



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 10.2.2021 г.
COM(2021) 56 final

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**Засилване на сътрудничеството в областта на връщането и обратното приемане
като част от справедлива, ефективна и всеобхватна миграционна политика на ЕС**

1. Въведение

Посредством новия пакт за миграцията и убежището¹ се определя всеобхватен подход към миграцията, като се обединяват всички направления на политиката, които са от значение, с цел изграждане на дългосрочна и устойчива система в ЕС за управление на миграцията и убежището. Чрез справедлива и ефективна система трябва да се гарантират бърза защита и интеграция на нуждаещите се от международна закрила и в същото време да се осигурят ефективно връщане и устойчива реинтеграция в държавите на произход на тези, които нямат право да останат.

С новия пакт се подчертава значението на **всеобхватните, балансираните, съобразени с нуждите и взаимноизгодни партньорства в областта на миграцията** с държави извън ЕС, от които ефективното обратно приемане е важен елемент. Тези партньорства ще вземат предвид както интересите на ЕС, така и тези на партньорите и ще бъдат включени в общите отношения на ЕС с трети държави заедно с други политики, като сътрудничеството за развитие, чуждестранните инвестиции и търговията. Чрез тези партньорства се цели справяне с общите предизвикателства и оползотворяване на споделените възможности посредством: засилване на ръководството и управлението на миграцията, включително управлението на границите и борбата с контрабандата на мигранти и трафика на хора; подпомагане на бежанците и приемащите общности в държавите партньори; създаване на икономически възможности и справяне с първопричините за незаконната миграция; разработване на законни пътища и привличане на умения и таланти в Европа, както и засилване на сътрудничеството в областта на обратното приемане и реинтеграцията.

Изграждането на обща система на ЕС за връщането, основана на по-силни, ефективни и хуманни процедури по връщане в рамките на ЕС, както и на по-ефективно сътрудничество с външните партньори в областта на обратното приемане, е един от основните аспекти на всеобхватната и надеждна миграционна политика на ЕС. В ситуация, в която политиките на държавите членки са тясно взаимосвързани и действията, предприети от една държава членка, засягат останалите, съществува нужда от нова и устойчива европейска рамка, която да осигурява последователност, сигурност и яснота. С новия пакт се проправя пътят към **обща система на ЕС за връщането**, при която чрез последователен и съгласуван подход може да се гарантира, че връщането може да допринесе за постигането на общите цели на политиката на ЕС в областта на миграцията и убежището. За това са нужни подобрени процедури, които намаляват фрагментирането на националните подходи, засилено сътрудничество и по-голяма солидарност между всички държави членки.

Успехът на връщането, обратното приемане и реинтеграцията зависи също от това ЕС и неговите държави членки да действат единно, прилагайки подход „Екип Европа“, като използват широк спектър от инструменти и съответни политики и участват в координиран и непрекъснат диалог с държавите партньори.

За да се постигне конкретен напредък във връзка със сътрудничеството в областта на обратното приемане, през октомври 2018 г. Европейският съвет² призова за

¹ COM(2020) 609 final.

² Включително заключения на Европейския съвет от октомври 2018 г., EUCO 13/18: <https://www.consilium.europa.eu/media/36778/18-euco-final-conclusions-bg.pdf>.

мобилизиране на необходимите стимули чрез използване на всички съответни политики, инструменти и механизми на ЕС, включително визовата политика. В изменения Визов кодекс³ се предвижда, че Комисията оценява равнището на сътрудничество в областта на обратното приемане с трети държави и докладва на Съвета ежегодно (член 25а). Както се потвърждава от новия пакт, процесът на редовни оценки съгласно Визовия кодекс ще улесни структурирания подход към сътрудничеството в областта на обратното приемане с трети държави с течение на времето и ще бъде важен инструмент, който допринася за успешното изпълнение на по-широките цели на политиката в областта на миграцията и убежището.

