

Брюксел, 6.6.2007

COM(2007) 301 окончателен

ЗЕЛЕНА КНИГА

за бъдещата обща европейска система за убежище

(представена от Комисията)

1. Въведение

Създаването на обща европейска система за убежище (ОЕСУ) като съставен елемент от пространството на свобода, сигурност и правосъдие възниква от идеята за превръщане на Европейския съюз в единно пространство на закрила за бежанците, основано на пълното и цялостно прилагане на Женевската конвенция и на общите хуманитарни ценности, споделяни от всички държави-членки. Планът за действие по програмата от Хага предвижда приемане на предложението за създаване на ОЕСУ до края на 2010 г.

Комисията се ангажира да продължи да преследва тази амбициозна цел. В този дух тя започва цялостна кампания за допитване относно формата, която да приеме ОЕСУ. Предназначението на тази зелена книга е да определи възможните варианти в настоящата правна рамка на ЕС за оформяне на втория етап от изграждането на ОЕСУ.

Основните измерения на ОЕСУ, както са определени в програмата от Тампере и потвърдени от програмата от Хага, се изразяват в създаване на обща процедура за убежище и единен статут, валиден в целия ЕС. Така крайната цел, която се поставя на равнище ЕС, е да бъдат създадени равни условия, система, която гарантира на лицата, действително нуждаещи се от закрила, достъп до високо равнище на закрила при еднакви условия във всички държави-членки, докато в същото време се решават по справедлив и ефективен начин случаите на лицата, за които е установено, че не се нуждаят от закрила.

Преследваната цел на първия етап бе да се хармонизират правните рамки на държавите-членки на основата на общи минимални стандарти, осигуряващи справедливост, ефективност и прозрачност. През периода 1999–2006 г. бе отбелязан съществен напредък, по-специално чрез приемането на четирите основни законодателни инструменти, които образуват настоящите достижения на общностното право и полагат основите за ОЕСУ. [1] Комисията ще гарантира, че вече приетите правни инструменти са навременно транспонирани и ефективно прилагани от държавите-членки.

Процесът на оценяване на инструментите и инициативите от първия етап все още продължава; като се има предвид обаче необходимостта да се излезе своевременно с предложения за втория етап с оглед на приемането им през 2010 г., от основна важност е още отсега да се започнат задълбочени разсъждения и обсъждане на бъдещата структура на ОЕСУ. При подготовката на зелената книга беше взета предвид цялата вече налична информация относно прилагането на инструментите от първия етап и набелязаните от практиката пропуски, за да може да бъде проведен задълбочен размисъл и обсъждане. Така резултатите от тези обширни разсъждения и резултатите от оценяването ще могат да бъдат синтезирани навреме, за да сформира основа за работата, която трябва да бъде извършена в много близко бъдеще, за да може ОЕСУ да бъде изградена до 2010 г.

През втория етап трябва да се цели постигане на по-високи общи стандарти за закрила и по-голяма степен на равенство в закрилата в ЕС, както и осигуряване на по-голяма солидарност между държавите-членки на ЕС.

На този втори етап е важно да бъде възприет интегриран и глобален подход към проблемите на убежището, целящ да бъдат подобрили всички аспекти на процеса на получаване на убежище, от момента, в който лицата потърсят закрила в ЕС, до момента, в който бъде намерено трайно решение за онези от тях, които се нуждаят от международна закрила.

Съгласно този подход е от основна важност (1) да се подобрят условията, при които лицата, търсещи убежище в ЕС, могат ефективно да представят и да поддържат своите искания и да получават адекватен отговор на индивидуалните си нужди и (2) да се увеличи капацитетът на всички участници, ангажирани в процеса на получаване на убежище да изпълняват успешно задачите си, като по този начин повишават общото качество на този процес. Също така е необходимо държавните институции, отговарящи за убежището, да разполагат с подходящи инструменти, с които да могат ефективно да управляват потоците от търсещи убежище и реално да възпрепятстват измамите и злоупотребите, като по този начин запазват почтеността и доверието в системата за убежище.

Постигането на тези цели ще означава запълване на съществуващи пропуски в настоящите достижения на общностното право в областта на убежището и продължаване на хармонизацията на законодателствата на основата на високи стандарти. Ще е необходимо също така да бъдат хармонизирани практиките на убежище чрез изпълнението на набор от съпътстващи мерки, свързани с практическото сътрудничество между държавите-членки.

Освен това съществува належаща нужда от по-голяма солидарност в областта на убежищата, така че отговорността за разглеждане на молби за убежище и предоставяне на закрила в ЕС да бъде справедливо споделена. Необходимо е също така да бъдат изследвани начините за увеличаване на приноса на ЕС за един по-достъпен, справедлив и ефективен режим на международна закрила.

