2009—2013 г.)

В заключение, необходима е активна политика за международно сътрудничество, за да се създадат механизми за отнемане на IP адресите на престъпни доставчици на интернет услуги и за улесняване на бързото затваряне на интернет сайтовете извън Европа.

Киберпрестъпност

Дигиталната икономика е важен фактор за развитието. Съюзът трябва да постави акцент върху политиките за осигуряване на много високо ниво на сигурност на мрежите.

Съюзът трябва да изясни правилата за съдебната компетентност и правната рамка, приложима за кибернетичното пространство, за да се насърчат трансграничните разследвания. Трябва да се създаде правна рамка, която позволява споразумения за сътрудничество между правоприлагащите служби и операторите. Тези споразумения ще позволяват по-бързи реакции в случаите кибернетични атаки. Освен това, дейността на държавите-членки трябва да бъде по-добре координирана чрез специализирана мрежа, която обединява националните органи, отговорни за борбата срещу киберпрестъпността. И в този случай Европол ще играе ролята на европейски ресурсен център посредством създаването на европейска платформа за сигнализиране на престъпленията.

Икономическа престъпност

Съюзът трябва да намали възможностите, които една глобализирана икономика предлага на организираната престъпност, особено в контекст на криза, засилваща уязвимостта на финансовата система, и да приеме подходящи мерки, за да отговори

ефективно на тези предизвикателства. За тази цел **капацитетът за разследване и за анализ на престъпното финансиране** трябва да се подобри, като взаимно се използват ресурсите, по-специално в сферата на обучението.

Относно изпирането на пари звената за финансово разузнаване трябва по-добре да координират своята работа. В рамките на европейския информационен модел техните анализи ще могат да попълват база данни за съмнителни трансакции, например към Европол. Освен това, всички налични източници на информация трябва да бъдат мобилизирани и координирани, за да се идентифицират съмнителните операции по пренасяне на пари в брой.

Данъчните измами и корупцията трябва да бъдат обект на по-добро наказателно преследване. На финансовите пазари трябва да се подобри ранното откриване на измами и пазарни злоупотреби (закононарушения, свързани с използването на вътрешна информация, и манипулация на пазарите), както и на вредни финансови практики. В зависимост от случая трябва да се предвидят наказателни санкции, по-специално за замесените юридически лица.

След установяването на законодателната рамка, позволяваща **конфискуване и заповед**, в най-кратки срокове следва да бъде създадена европейска мрежа на службите за възстановяване на активи, свързани с престъпления.

Съюзът трябва също така да определи цели в областта на прозрачността и **борбата срещу корупцията**. Въз основа на периодична оценка на усилията, положени от Съюза и държавите-членки, трябва да се насърчава обменът на добри практики относно превенцията и преследването, по-специално в рамките на мрежата за борба с корупцията, и въз основа на съществуващи системи и общи критерии да се разработят показатели⁵, които дават възможност за измерване на усилията в борбата срещу корупцията. Особено внимание ще се обърне на мерките за борба с корупцията в определени области на достиженията на правото (обществени поръчки, финансов контрол и т.н.).

Фалшифицирането представлява сериозна опасност за потребителите и за икономиките. Съюзът ще трябва от една страна да подобри оценяването на явлениято, като вземе предвид аспектите на наказателното преследване в работата на бъдещия европейски център за мониторинг на фалшифицирането и пиратството, а от друга страна, да насърчава хармонизирането на наказателните санкции в законодателствата на държавите-членки относно нарушенията в областта на търговията (като се основава на формулирани от Комисията предложения).

Съюзът ще допринася и за засилване на международния правен механизъм за успешна борба срещу тези форми на икономическа престъпност и за подпомагане на капацитетите на партньорските държави в тази област.

Стратегия за борба срещу наркотиците

Стратегията на ЕС за борба срещу наркотиците за периода 2005—2012 г. препоръчва прилагането на общ и балансиран подход, основан на едновременното

⁵ Системата за класифициране на възприемането на корупцията, установена от Transparency International, би могла да послужи като модел.

намаляване на търсенето и предлагането. Действието на тази стратегия ще приключи по време на програмата от Стокхолм. Тя трябва да бъде подновена въз основа на задълбочена оценка на Плана за действие по отношение на наркотиците за периода 2009—2012 г., изпълняван от Комисията с подкрепата на Европейския център за мониторинг на наркотиците и наркоманиите и с подкрепата на Европол.

Дейността на Съюза трябва да се ръководи от четири принципа:

- подобряване на координацията и сътрудничеството на национално, европейско и международно равнище, по-специално с някои региони на света;
- насърчаване на последователното разпространение на балансирания подход към проблема с наркотиците в международните организации и в сътрудничеството с трети държави;
- мобилизиране на гражданското общество, особено за подкрепа на инициативи, като Европейското действие по отношение на наркотиците;
- засилване на научноизследователската и информационната дейност за получаване на достъп до достоверни данни.