На този фон Комисията извърши **първата фактическа оценка** съгласно Визовия кодекс въз основа на количествени и качествени данни, предоставени от държавите членки и асоциираните към Шенген държави, и данни, събрани от Евростат и Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex) относно връщането и незаконните пристигания. Тази оценка предоставя основана на факти, всеобхватна и подробна картина на сътрудничеството, като по този начин помага да се прецени как сътрудничеството да бъде подобро по целенасочен начин. Както е посочено във Визовия кодекс, оценката се представя на Съвета, като това е първата стъпка в процес, включващ дискусии с държавите членки и държавите партньори.

Настоящото съобщение очертава общите констатации от първата годишна оценка на сътрудничеството на държавите партньори в областта на обратното приемане. В него се описва как Комисията — в тясно сътрудничество с върховния представител и държавите членки и когато е уместно, съобразно техните компетентности — възнамерява да надгражда процеса, иницииран с тази оценка, с цел по-нататъшно справяне с вътрешните и външните предизвикателства, свързани с връщането и обратното приемане, по интегриран, структуриран и ефективен начин.

В съответствие с предложението на Комисията за нов Регламент относно управлението на убежището и миграцията тази оценка може също да допринесе за процеса на определяне на стимули в области на политиката отвъд въпросите относно визите с цел подобряване на сътрудничеството в областта на обратното приемане, като се вземат предвид общите интереси на Съюза и отношенията му с държавите партньори. До приемането на това предложение и с оглед на ключовото значение на постигането на осезаем напредък в сътрудничеството в областта на обратното приемане Комисията вече ще взема предвид това по-широко разглеждане в своите последващи действия във връзка с първата оценка⁴. Тази оценка е от значение при разглеждането на начините за засилване на сътрудничеството в областта на обратното приемане със съответните партньори. В по-широк смисъл тя може също така да предостави информация относно начините за засилване на сътрудничеството в областта на миграцията с тези партньори като част от всеобхватен подход.

³ Регламент (ЕО) № 810/2009 за създаване на Визов кодекс на Общността (Визов кодекс), изменен с Регламент (ЕС) 2019/1155 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. (ОВ L 188, 12.7.2019 г., стр. 25).

⁴ Вж. член 7 от предложения Регламент относно управлението на убежището и миграцията (COM(2020) 610 final). Съгласно предложеното законодателство оценката на сътрудничеството на трети държави в областта на връщането и обратното приемане следва да се основава на доклада по член 25а и всяка друга налична информация. Следователно съображенията съгласно предложения член 7 следва да обхващат както държавите, обвързани с визи, така и държавите, необвързани с визи.

2. Предизвикателства и пречки — създаване на предпоставки за по-ефективна система на ЕС за връщане и обратно приемане

Въпреки увеличаването на усилията за справяне с незаконната миграция и за гарантиране на ефективното връщане на тези, които нямат право да останат в Съюза, все още остава много работа. Тясното, взаимноизгодно сътрудничество с държавите партньори в различни области като част от всеобхватни партньорства в областта на миграцията следва да допринесе за намаляване на броя на незаконно пристигащите. Днес твърде много хора все още продължават да поемат по опасни и незаконни маршрути, за да стигнат до Европа, често подтиквани от трудни социално-икономически и политически условия. Между януари и ноември 2020 г. над 110 000 души пристигнаха в Европа незаконно⁵. Засилената ангажираност в борбата с контрабандата на мигранти продължава да бъде от съществено значение.

Голям дял от незаконно пристигащите мигранти е малко вероятно да получат закрила в ЕС или да им бъде предоставено правото да останат на друго основание. През 2019 г. средният процент на признаване в ЕС на молби за предоставяне на убежище, подадени за пръв път, е едва 30 %⁶. Връщането на лицата, които нямат право да останат, остава предизвикателство. От лицата, които трябва да бъдат върнати, едва една трета се връщат реално⁷, а от тях по-малко от 30 % се връщат доброволно. Незадоволителните резултати при връщането и обратното приемане се дължат на няколко предизвикателства, пред които са изправени държавите членки при провеждането на процедурите за издаване на заповед за връщане на незаконните мигранти и при сътрудничеството с трети държави в областта на обратното приемане.