2. законодателни инструменти

2.1. Разглеждане на молби за убежище

В Директива 2005/85/ЕО на Съвета („Директива за процедурите за убежище“) се определят редица процедурни норми, а не толкова „стандартна процедура“. Тази директива допуска висока степен на гъвкавост в редица области като разпоредбите относно ускорените процедури, процедурите на границата и недопустимите молби. Необходимо е сближаването на законодателствата да продължи, за да може да бъде изпълнена целта на програмата от Хага за широка обща процедура в ЕС.

В този контекст трябва да се постави особен акцент върху насърчаването на ефективния достъп до възможността за поискване на убежище, а по този начин и до международна закрила в рамките на ЕС. Това може да наложи засилване на правните гаранции, съпътстващи критичната първоначална фаза на процедурите на границата, и по-специално регистрирането и процеса на проверка.

Ще бъде необходимо също така да продължи сближаването на националните норми във връзка с аспектите на обработването на молби за убежище, които не са били или са били недостатъчно обхванати от разпоредбите на първия етап като качеството на вземане на решения, оценяването на доказателствата, предоставяни от кандидатите, и процедурите за обжалване.

Възможно е да се наложи и преценка на съдържанието и добавената стойност на някои процедурни механизми, въведени на първия етап на хармонизацията, като понятията за сигурна страна на произход, сигурни трети страни и сигурни европейски трети страни.

По-нататъшен значителен напредък към създаването на обща процедура за убежище може да бъде осъществен, като се включи като задължителен елемент в ОЕСУ единна процедура за разглеждане на молбите за статут на бежанец и за субсидиарна закрила. Аспектите, които трябва да бъдат разгледани, се отнасят до нейния обхват, реда на разглеждане на различните основания за закрила, процедурите за обжалване, както и необходимостта от налагане на времеви граници или цели във връзка с продължителността на процедурата за убежище.

Програмата от Хага препоръчва изготвянето на проучване за последствията, подходящия характер и осъществимостта, като по този начин приема съвместното разглеждане като допълнителна възможност за по-нататъшно хармонизиране. В настоящата правна рамка отговорността за определяне на молбите за убежище се пада на отделните държави-членки. Добавената стойност, точните условия и практическите и финансови последици от въвеждането на подобен механизъм за съвместно разглеждане, който би могъл да се опре на съответния опит и капацитети на държавите-членки при разглеждането на някои случаи, ще бъдат разгледани внимателно с оглед на заключенията от горепосоченото проучване.

(1) Как може да бъде осъществена обща процедура за убежище? Кои аспекти на по-нататъшното сближаване на законодателствата следва да бъдат разгледани?

(2) Как може да се повиши ефективността на достъпа до процедурите за убежище? В по-общ план, кои от аспектите на процеса на получаване на убежище, така, какъвто е той сега, трябва да бъдат усъвършенствани с оглед на ефективността и гарантирането на закрила?

(3) Кои съществуващи понятия и процедурни механизми трябва да бъдат преразгледани, ако това е необходимо?

(4) Как да се изработи задължителна единна процедура?

(5) Какви са възможните модели за съвместно разглеждане на молби за убежище? При какви обстоятелства може да бъде използван механизъм за съвместно разглеждане от държавите-членки?

2.2. Условия на приемане за кандидати за убежище

Осигуряването на високо равнище на хармонизация с оглед на условията на приемане на кандидатите за убежище е от особена важност за избягване на вторични движения. Същевременно според вече наличната информация за изпълнението на Директива 2003/9/ЕО на Съвета („Директива относно условията на приемане“) голямата възможност за свободна преценка, дадена на държавите-членки от редица основни разпоредби в тази директива, води до обезсилване на желания хармонизационен ефект.

Така например съществуват съществени различия по отношение на достъпа на кандидатите за убежище до пазара на труда: различните държави-членки налагат разнообразни условия, които трябва да бъдат изпълнени (например получаване на разрешително за работа), а освен това някои държави-членки разрешават незабавно този достъп, докато други го ограничават за едногодишен срок. Тази ситуация повдига въпроса дали условията и времевата рамка за достъп до пазара на труда не би трябвало да бъдат уредени с повече точност.

В тясна връзка с горепосочения въпрос за възможността на кандидатите за убежище да полагат труд е и въпросът как в по-общ план да се осигури ефективно подходящо равнище на материални условия на приемане. Освен това, се наблюдават големи различия в стандартите за условия на приемане, както и в достъпа до здравеопазване.

Бяха открити също така сериозни проблеми във връзка с приложимостта на тази директива за центровете за задържане, както и във връзка с цялостното прилагане на мерки за задържане към кандидатите за убежище, до такава степен, че подобни мерки водят до възпрепятстване на кандидатите да се ползват реално от правата, гарантирани от директивата.

(6) В кои области следва да се ограничи настоящата голяма възможност за свободна преценка, дадена от директивата, за да се постигне съществена равнопоставеност при подходящи стандарти на третиране?

(7) По-конкретно, необходимо ли е по-нататъшно хармонизиране на формата и степента на материалните условия на приемане на кандидатите за убежище?

(8) Необходимо ли е по-нататъшно сближаване на националните правни норми за достъп до пазара на труда? Ако да, в кои техни аспекти?