4.3.2. Намаляване на терористичната заплаха

Съюзът трябва да осигури мобилизацията на всички инструменти за борба срещу тероризма. Националните органи от своя страна трябва да разработят механизми за превенция, по-специално с оглед на ранното разкриване на заплахите.

Три области изглеждат приоритетни в това отношение.

Въз основа на оценка на ефикасността на националните политики, инициативите за борба срещу **радикализацията** във всички уязвими среди (особено затворите или образователните институции) трябва да се разширят. Сътрудничеството с гражданското общество трябва да се засили с цел проучване на всички фактори за произхода на явлениято и да се насърчат стратегиите, които благоприятстват отказването на лицата от тероризма. В същото време трябва да се развие межкултурният и междурелигиозният диалог с цел да се насърчи познаването и разбирането между различните общности. Засилването на борбата срещу ксенофобията ще допринесе също за премахването на явленията, свързани с радикализацията.

Използването на интернет за терористични цели трябва да бъде обект на засилен контрол, по-специално като се укрепи оперативният капацитет на отговорните за контрола органи. Трябва да се предоставят подходящи технически средства и да се засили сътрудничеството между публичния и частния сектор. Целта е да се намали разпространението на терористична пропаганда и практическата подкрепа за терористичните операции. Това сътрудничество трябва също така да улесни идентифицирането на участниците в терористичните мрежи.

Инструментите за борба срещу **финансирането на тероризма** трябва да бъдат пригодени към новите потенциални уязвими места на финансовата система и към новите методи на плащане, използвани от терористите. Необходимо е да има механизъм, който позволява, от една страна, адекватно наблюдение на финансовите потоци, а от друга страна — ефикасно и прозрачно идентифициране на лицата или

групите, които биха могли да финансират тероризма. Трябва да се разработят препоръки към благотворителните организации за увеличаване на прозрачността и отговорността.

Съюзът ще гарантира съвместимостта на тези политики с международните стандарти и ще играе активна роля за борба срещу тероризма в различните многостранни форуми, и по-специално Обединените нации.

Овлабяването на риска от тероризъм изисква и специфични действия за превенция. С цел да се даде възможност за извършване на анализ на заплахата на европейско равнище, заедно с Европол трябва да бъде установена методология, основана на общи параметри. Трябва да се изпълни програмата на Общността за **защита на критичните инфраструктури**. Освен транспортния и енергийния сектор тази програма трябва да включи други инфраструктури, които са жизненоважни за населението и за икономическата дейност (компютърните системи). **Ядрените, радиологичните, биологичните и химическите материали**, които могат да бъдат използвани за извършването на терористични атаки с широк обхват, трябва да бъдат описани и да бъдат обект на мерки за сигурност и проследимост. Това по-конкретно изисква сътрудничество с частния сектор и въвеждането на система за бързо предупреждение за съмнителните трансакции. По същия начин планът за действие на Съюза относно **експлозивите** трябва да бъде приложен и информацията относно тяхната безопасност трябва да бъде разработена по-добре. Трябва да бъде разработена правна рамка, която да обхваща заплахите, свързани с прекурсорите.

5. НАСЪРЧАВАНЕ НА ПО-ИНТЕГРИРАНО ОБЩЕСТВО ЗА ГРАЖДАНИТЕ: ЕВРОПА — ОТГОВОРНА И СОЛИДАРНА В ОБЛАСТТА НА ИМИГРАЦИЯТА И ПРЕДОСТАВЯНЕТО НА УБЕЖИЩЕ

Да се осигури ефективно управление на миграционните потоци е едно от най-големите предизвикателства за Европейския съюз през следващите години, при това в особения контекст на застаряване на населението. Ролята на имиграцията в прираста на населението на Съюза е важна, а в по-дългосрочен план нейният принос за икономическите показатели на Съюза ще бъде от изключително значение.

Развитието на обща политика в областта на имиграцията и предоставянето на убежище ще бъде главен приоритет през следващите години, както е предложено в съобщението от юни 2008 г. Солидарността трябва да остане в центъра на общата политика и Съюзът трябва да предостави по-голяма подкрепа на държавите-членки, които са изложени в най-голяма степен на миграционен натиск. Прилагането на принципите и целите на пакта за имиграцията и убежището ще представлява основа на действията на Съюза през следващите години. Това прилагане ще бъде редовно разисквано в Европейския съвет.

Финансовото участие в областта на управлението на миграцията трябва да стане обект на специално внимание: трябва да се направи оценка с цел да се определи дали структурата и механизмите за разпределение на настоящите вътрешни инструменти продължават да отговарят на нуждите на държавите-членки и на новите миграционни явления.