(9) Необходимо ли е основанията за задържане, в съответствие с юриспруденцията на Европейския съд по правата на човека, да бъдат допълнително изяснени, а свързаните с тях условия и продължителност да бъдат определени с повече точност?

2.3. Предоставяне на закрила

В отговор на призива на програмата от Хага за еднаквост на закрилата могат да се разгледат редица възможности във връзка с критериите за допустимост за закрила и съдържанието на съответния статут (статути) на закрила.

Една подобна възможност би било по-пълното хармонизиране на критериите за допустимост и изясняване на понятията, използвани за дефиниране на основанията за закрила, така че да се намали до минимум възможността за различаващи се интерпретации и приложения в различните държави-членки, която понастоящем съществува по силата на разпоредбите на Директива 2004/83/ЕО („Директива за квалифициране“).

Може да се помисли и за по-нататъшно сближаване на правата и помощите, свързани с предоставянето на закрила (по отношение *inter alia* на разрешителни за пребиваване, социални и здравни грижи, образование и заетост). Съществуващото общностно законодателство предоставя два различни вида права и помощи на бежанците и на получилите субсидиарна закрила съгласно разликите между тези две категории, произтичащи от настоящия международен правен режим и отразяващи съществени различия в основанията за закрила. Ако еднаквостта следва да се разбира като по-висока степен на хармонизация, този вариант ще доведе до създаването на един единен статут за бежанци и друг за ползващите се от субсидиарна закрила. Това ще означава намаляване на гъвкавостта, дадена от настоящата правна рамка относно съдържанието и продължителността на предоставяните права, както и относно възможността за ограничаване или отказване на достъп до някои права.

Друг възможен вариант би бил да се предоставя на всички лица, които съгласно настоящата правна рамка биха получили достъп до статут на бежанец или до субсидиарна закрила, един единен статут, т.е. статут на закрила, включващ единен набор от права и за двете категории. Подобен статут, осигуряващ същите права независимо от основанията за закрила, би имал едно преимущество – намаляване на подбудите на кандидатите да обжалват решенията за предоставяне на субсидиарна закрила с цел търсене на статут на бежанец.

Може също така да бъде полезно да се помисли за необходимостта от хармонизиране на статута, предоставян на категории лица, които не са допустими за международна закрила, както това е определено понастоящем в правните инструменти от първия етап, но които обаче независимо от това се ползват от закрила срещу експулсиране съгласно задълженията, наложени на всички държави-членки от международните инструменти за бежанците или за човешките права, или на основата на принципи, произтичащи от такива инструменти. Такива категории включват например лица, които не подлежат на експулсиране поради здравословни причини, както и непридружени малолетни лица. Разпоредбите за хармонизиран статут за такива категории лица ще трябва да се основават върху съответната съдебна практика на Европейския съд по правата на човека. [2]

В крайна сметка концепцията за статут, общовалиден за ЕС, изисква да се помисли за създаването на общностно равнище на механизъм за взаимно признаване на национални решения за убежище и възможност за прехвърляне на отговорностите за закрила, когато лицето, което се ползва със закрила, се установява в друга държава-членка. Точните правни правила и условия ще трябва да бъдат подробно обсъдени. Подобен механизъм би могъл да се основе по-специално на съответните разпоредби в Женевската конвенция и на Европейското споразумение за прехвърляне на отговорността за бежанци от 1980 г., сключено в рамките на Съвета на Европа.

(10) В кои области да бъде продължено по-нататъшното сближаване на законодателствата или създаването на стандарти относно:

– критериите за предоставяне на закрила

– правата и ползите, свързани със статута (статутите) на закрила?

(11) Какви модели могат да бъдат разгледани за създаването на „единен статут“? Възможно ли е да се разгледа съществуването на един единен статут за бежанци и друг за лица, ползващи се от субсидиарна закрила? Как да бъдат организирани те?

(12) Може ли е да се разгледа възможността за един единен статут за всички лица, допустими за международна закрила? Как да бъде организиран той?

(13) Необходимо ли е и други категории лица, неподлежащи на експулсиране, да бъдат включени в обхвата на общностното законодателство? При какви условия?

(14) Необходимо ли е създаване на механизъм на ЕС за взаимно признаване на национални решения за убежище и възможност за прехвърляне на отговорностите за закрила? При какви условия това би могло да бъде реален вариант? Как би могъл да функционира той?

2.4. Междусекторни въпроси

2.4.1. Подходящ отговор на ситуации на уязвимост

Всички инструменти от първия етап подчертават, че е от особена важност да се вземат предвид специалните нужди на уязвимите хора. Същевременно изглежда, че съществуват сериозни несъответствия по отношение на дефинициите и процедурите, прилагани от държавите-членки за определяне на по-уязвимите кандидати за убежище, и че на държавите-членки не достигат необходимите ресурси, капацитет и опит, за да отговорят по подходящ начин на подобни нужди.