5.1. Динамична политика в областта на имиграцията

Политиката в областта на имиграцията трябва да бъде част от дългосрочна визия, чиито фокус е върху зачитането на основните права и човешкото достойнство. Чрез нея трябва също така да може да се управлява повишената мобилност на глобализиращия се свят, като се превръща в ценност социалният, икономическият и културният напредък.

5.1.1. Утвърждаване на глобален подход

Въпросите на миграцията трябва да бъдат неразделна част от външната политика на Съюза. Съгласуваното управление на миграционните потоци изисква реално сътрудничество с третите държави. **Глобалният подход** представлява структурирана новаторска рамка, която следва да бъде допълнително развивана. За тази цел Съюзът и държавите-членки трябва:

- активно да работят за задълбочаването на **диалога и партньорството** с трети държави, региони и континенти, като системно приобщават държавите на произход, на направление и на транзит. Африка, както и Източна и Югоизточна Европа, продължават да представляват приоритет в това отношение, без обаче да се изключва диалог и тясно сътрудничество с Латинска Америка, Карибския басейн и Азия;
- да предвидят сключването на нови специфични споразумения, които обхващат трите измерения на глобалния подход — контрол на неправомерната миграция (включително реадмисия и подпомагане на доброволното връщане и реинтеграцията), насърчаване на мобилността и на законната миграция, принос към развитието, като се следва моделът на партньорствата за мобилност;
- да създадат ефективна и солидарна система за превенция на неправомерната миграция, за управление на правомерната миграция и за съдействие на мигранти, които имат нужда от закрила и убежище. Това е особено необходимо в районите на Средиземноморието.
- да използват **съгласувано целия набор от инструменти на миграционната политика**, особено миграционните профили, програмите за циркулярна миграция, платформите на сътрудничество и да засилят ролята на **партньорствата за мобилност**;
- да контролират по-ефективно **неправомерната имиграция и трафика на хора** чрез разработване на информацията за миграционните пътища, чрез насърчаване на сътрудничеството в областта на наблюдението и контрола на границите; и като улеснят редамисията чрез насърчаване на съпътстващи връщането мерки;
- да разработят допълнителни инициативи в областта на **миграцията и развитието**: улесняване на трансферите на парични средства и отчитане на спада на трансферите, свързан с финансовата криза, участие на мигрантските общности в развитието на държавата или региона на произход, намаляване на „изтичането на мозъци“;

- да мобилизират различните инструменти за сътрудничество на Съюза за **укрепване на капацитета** на централните, регионалните и местните органи на трети държави относно управлението на въпроси, свързани с миграцията, включително с цел да се подобри капацитетът на третите държави да предлагат подходяща закрила;

Съюзът трябва също така да отдаде значение на връзките между имиграционната политика и другите политики — социалната, икономическата и търговската.

5.1.2. Съгласувана политика, съобразена с нуждите на пазара на труда

Икономическата имиграция трябва по-добре да отговаря на нуждите на пазара на труда в държавите-членки. Това по-специално ще позволи по-добре да се вземат предвид квалификациите на имигрантите и да се улесни тяхната интеграция. Съюзът трябва да изготви **обща рамка** под формата на гъвкав режим на приемане, който позволява приспособяване към нарасналата мобилност и към нуждите на националните пазари на труда. Тази обща рамка ще признава напълно компетентността на държавите-членки при определянето на степента на прием на гражданите на трети държави с цел заетост. В този контекст два въпроса трябва да бъдат обект на особено внимание: значимостта на мобилността на имигрантите в рамките на Европа и последствията за валидността на престоя от загубването на работно място.

С цел да се улеснят анализът и изясняването на миграционните проблеми, може да бъде разгледано създаването на център за наблюдение⁶. Той ще позволи разпространението и системното използване на работата и наличните източници, както и предоставянето на съпоставими данни за миграцията. Ще бъде осигурена координацията между този инструмент и съществуващите мрежи, които се занимават с въпросите, свързани с миграцията.

В допълнение, от съществено значение е да се съгласуват квалификациите на имигрантите с нуждите на пазара на труда на държавите-членки. Затова организацията на имиграцията ще трябва да се основава на **цялостна оценка на квалификациите**, от които ще се нуждае Европа за периода до 2020 г., като се вземе предвид икономическата ситуация.

Определянето на нуждите не е достатъчно. Необходимо е освен това търсенето и предлагането да се припокриват. В това отношение трябва да се предвиди създаването на **европейска платформа за диалог**. Тази платформа ще позволи да се определи как да се управлява по-добре трудовата миграция и измененията, които са необходими в правната и институционалната рамка. Тя ще обединява работодатели, синдикати, служби по заетост на държавите-членки, агенции за набиране на персонал и други заинтересовани страни. Във връзка с това взаимното признаване на умения и квалификации между Европейския съюз и трети държави ще бъде също така важен елемент.