Ето защо изглежда необходимо да бъдат описани по-задълбочено и подробно начините, по които следва да се определят и решават специфичните нужди на най-уязвимите кандидати за убежище на всички етапи от процеса на получаване на убежище. Този вид всеобхватен подход ще се съсредоточи по-специално върху въпроси като по-точно определяне на съдържанието на подходящата медицинска и психологическа помощ и консултации за травмирани лица, жертви на изтезания и трафик, и правилно определяне и отговаряне на нуждите на малолетните, особено на непридружени малолетни; разработване на подходящи техники за интервюта за тези категории, основани *inter alia* на техните културни, възрастови и свързани с пола особености, на межкултурните им способности, както и на използването на специализирани служители за интервюта и преводачи, и определяне на по-подробни правила относно това кое ще бъде взето под внимание при оценяване на молбите, основани на преследване, свързано с пола, и преследване на деца.

Освен това е необходимо да се намерят начини за повишаване на националните капацитети чрез обръщане към всички участници, ангажирани в разработването и изпълнението на мерки за отговаряне на специалните нужди на по-уязвими категории кандидати за убежище и бежанци – като например специалисти в здравната и в образователната сфера, психолози, преводачи, езиковеди, културолози, адвокати, социални работници и НПО. Това може да включва специални програми за обучение на равнище ЕС за такива специалисти, създаване на механизми на равнището на Съюза (включващи бази данни и други инструменти за информационен обмен) за разпространяване на най-добрите практики на оперативно равнище или дори създаване на общи стандарти относно необходимите квалификации и умения, а евентуално и на механизъм за мониторинг, предназначен да осигури високи стандарти на качество в услугите, предоставяни на по-уязвими лица.

(15) Как биха могли да се усъвършенстват разпоредбите, задължаващи държавите-членки да определят, вземат предвид и отговарят на нуждите на най-уязвимите кандидати за убежище, така че да съответстват по-добре на техните реални нужди? В кои области да бъдат доразвивани стандарти?

(16) Какви мерки трябва да бъдат изпълнявани с оглед на повишаването на националните капацитети за ефективен отговор на ситуации на уязвимост?

2.4.2. Интеграция

Тъй като политиките на ЕС се фокусират все повече върху интегрирането на граждани на трети страни, уместно е да се помисли в общ план как да се насърчи интеграцията на лицата, ползващи се с международна закрила. Разпространяването на правата за дългосрочно пребиваване до тази категория, както е предвидено в предложението на Комисията за изменение на Директива 2003/109/ЕО („Директива за дългосрочно пребиваващите граждани“) от 6 юни 2007 г., е предназначено да допринесе по съществен начин за това.

В този контекст следва да се обърне особено внимание на укрепването на стандартите, предписани от директивата за квалифицирането, във връзка с интеграцията на лица, ползващи се от субсидиарна закрила и разработването на програми за интеграция, предназначени да отчетат специфичните нужди (като например от настаняване и достъп до здравни и социални услуги) и потенциала на лицата, ползващи се от международна закрила.

Правото на труд (и ограниченията на това право) са важни в това отношение, тъй като на заетостта се гледа като на основен елемент, улесняващ интеграцията. В този смисъл следва да се намерят начини за повишаване на осведомеността на участниците на пазара на труда относно стойността и потенциалния принос, който могат да дадат за техните организации и дружества лицата със статут на международна закрила. Следва също така да се отдели особено внимание на определянето на техния професионален опит, умения и потенциал, както и на признаването на тяхната квалификация, като се има предвид, че лицата, ползващи се с международна закрила, често не могат да предоставят необходимите документи за доказателства като дипломи и други подходящи сертификати от техните страни на произход, каквито държавите-членки могат обичайно да изискват като предварително условие за законосъобразно полагане на труд в някои области. Придобиването на необходимите межкултурни умения и способности трябва също да бъде насърчавано, не само по отношение на бенефициерите на международна закрила, но и на специализираните служители, работещи с тях. Управлението на многообразието също трябва да бъде подкрепяно. За възприемане на цялостен подход може също така да бъде необходимо да се помисли за осигуряване на достъп до специални подбрани мерки и улеснения за интеграция на кандидатите за убежище, *inter alia*, за улесняване на по-бързата интеграция на лицата, на които е предоставена в крайна сметка международна закрила.

(17) Какви допълнителни правни мерки могат да бъдат взети за по-нататъшно насърчаване на интеграцията на кандидатите за убежище и лицата, ползващи се с международна закрила, включително на тяхната интеграция на пазара на труда?

2.4.3. Осигуряване на всеобхватност на инструментите от втория етап

Също така би било уместно да се помисли и за други области, които понастоящем не са обхванати от общностното законодателство, но в които би била създадена добавена стойност от сближаването на националните норми.

(18) В кои допълнителни области хармонизирането би било полезно или необходимо с оглед постигането на действително всеобхватен подход към процеса на получаване на убежище и неговите резултати?