⁶ Който няма да бъде агенция.

5.1.3. Проактивна политика, която се основава на европейски статут за законните имигранти

Необходим е ясен, прозрачен, справедлив и зачитащ личността подход, за да се увеличат положителните ефекти от законната имиграция в полза на всички — държавите на произход и държавите на направление, приемните общества и самите имигранти. За тази цел трябва да бъде приет **кодекс на имиграцията**, осигуряващ на законните имигранти еднакво ниво на права, сравнимо с това на гражданите на Общността. Този кодифициран сборник от съществуващи правни текстове ще включва при необходимост изменения, нужни за да се опростят или допълнят съществуващите разпоредби и да се подобри тяхното ефективно прилагане.

Събирането на семейството е една от главните причини за имиграцията и представлява значителна част от законната имиграция. Съюзът следва да създаде общи правила за ефективно управление на притока на мигранти, ползващи се от правото на **събиране на семейството**. След широк кръг от консултации може да се предвиди преразглеждане на директивата, като се вземе предвид ниската степен на хармонизиране на националните законодателства.

Потенциалът на обогатяването, което носи имиграцията, както икономическо, така и културно, може да се конкретизира единствено посредством подобряване на **интеграцията в приемната държава**. Това подобряване става чрез активизиране на усилията не само от страна на държавата, на регионалните и местните органи, но също и чрез едно по-голямо участие както на приемното общество, така и на самите имигранти. Може да се разработи съвместен механизъм на координиране, който позволява подкрепа на действията на държавите-членки в обща референтна рамка:

- идентифицирането на съвместни практики и европейски модули за улесняване на процеса на интеграция, по-специално по отношение на новопристигналите, съдържащо съставни компоненти, като въвеждащи и езикови курсове, силна ангажираност от страна на приемното общество и активно участие на имигрантите във всички сфери на съвместен живот;
- разработването на общи показатели за оценка на интеграционните политики;
- премахването на бариерите с други политики, като образованието, обучението, културата, трудовата заетост, езиковото многообразие и младежта. Трябва да се подчертае първостепенната роля на училищата, особено тези, които предлагат педагогически модели, носители на европейските ценности.
- по-добра консултация и участие на гражданското общество чрез европейския портал и форум за интеграцията.

5.1.4. По-успешно овладяване на неправомерната имиграция

Превенцията и намаляването на неправомерната имиграция, като се зачитат правата на човека, както и свързаната с това престъпна дейност, е съществено допълнение към

разработването на обща политика в областта на законната имиграция. Необходимо е по-специално да се засили борбата с мрежите за неправомерна имиграция.

Срещу **незаконното наемане на работа** трябва да се води борба с превантивни и репресивни мерки, като се осигури защита на мигрантите, станали жертви на това. Трябва да се подкрепя и контролира прилагането на директивата, която предвижда санкции срещу работодателите.

Трябва да има нулева толерантност към **трафика на хора**. Трябва да се инвестират подходящите човешки и финансови ресурси, за да се увеличи контролът, особено на работните места, но също и за да опростят условията за издаване на разрешение за пребиваване на жертвите.

Установяването на ефективна **политика относно експулсирането и връщането** на неправомерни имигранти трябва да продължи, като се зачитат правата и достойнството на лицата. Установените от директивата за експулсирането правила ще влязат в сила през декември 2010 г. Нейното прилагане ще бъде внимателно следено, по-специално по отношение на ефективното изпълнение на мерките за експулсиране, задържане, право на обжалване и отношението към уязвимите лица. Тя трябва освен това да бъде придружена от засилване на оперативното сътрудничество между държавите-членки. В по-дългосрочен план въз основа на оценка на това законодателство трябва да бъде конкретизиран принципът на взаимното признаване на решения за експулсиране. Освен това задължителното регистриране в ШИС на забраните за влизане ще доведе до пълното реализиране на този принцип.

Предимството на доброволното връщане трябва да се насърчава и подкрепя активно, по-специално в рамките на съществуващите финансови инструменти. Въпреки това твърде често мерките за експулсиране не могат да бъдат осъществени поради правни или практически пречки. При липсата на ясни правила след преглед на нуждите и националните практики трябва да бъде разгледана възможността да се създадат общи стандарти, отнасящи се до поемането на грижи за **неправомерните имигранти, които не могат да бъдат експулсирани**. По отношение на **регуляризиациите** обменът на информация между държавите-членки трябва да се подобри. Могат да се разработят основни насоки за тяхното осъществяване.

Непридружените малолетни, които влизат неправомерно на територията на Съюза, са друго особено предизвикателство, което трябва да бъде предмет на задълбочен преглед. Този преглед ще бъде последван от план за действие, чиято цел е да се консолидират и допълнят приложимите законодателни и финансови инструменти и да се подкрепят формите на сътрудничество с държавите на произход, включително за улесняване на връщането на непълнолетните в държавите им на произход.