3. Изпълнение – съпътстващи мерки

Програмата от Хага призовава към по-широко практическо сътрудничество между националните администрации за насърчаване на сближаването между националните практики и с оглед подобряване на качеството на процеса на вземане на решения и повишаване на ефективността в управлението на убежището. Широкият спектър на дейности, посочени в съобщението на Комисията относно „засилване на практическото сътрудничество“, понастоящем се изпълняват в рамките на експертната група Eurasil под председателството на Комисията.

Същевременно, тъй като резултатите от тази зелена книга ще са насочени към средносрочни и дългосрочни цели, важно е да се отиде по-далеч от вече направените предложения и да се разгледат допълнителни области, в които практическото сътрудничество между държавите-членки може да бъде разширено по полезен начин. Това разглеждане трябва също така да включва и начините за максимално увеличаване на въздействието на това сътрудничество по отношение на по-нататъшното сближаване на националните практики и юриспруденции, като например разработване на общи насоки за тълкуване и прилагане на различни процедурни и свързани със съдържанието аспекти на достиженията на правото на ЕС в областта на убежището. Например въз основа на съвместното оценяване на ситуации в страните на произход, на някои видове случаи или някои аспекти на молбите за убежище, които изискват специална правна или фактическа експертиза, държавите-членки могат да възприемат общ подход към клаузите за експулсиране или прекратяване, съотнесени към определени случаи, към понятия като преследване, свързано с пола, и преследване на деца, към откриване и предотвратяване на измами и злоупотреби, или към превода на документи и методите и процедурите за интервюта.

Следва също така да се обърне внимание на начините за по-нататъшно разработване на общия за ЕС портал за информация за страни на произход (COI), по-специално чрез свързването му с други бази данни за имиграция и интеграция и попълването му с информация за широк спектър от въпроси, свързани с миграцията.

Би могло също така да се придаде по-голямо значение на разширяването на кръга от заинтересовани страни, участващи в дейностите за обмен на добри практики, изграждане на капацитет и обучение и разработване на ръководни насоки, и ангажиране на всички заинтересовани страни, включително органите по обжалванията на административно или съдебно равнище, правни и езикови експерти, здравни работници, специалисти в областта на образованието и професионалното обучение, културолози, гранични служители и служители по правоприлагането.

Освен това, за да не се изостава от бързото разширяване на обхвата на практическото сътрудничество, обхващащо различни аспекти от процеса на получаване на убежище, възниква нарастваща неотложна необходимост за осигуряване на подходяща структурна подкрепа за всички свързани дейности и ефективно и систематично проследяване за разглеждане на резултатите от тези дейности.

Комисията предвижда да започне тази година проучване за осъществимост с оглед на задълбоченото и внимателно проучване на различните варианти, които могат да бъдат разглеждани за тази цел.

Един от тези варианти, разглеждани от програмата от Хага, е преобразуване на структурите, занимаващи се с практическо сътрудничество, в Европейска служба за подкрепа.

Ако се избере последното решение, подобна служба би могла да поеме и системно да координира всички текущи дейности на общо практическо сътрудничество. Освен това тя би могла да включва и механизъм за обучение за всички страни, ангажирани в процеса на предоставяне на убежище, и да осигурява структурна подкрепа за всякакви дейности по разглеждане, които държавите-членки биха могли да предприемат съвместно в бъдеще. Такава служба би могла също да подкрепя съвместните усилия на държавите-членки за разрешаване на особено силния натиск върху техните системи на убежище и капацитети на приемане, дължащи се на фактори като географското разположение. Тя би могла да създаде и управлява екипи от експерти по убежището, които да бъдат изпращани в държави-членки, срещащи особени затруднения. Тя би могла да изиграе роля за изпълнението на програмите за регионална закрила и за координирането на всяка нова инициатива за политика, предприемана в бъдеще, например във връзка с повторното установяване на равнище ЕС. Освен това подобна служба би могла да поеме в бъдеще мониторинга върху изпълнението на условията на приемане, предоставени на кандидатите за убежище.

(19) В какви други области би могло да се осъществи полезно разширяване на дейностите по практическо сътрудничество и как може да се увеличи до максимум тяхното въздействие? Как да се постигне полезното ангажиране на повече заинтересовани страни? Как да бъдат разпространявани и интегрирани в политиката иновациите и добрите практики в областта на практическото сътрудничество?

(20) По-специално, по какъв начин практическото сътрудничество би могло да допринесе за разработването на общи подходи към въпроси като понятията за преследване, свързано с пола, и преследване на деца, прилагането на клаузите за експулсиране или предотвратяването на измами?

(21) Какви са възможните варианти за оказване на структурна подкрепа на широк спектър от дейности по практическо сътрудничество и осигуряване на тяхната устойчивост? Дали създаването на Европейска служба за подкрепа е възможен вариант? Ако да, какви задачи биха могли да ѝ бъдат възложени?

(22) Каква ще бъде най-подходящата оперативна и институционална форма за подобна служба, така че тя успешно да изпълнява задачите си?