5.2. Убежище: общо пространство на закрила и солидарност

През 2008 г. в Европейския съюз са били представени около 240 000 молби за убежище. Някои държави-членки са засегнати в по-голяма степен, или заради броя на получените молби, или заради процентното съотношение на молбите спрямо населението им.

Съюзът трябва да продължи предприетите действия с цел да се превърне в едно истинско общо пространство на солидарност и закрила, което се основава на зачитането на основните права, на повишени стандарти на закрила и на общо

подобряване на качеството на националните системи, като същевременно се засилва борбата срещу злоупотребите.

5.2.1. Единно пространство на закрила

Съюзът постигна важен напредък към създаване на обща европейска система за предоставяне на убежище, изцяло основана на Женевската конвенция и на други приложими международни инструменти. През последните десет години бе създаден общ набор от стандарти. Законодателните предложения от втората фаза на хармонизиране на законодателствата трябва да бъдат приети незабавно. Целта е най-късно през 2012 г. да се установи единна процедура за убежище и единен статут за международна закрила.

В оперативно отношение Съюзът трябва да осигури на Европейската служба за подкрепа в областта на убежището необходимите средства за разгръщане на капацитета ѝ. Всички служители, отговарящи за прегледа на молбите за убежище в държавите-членки, трябва да следват общи модули за обучение. Ще им се предостави също достъп до качествени данни за държавите на произход. Националните съдилища трябва да участват в този процес. През 2013 г. въз основа на оценка задачите на службата могат да се засилят, така че да се отчете постигнатият напредък в областта на солидарността и споделянето на отговорностите.

Строгийт контрол и правилното прилагане на достиженията на правото трябва да гарантират достоверността на тази система, както и взаимното доверие на държавите-членки при доброто управление на системите им за предоставяне на убежище. Могат да бъдат създадени механизми за периодична оценка, за да се улесни в по-голяма степен сближаването на системите за предоставяне на убежище в държавите-членки.

Интеграцията на лицата, ползващи се от международна закрила, също трябва да бъде подобрена, като се вземат предвид обстоятелствата на тяхното пристигане в Европейския съюз. В този смисъл трябва да се намерят решения относно търсещите убежище, които не получават статут на бежанец или субсидиарна закрила, но не могат да бъдат и експулсирани поради специфични причини.

Транспонирането и прилагането на правните инструменти от втората фаза, както и напредъка при сближаването на съпътстващите практики и мерки, ще бъдат подложени на внимателна оценка. Въз основа на това преди края на 2014 г. Европейският съюз ще приеме официално **принципа на взаимно признаване** на всички отделни решения за предоставяне на статут на закрила, взети от органите, които се произнасят по молбите за убежище, като по този начин се позволят трансферите на закрила, без да е нужно приемането на специфични механизми от страна на европейския законодател.

5.2.2. Споделяне на отговорност и солидарност между държавите-членки

Трябва да се въведе действително споделяне на отговорност за приемане и интеграция на бежанците. Ако днес Съюзът е решил да запази основните принципи на Дъблинската система, той трябва също да отвори нови пътища.

На доброволна и координирана основа между държавите-членки трябва да се предвиди вътрешен **механизъм за повторно установяване на лицата**, ползващи се от международна закрила. Първоначална стъпка към това е да се въведе систематично

програмиране на предвидените кредити в рамките на Европейския фонд за бежанците за това усилие за вътрешна солидарност. При това програмиране трябва да се отчитат обективни критерии. Този механизъм ще може да включи подкрепата за създаване на постоянни платформи за прием и транзит в някои държави-членки, както и специалните договорености относно организирането на партньорство с UNHCR (ВКБ ООН — Върховен комисариат на ООН за бежанците). Успоредно с този първи подход трябва да продължи прегледът на изпълнимостта и на юридическите и практическите последици от **общото разглеждане на молбите за предоставяне на убежище** както в Европейския съюз, така и извън него. Този преглед ще бъде осъществен като допълнение към общата европейска система за предоставяне на убежище в съответствие с приложимите международни стандарти. Въз основа на тези прегледи и на оценката на началния механизъм за солидарност след 2013 г. може да бъде предвидена **устойчива система за солидарност**. Тази система ще бъде координирана от Европейската служба за подкрепа в областта на убежището.

Вътрешноевропейската финансова солидарност трябва да бъде преразгледана. В продължение на 10 години тя се осъществява чрез Европейския фонд за бежанците, който е съпровождал последователните етапи на хармонизиране. Трябва да се определят нови критерии за разпределение или области на интервенция, като се има предвид развитието на общата политика.