4. Солидарност и споделяне на тежестта

4.1. Споделяне на отговорността

Системата от Дъблин (регламенти Дъблин и EURODAC) не бе създадена като инструмент за споделяне на тежестта. Основната ѝ цел бе на основата на справедливи и обективни критерии да може бързо да се определи коя държава-членка е отговорна за разглеждане на молба за убежище, подадена на територията на ЕС, и да се предотвратят вторични движения между държави-членки. Както се посочва в доклада за оценяване, публикуван на 6 юни 2007 г., системата от Дъблин до голяма степен постигна тези цели, независимо че остават въпроси относно нейната ефективност като средство за намаляване на вторичните движения.

В този доклад за оценяване се казва също така, че прехвърлянията, които се осъществяват съгласно системата от Дъблин, са разпределени равностойно между гранични и негранични държави-членки. Независимо от това системата от Дъблин може de facto да доведе до допълнително бреме за държавите-членки, които имат ограничени капацитети за приемане и поемане, и които изпадат в ситуации на особено силен миграционен натиск поради географското си разположение.

По-нататъшното сближаване на националните процедури за убежище, правните стандарти и условията на приемане, което се предвижда чрез създаването на обща европейска система за убежище, ще намали вторичните движения на кандидатите за убежище, дължащи се предимно на разнообразието на приложими норми, и по този начин може да доведе до по-справедливо общо разпределение на молбите за убежище между държавите-членки.

Въпреки това, дори с въвеждането на обща процедура за убежище и на единен статут, няма да се премахнат изцяло всички основания, поради които кандидатите за убежище могат да разглеждат една държава-членка като по-привлекателно местоназначение от друга. Ето защо все още ще съществува необходимост от система, която ясно да разпределя отговорността за разглеждане на молбите за убежище в рамките на ЕС, за да могат да бъдат избегнати явленията „купуване на убежище“ и „бежанци в орбита“.

Необходимо е да се помисли още и по принципите и целите, залегнали в основата на системата от Дъблин, и дали е необходимо тя да бъде допълнена с допълнителни механизми. Други фактори също могат да бъдат взети под внимание, като капацитета на държавите-членки да обработват молби за убежище и да предлагат дългосрочни решения на признати бежанци. Този размисъл е необходим, за да може прилагането на системата да доведе до по-балансирано разпределение между държавите-членки.

В миналото бяха разглеждани възможни алтернативни системи за разпределяне на отговорността. Те включваха например система, която разпределя отговорността в зависимост от мястото, където е подадена молбата за убежище, страната на произход на кандидата или последната известна страна на транзит.

Трябва обаче да се помисли най-вече за въвеждане на „корекционни“ механизми за споделяне на тежестта, които да са допълнителни спрямо системата от Дъблин и които например да позволяват разпределяне на лицата, получили международна закрила, между държавите-членки, след като са получили този свой статут. Повторното установяване в рамките на ЕС е важна насока за разработване. Очаква се разширяването на разпоредбите на директивата за дългосрочно пребиваващите лица до лица, ползващи се с международна закрила, също така да намали бремето на някои държави-членки, като даде възможност на тези лица при определени условия да се преместят в друга държава-членка.

(23) Необходимо ли е допълване на системата от Дъблин с мерки за насърчаване на справедливо споделяне на тежестта?

(24) Какви други механизми могат да бъдат създадени с оглед на по-справедливото разпределяне на кандидатите за убежище и/или на лицата, ползващи се с международна закрила, между държавите-членки?

4.2. Финансова солидарност

Необходимо е да разгледаме възможни начини за повишаване на ефективността на Европейския бежански фонд (ЕБФ) като инструмент, подкрепящ усилията на държавите-членки за изпълнение на политиката на ЕС за бежанците. По-специално, следва да се проучат възможностите за осигуряване на

по-доброто използване на финансирането от ЕБФ с цел то да допълва, стимулира и катализира постигането на преследваните цели, да намалява различията и да повишава стандартите.

За да се постигне максимално въздействие от фонда, биха могли например да се организират на национално равнище специално допитване или механизми за споделяне на информация, за да се изготвят точни анализи за недостатъците, които трябва да бъдат коригирани с помощта на фонда. За да се избегне фрагментарност и дублиране на усилията и да се създадат взаимодействия и насърчаване на най-добрите практики, би следвало да се създаде и механизъм за споделяне на информация на равнище ЕС за разпространяване на информация за проектите и програмите, които могат да послужат като образци.

Същевременно, успоредно с усъвършенстването на съществуващите възможности за финансиране, възприемането на глобален подход също така поставя въпроса дали съществуват някакви специфични нужди от финансиране, които не са подходящо задоволени от съществуващите фондове. Подобни нужди могат например да възникнат във връзка с финансирането на интегриран отговор на ситуации на уязвимост в хода на процеса за получаване на убежище или на съпътстващите мерки, свързани със сътрудничество между държавите-членки (от финансиране на командировки на персонал от националните администрации и съдебни органи или на тяхното участие в съвместни дейности до финансиране на бъдещата Европейска служба за подкрепа).

(25) Как могат да бъдат увеличени ефективността, комплементарността с националните ресурси и мултиплициращият ефект на ЕБФ? Дали създаването на механизми за споделяне на информация като посочените по-горе би било подходящ начин за това? Какви други начини могат да бъдат разгледани?

(26) Съществуват ли специфични нужди от финансиране, на които не е отговорено по подходящ начин от съществуващите фондове?

5. Външно измерение на убежището

5.1. Подкрепа за засилване на закрилата в трети страни

Предвид факта, че за 6,5 млн. от 8,7-те милиона бежанци в света се смята, че живеят в развиващите се страни [3], е важно да се обмислят начини за подкрепа на третите страни за борба с проблемите на убежището и миграцията. В рамките на усилията си за насърчаване на ефективна закрила и намиране на трайни решения за бежанците в техните региони на произход и транзит Комисията разработи концепцията за програми за регионална закрила на ЕС като допълнение към различните видове помощ на ЕС за трети страни в областта на убежището. Трябва да се отбележи, че двете пилотни програми, започнати досега в западните нови независими държави и в Танзания, са все още на твърде ранен етап от изпълнението си, а всяко бъдещо преоформяне на концепцията ще трябва да се основава върху заключенията от тяхната оценка. И така, ако се заключи, че те са били полезни, дискусиата би могла да премине към по-нататъшно разработване на тяхната добавена стойност и осигуряване на устойчивост на резултатите им.

Освен това Комисията признава важността на политиката в областта на развитието за постигане на трайни решения за бежанците и търсещите убежище и през последните години започна систематично да включва убежището в своите стратегии за сътрудничество за развитието, както се вижда в няколко скорошни стратегически документи за страни/региони, и отдели на този проблем значително финансиране от съответни инструменти за външна помощ.

В този контекст е необходимо да се помисли върху типовете дейности, които са най-ефективни за подкрепа на третите страни за управление на бежанските ситуации, включително посрещане на нуждите на бежанците и на завърналите се, както и техният потенциал за принос към развитието на техните приемачи страни, и как да се подобри свързаността и ефективността на действието на ЕС по отношение на засегнатите региони и трети страни.

(27) Ако това бъде преценено като необходимо, по какъв начин следва да бъдат повишени ефективността и устойчивостта на програмите за регионална закрила? Необходимо ли е по-нататъшно разработване на понятието за програми за регионална закрила и ако да, по какъв начин?

(28) По какъв начин ЕС би могъл да подпомогне най-добре третите страни, за да се справят те с проблемите на убежището и бежанците по по-ефективен начин?

(29) Как общите стратегии на Комисията спрямо трети страни да бъдат подкрепени и направени по-последователни в областите на подпомагане на бежанците?

5.2. Повторно установяване

Със своята функция на инструмент за закрила, за осигуряване на трайни решения и въвеждане на ефективен механизъм за споделяне на отговорността повторното установяване е важна част от външното измерение на политиката за убежище на ЕС. Повторното установяване на бежанци на територията на ЕС отразява също така и ангажимента на ЕС да покаже международна солидарност и да сподели тежестта на страните от регионите на произход, които настаняват огромното мнозинство бежанци. Постигане на амбициозните цели, поставени по отношение на разработването на схема за повторно установяване в рамките на ЕС, изисква активен подход. Комисията понастоящем търси обща финансова подкрепа за дейностите за повторно установяване, предприети от държавите-членки, както и за насърчаване на същественото ангажиране на ЕС за повторното установяване в рамките на програмите за регионална закрила.

Ако тази област трябва да се развива, бихме могли да проучим различни начини за насърчаване на държавите-членки. Това може да стане като те бъдат подпомогнати да разширят и подобрят своите национални програми за повторно установяване и насърчени да вземат съществено участие в частта, от програмите за регионална закрила, свързана с повторното установяване. Би могло също така да бъде полезно да се види как може да се разработи общ подход във връзка с начините за изпълнение на дейностите по повторно установяване в контекста на програмите за регионална закрила, така че да се постигне по-голяма ефективност, координация и икономии от мащаба. Разбира се, всички бъдещи стъпки в тази насока ще трябва да се основават на заключенията от оценяването на пилотните програми за регионална закрила.

Може също така да бъде полезно да се разгледат и други области – отвъд програмите за регионална закрила – в които колективното усилие за повторно установяване на равнище ЕС би могло да спомогне за разрешаването на продължителни бежански ситуации или да предложи ефективен отговор на извънредни ситуации.

(30) Как може да бъде постигнат съществен и устойчив ангажимент на ЕС за повторното установяване?

(31) Кои пътища могат да бъдат изследвани за постигане на координиран подход към повторното установяване на равнище ЕС? Какво ще бъде необходимо на финансово, оперативно и институционално равнище?

(32) В какви други ситуации би могъл да се предвиди общ ангажимент на ЕС за повторно установяване? При какви условия?