5.2.3. *Солидарност с трети държави*

От съществено значение е **солидарността с трети държави**, изправени пред значителни потоци от бежанци или в които има голям брой бежанци и разселени лица. Трябва да се осигурят **достъпът до закрила** и зачитането на принципа за забрана на обратното връщане. Освен това Европейският съюз ще подпомага укрепването на капацитетите на трети държави за развитието на техните собствени системи за убежище и закрила.

В този смисъл могат да се обмислят нови отговорности за закрила. **Процедурите за закрила** при влизане и издаването на визи с хуманитарна цел трябва да бъдат улеснени, включително с помощта на дипломатическите представителства, или на всяка друга структура, създадена в трети държави, в рамките на глобалната стратегия за управление на мобилността.

С цел по-нататъшно укрепване на външното измерение на политиката за предоставяне на убежище, Съюзът ще може да разшири **програмите за регионална закрила** в партньорство с UNHCR и със заинтересованите трети държави, като разчита на Службата за подкрепа и на външните финансови инструменти на Общността.

Съюзът **ще увеличи** усилията си в областта на **повторното установяване**, за да предложи дългосрочни решения за бежанците.

6. **ЗАКЛЮЧЕНИЕ:**

Комисията би желала Европейският съвет след задълбочено обсъждане с Европейския парламент да може да приеме до края на годината амбициозна програма въз основа на настоящото съобщение. Въз основа на това Комисията ще предложи план за действие

за прилагане на програмата от Стокхолм с цел точно определяне на действията, които трябва да бъдат предприети, и програмата, която трябва да се следва, за периода 2010—2014 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ: Приоритетни въпроси

Защита на правата на гражданите: Европа на правата

Основни права

За да допълни системата си за защита на основните права, Съюзът трябва да се присъедини към Европейската конвенция за защита на правата на човека.

Въз основа на доклад, публикуван от Комисията, Съюзът ще определи как да улесни споделянето на спомена за тоталитарните престъпления.

Свободно движение

Ефективното прилагане на Директива № 2004/38 относно свободното движение на хората е от основно значение. Комисията ще публикува и насоки и ще контролира прилагането му.

В тези рамки ще бъде въведена система, позволяваща на гражданите да разполагат лесно и безплатно с актовете от правото в областта на гражданското състояние. В дългосрочен план Съюзът ще трябва да работи за взаимното признаване на ефектите от актовете в областта на гражданското състояние.

Зачитане на многообразието

Съюзът трябва да определи общ подход, който да му позволи да използва по-добре съществуващите финансови и правни инструменти, за да се бори с дискриминациите, расизма, ксенофобията и хомофобията.

Защита на уязвимите лица

Трябва да се изработи амбициозна европейска стратегия за правата на детето. Трябва да се засили дейността на Съюза за защитата на уязвимите лица, на жените, жертви на насилие и на зависимите лица.

Защита на данните

Съюзът трябва да разполага с цялостен режим на защита на личните данни, който обхваща всички области на компетентност на Съюза. Трябва да се проучи възможността за създаване на европейски сертификат за технологии, продукти и услуги, които са съобразени с правото на личен живот. Защитата на данни изисква тясно международно сътрудничество. Съюзът трябва да допринесе за изготвянето и насърчаването на международни стандарти в тази област.

Участие в демократичния живот

Като си поставя за цел европейските избори през 2014 г., Съюзът ще въведе иновативни мерки, за да насърчи участието на гражданите.

Консулска защита

Трябва да се въведе заздравена рамка за координация и сътрудничество в областта на консулската защита.

Улесняване на живота на гражданите: Европа на правото и правосъдието

Взаимното признаване остава крайъгълният камък, върху който се изгражда европейското съдебно пространство.

В областта на гражданското правосъдие процедурата на екзекватура при решенията по граждански и търговски дела трябва да бъде премахната, а взаимното признаване да обхване все още невключените в него области.

В областта на наказателното производство принципът на взаимно признаване трябва да се продължи да се прилага на всички етапи от процедурата.

Взаимното признаване трябва да обхване също мерките за защита на жертвите на престъпления и свидетелите, както и лишаването от права.

За да се засили взаимното доверие между съдебните системи, обучението на работещите в съдебната област трябва да се подобри и подкрепи чрез разработване на общи инструменти. Обменът между работещите в сферата трябва да се увеличи, по-конкретно чрез Форума за правосъдие и чрез дейностите на различните мрежи, които трябва да бъдат по-добре координирани.

Развитието на взаимното признаване трябва да бъде съпроводено от задълбочена оценка на прилагането на политиките на Съюза в правосъдната област. Съюзът трябва да подкрепи също усилията на държавите-членки, за да подобри съдебните им системи.

Съюзът трябва да разполага с набор от общи норми за сближаване на националните законодателства в области на особено тежка и типично трансгранична престъпност. Освен това, когато е необходимо, Съюзът трябва да използва наказателното право, за да гарантира ефикасното прилагане на политиките си при спазване на съдебната практика на Съда ЕО.