5.3. Справяне със смесени потоци по външните граници

Друг основен елемент от външното измерение на убежището е необходимостта от справяне със смесени потоци, когато миграционните потоци, пристигащи на външните граници на дадена държава-членка, включват както незаконни имигранти, така и лица, нуждаещи се от закрила. Отговорът на това предизвикателство изисква гарантиране и насърчаване на достъпа до закрила по външните граници.

Трябва да се прилагат мерки за борба с незаконната миграция и контрабандата на хора по начин, който не лишава правото на убежище от практическия му смисъл. Усилията на Комисията се съсредоточават върху осигуряването на оперативна и финансова подкрепа на държавите-членки, за да могат те да въведат ефективни системи за управление на входящите потоци с отчитане на закрилата, по-специално, когато се сблъскват с извънредни ситуации, създадени от масови пристигания по границите им.

Предложенията трябва да се съсредоточат по-специално върху съставянето на екипи от експерти по убежището, които могат да бъдат извиквани за временно подпомагане на държавите-членки, които са

под натиск при извършването на първоначалното профилиране на индивидуалните случаи в местата на пристигане, както и върху осигуряването на неотложна финансова помощ за тези държави-членки, която да им помогне да осигурят подходящи условия за приемане и да проведат справедливи и ефективни процедури за убежище. Ако възможността за създаване на Европейска служба за подкрепа бъде материализирана, може да се предвиди тя да бъде натоварена с координиране на разгръщането на тези екипи от експерти в областта на убежището. Съществуването на нови доброволни схеми на национално и европейско ниво (по-специално Европейската доброволческа служба) би могло да допринесе за мобилизирането на усилия, подобряването на способностите за приемане и засилване на солидарността между държавите-членки.

(33) Какви по-нататъшни мерки могат да бъдат взети, за да се осигури превръщането на задълженията за закрила, произтичащи от достиженията на правото на ЕС и международното законодателство за бежанците и за правата на човека, в неделима част от управлението на външните граници? Най-вече, какви други мерки биха могли да бъдат предприети, за да се гарантира, че прилагането на практика на мерките за борба с незаконната миграция няма да се отразят на достъпа до закрила на търсещите убежище?

(34) По какъв начин могат да бъдат увеличени националните капацитети за въвеждане на ефективно управление на входящите потоци с отчитане на закрилата, особено при масови пристигания на границите?

5.4. Ролята на ЕС като глобален партньор по въпросите за бежанците

Системите за убежище на държавите-членки все по-често се разглеждат като съставни части на единно пространство на регионална закрила. Този ефект ще бъде подсилен с въвеждането на обща процедура и единен статут. В същото време, когато външното измерение на политиката за убежище на ЕС придобива все по-голямо значение, възникват и по-големи очаквания относно ролята на ЕС като съюз, обхващащ 27 държави, в рамките на глобалната система за закрила на бежанците. Така от ЕС все по-често се очаква да представя общо виждане по въпросите на политиката за убежище на международно равнище и да заема общи позиции по отношение на международните организации.

(35) По какъв начин европейската политика за убежище би могла да се развие в политика, споделяна от държавите-членки на ЕС, която да третира въпросите, свързани с бежанците, на международно равнище? Какви модели би могъл да използва ЕС, за да се развие като глобален партньор по въпросите на бежанците?

6. Заключение

В настоящата зелена книга Комисията изтъква основните проблеми, които стоят на дневен ред, и приканва към конструктивни предложения за тяхното разрешаване.

В съответствие с интегрирания подход към убежището, описан по-горе, Комисията възнамерява да започне широка дискусия сред всички заинтересовани страни. Всички институции на ЕС, национални, регионални и местни власти, страни кандидатки, трети страни партньори, междуправителствени и неправителствени организации, всички държавни участници и частните доставчици на услуги, ангажирани в процеса на предоставяне на убежище, академичните среди, социалните партньори, организациите на гражданското общество и частните лица се приканват към сътрудничество.

Резултатите от това всеобхватно допитване ще предоставят данни за подготвяне на план за политика, който да бъде готов през първото тримесечие на 2008 г. и в който Комисията ще включи всички мерки, които ще приеме с оглед изграждането на ОЕСУ, както и график за приемане на тези мерки.

За да се подготви за публично изслушване на 18 октомври 2007 г., Комисията кани всички заинтересовани страни да изпратят отговорите си на това допитване в писмен вид най-късно до 31 август 2007 г. на следния адрес:

Immigration and Asylum Unit – "Green Paper on Asylum"

(Отдел за имиграцията и убежището – „Зелена книга за убежището“)

Directorate General Justice, Freedom and Security

(Генерална дирекция „Правосъдие, свобода и сигурност“)

European Commission

(Европейска комисия)

B-1049 Brussels

e-mail: JLS-asile-livre-vert@ec.europa.eu

Всички подходящи становища ще бъдат публикувани на Интернет портала „Вашият глас в Европа“ (Your Voice in Europe):

http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.ht