В областта на гражданското правосъдие законодателствата трябва да подлежат на сближаване относно минималните норми за някои аспекти от гражданското производство или относно родителските права.

Улесняването на достъпа до правосъдие трябва да бъде приоритет Съюзът трябва да работи, за да укрепи съществуващите инструменти за правна помощ, да мобилизира електронните инструменти (електронно правосъдие (e-Justice)) и да се заеме специално с улесняването на достъпа на гражданите до устен и писмен съдебен превод. Също така трябва да се извърши работа по опростяване на формалностите за легализацията на актовете и документите. Трябва да бъде подобрена подкрепата за жертвите на престъпления, по-специално що се отнася до трансграничните случаи.

Трябва да бъдат мобилизирани правните средства, за да се покрепи икономическата активност Изпълнението на съдебните решения трябва да бъде подобро, по-специално чрез създаване на европейска процедура на запор върху банкови сметки. Работата по създаване на обща референтна рамка в областта на договорното право ще може да се използва за бъдещи законодателни предложения и ще

могат да се изготвят типови договори. Хармонизацията в областта на корпоративното право и в областта на застрахователните договори трябва да бъде продължена. Освен това Съюзът би могъл да реши да прибегне до наказателното право, за да санкционира злоупотребите във финансовата област.

Европа, която закриля

Съюзът и държавите-членки ще се стремят да засилят обучението на работещите в областта на сигурността, по-специално чрез създаване на адаптирани програми за обмен (от типа на „Еразъм“).

Съюзът трябва да разполага с европейски информационен модел, целящ засилването на капацитета му за стратегически анализ и за оперативно сътрудничество.

Съюзът трябва да създаде архитектура на информационните системи, която осигурява оперативна съвместимост, съгласуваност и адаптиране към нуждите.

Приоритетите на стратегията за вътрешна сигурност трябва да бъдат подкрепени чрез научноизследователска и развойна дейност, за да се насърчи оптималното използване на най-модерните технологии.

За да се подкрепят тези усилия, би могло да се предвиди създаването на фонд за вътрешната сигурност.

Всички правни и оперативни инструменти трябва да бъдат мобилизирани, за да се попречи на престъпниците да се възползват от пространството без граници. Трябва да бъде подобро полицейското оперативно сътрудничество, като се улесни дейността на полицията отвъд националните граници и като се въведе модел на център за полицейско и митническо сътрудничество.

Европол трябва да играе централна роля в координирането, обмена на информация и обучението на работещите в сферата.

Сигурността на Съюза налага да се засили полицейското сътрудничество с трети държави, особено с държавите, които са нашите най-близки съседи.

Съюзът трябва да въведе цялостна европейска рамка за набиране на доказателства.

Въведената система за обмен на информация между националните регистри за съдимост трябва да бъде пълноценно използвана и допълнена (по-широка употреба и включване на гражданите на трети държави).

Съюзът трябва да разполага с правна рамка за минималните процедурни гаранции и да насърчава пилотни експерименти в търсене на алтернативи на лишаването от свобода.

Съюзът трябва да въведе интегрирано управление на границите, позволяващо потокът на влизанията в Съюза да се извършва гладко, като същевременно се гарантира сигурността на територията на ЕС и борбата срещу нелегалната имиграция. Трябва да бъде въведена система за последователен контрол на гранично-пропускателните пунктове, която да обхваща всички видове проверки („обслужване на едно гише“) Координиращата роля на Frontex трябва да бъде засилена, а оперативният капацитет на агенцията трябва да бъде развит, както и съгласуваността на дейността ѝ с тази на

Европейската служба за подкрепа в областта на убежището. Европейската система за наблюдение на границите (Eurosur) трябва да бъде постепенно въведена.

Информационните системи (ШИС II, ВИС) трябва да преминат в напълно оперативна фаза. Трябва да бъдат създадени система за електронно записване на влизанията и излизанията от територията и програма за регистрирани пътници. Трябва да се разгледа възможността за създаване на система за предварително разрешение за пътуване.

Съюзът трябва да въведе европейска шенгенска виза. В третите държави ще бъдат установени общи центрове за издаване на визи като първа стъпка към изграждане на общ консулски орган. Сключването на нови споразумения за облекчаване на визовия режим с трети държави ще бъде продължено заедно с редовното преразглеждане на списъците с държави, чиито граждани трябва да притежават виза. Европейската визова система трябва постепенно да се развива към система за издаване на визи, основана на оценката на конкретния риск, а не на националността.

Съюзът трябва да води европейска политика на борба с организираната престъпност, която е основана на оптималното мобилизиране на всички налични средства. Приоритетно ще бъдат третирани пет по-обща типа престъпления:

Съюзът трябва да се бори срещу трафика на хора, като се справя по-ефикасно с мрежите на трафикантите чрез подобряване на работата по разузнаване и стратегически анализ, като въведе адаптирани механизми за събиране на доказателства и като подобри подкрепата за жертвите.

Съюзът трябва да се бори със сексуалната експлоатация на деца и с детската порнография, например чрез насърчаване на обмена на информация за осъдените лица. Трябва също да се установи тясно сътрудничество с частния сектор, за да се идентифицира и затвори или блокира достъпът до сайтове с педофилско съдържание. Съюзът трябва да изясни правните норми, приложими спрямо киберпрестъпността, и да създаде към Европол европейска платформа за сигнализиране на нарушенията, за да се справи по-ефикасно с това явление.

Съюзът трябва да намали възможностите, които една глобализирана икономика предлага на организираната престъпност, особено в контекста на кризата, която засилва уязвимостта на финансовата система. За това ЕС трябва да активизира дейността си за борба срещу икономическата престъпност. Той трябва да подобри капацитета си за разследване и за анализ на престъпното финансиране, по-добре да идентифицира пазарните злоупотреби, да подобри оперативната рамка в областта на конфискуването и запора на активи, свързани с престъпления, да се бори срещу корупцията и да въведе разубеждаващ механизъм за борба с фалшифицирането.

Съюзът трябва да продължи и задълбочи стратегията си за борба срещу наркотиците, която препоръчва прилагането на общ и балансиран подход, основан на едновременно намаляване на търсенето и предлагането. Трябва да се подобри сътрудничеството с някои региони в света, гражданското общество да се включи изцяло в разглеждането на проблема и да се увеличи научноизследователската работа в тази област.

Съюзът трябва да овладее риска от тероризъм, като се бори ефикасно срещу радикализацията, растящото използване на интернет от терористите и финансирането на тероризма.

Съюзът трябва да засили механизма за гражданска защита, за да подкрепи и допълни дейностите на държавите-членки, включително в областта на анализа на рисковете и капацитета за отговор.

Съюзът трябва да засили средствата за овладяване на риска от тероризъм. По-конкретно, трябва да се разшири и осъществи програмата за защита на критичните инфраструктури, да се изготви европейска стратегия за справяне със заплахите, които поставят ядрените, радиологичните, биологичните и химическите материали и да се приложи план за действие относно експлозивите.

Насърчаване на по-интегрирано общество за гражданите : Европа — отговорна и солидарна в областта на имиграцията и предоставянето на убежище

Съюзът трябва да насърчава една динамична и справедлива имиграционна политика.

Той трябва пълноценно да използва и да задълбочава глобалния подход, който позволява съгласувано управление на миграционните потоци в партньорство с трети държави. Въпросите на миграцията са неразделна част от външната политика на Съюза.

Съюзът трябва да насърчава положителния ефект от миграцията върху развитието на държавите на произход.

Съюзът трябва да изготви обща рамка за гъвкав режим на приемане, който позволява приспособяване към нарасналата мобилност и към нуждите на националните пазари на труда.

С цел да се увеличат положителните ефекти от законната имиграция в полза на всички, Съюзът трябва да създаде кодекс на имиграцията, общи правила за ефективно управление на събирането на семейството и за подкрепа на усилията на държавите-членки в областта на интеграцията чрез съвместен механизъм за координация.

По-доброто контролиране на неправомерната имиграция е съществено допълнение към развитието на обща политика в сферата на законната имиграция. Съюзът трябва да се бори срещу незаконното наемане на работа и да провежда ефективна политика на експулсиране и на връщане, като използва пълноценно съществуващите инструменти. Съюзът трябва да насърчава доброволното връщане и да обърне особено внимание на непридружените малолетни. Съюзът трябва да се превърне в истинско общо пространство на солидарност и закрила, с единна процедура за убежище и единен статут за международна закрила.

Той трябва да гарантира споделянето на отговорностите за приема и интеграцията на бежанците, включително чрез създаването на доброволен механизъм за преразпределение между държавите-членки и съвместно разглеждане на молби за убежище. Трябва да се гарантира строгият контрол и правилното прилагане на достиженията на правото, които са гаранции за надеждността на общата европейска система за предоставяне на убежище и за доверието между държавите-членки. В по-

дългосрочен план принципът за взаимно признаване на всички решения за предоставяне на статут на закрила ще улесни трансферите на закрила.

Съюзът трябва да засили оперативното сътрудничество, като предостави на Европейската служба за подкрепа в областта на убежището необходимите средства за разгръщане на капацитета ѝ.

Трябва да се провежда солидарна политика за предоставяне на убежище с трети държави, изправени пред значителни потоци от бежанци. Съюзът трябва да разшири програмите за регионална закрила и да задълбочи усилията си в областта на повторното установяване.