Пандемията от COVID-19 добави ново ниво на сложност към функционирането на операциите по връщане и обратно приемане. Въпреки че ограниченията за пътуване остават в сила по целия свят, процедурите по предоставяне на убежище и връщане следва да продължат да се прилагат, като надлежно се вземат предвид мерките, необходими за защита на здравето на връщаните лица и това на приемащите общности. Дейностите по презаселване също бяха прекъснати поради ограниченията във връзка с COVID-19, но бяха възобновени в значителна степен.

2.1. Предизвикателства при процедурите по връщане в рамките на Съюза

Правната и административната уредба за връщане на държавите членки се различават значително, като във всяка национална система се наблюдават несъответствия и добри практики. Установяването и преодоляването на тези несъответствия и насърчаването на съществуващите добри практики са първата стъпка към превръщането на процедурите по връщане в устойчиви, бързи и предвидими процедури и за защита и насърчаване на правата на мигрантите в съответствие с правото на ЕС и Хартата на основните права.

⁵ Броят на незаконно пристигащите в ЕС е спаднал от над 1,8 милиона през 2015 г. до над 110 000 през 2020 г. (януари—ноември 2020 г.).

⁶ Процентът на признаване на молби за предоставяне на убежище представлява делът на положителните решения на първа инстанция, водещи до предоставяне на статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила, от общия брой решения, свързани с предоставянето на убежище, на първа инстанция. През 2019 г. от 541 085 решения статут на бежанец или субсидиарна закрила е предоставен на 160 965 граждани на трети държави.

⁷ От 491 195 незаконно пребиваващи граждани на трети държави, на които е наредено да се върнат през 2019 г., на практика са се върнали в трета държава 142 320 лица.

Значителните несъответствия между процедурите по предоставяне на убежище и връщане, продължителните процедури, включително на етапа на обжалване, трудностите при предотвратяване на укриването, недостатъчните ресурси, инфраструктурите и ограниченият административен капацитет за последващи действия по решенията за връщане, включително чрез искане за обратно приемане, отправено до трети държави, са някои от ключовите пречки пред постигането на ефективна политика за връщането.

Полагането на усилия за това повече мигранти, които нямат право да останат в ЕС, да изберат да напуснат доброволно е най-добрият начин за ефективно връщане и за насърчаване на по-устойчивите решения. Доброволните връщания, съчетани с ефективни стратегии за реинтеграция, водят до увеличаване на степента на приемане и успех на тези операции.

Информацията, събрана по време на оценките по Шенген⁸ и чрез други източници, като например Европейската мрежа за миграцията⁹, потвърждава, че въпреки общото предпочитание от страна на държавите членки към доброволните връщания, съществуват постоянни предизвикателства, свързани с предоставянето на достатъчна подкрепа на незаконните мигранти, желаещи да заминат доброволно. Това се дължи на тесния обхват на съществуващите програми (напр. обхващащи само лицата, търсещи убежище, чиято молба е отхвърлена), ограниченото консултиране относно връщането и различаващите се в значителна степен нива на помощ, предоставяна на връщаните лица.

Също така от съществено значение е уязвимите лица, и по-специално непридружените ненавършили пълнолетие и жертвите на трафик, да получат специална, съобразена с нуждите им помощ и закрила както в рамките на ЕС, така и в държавите партньори. Гаранциите, въведени от ЕС, за защита на жертвите на трафик и за гарантиране на спазването на принципа на забрана за връщане, като се вземат предвид нуждите и специфичните обстоятелства на мигрантите, както и необходимостта от намиране на устойчиви решения за тяхното положение, трябва да бъдат осигурени ефективно по време на всички стъпки от процеса на връщане. По-специално за децата следва да бъдат въведени конкретни гаранции, за да се осигури спазването на техните права.

В същото време трябва да се намерят практически решения за предотвратяване на укриването на лицата, които нямат право да останат. Намирането на добър баланс между увеличаването на наличността и използването на ефективни алтернативи на задържането и гарантирането, че са налице специализирани добре оборудвани съоръжения, когато се използва задържане, може да допринесе за постигане на по-ефективен процес на недоброволно връщане. Във всички случаи ЕС, включително неговите агенции, и всички държави членки трябва да вземат предвид специфичните обстоятелства на засегнатите лица и да спазват изцяло основните права. Що се отнася до децата, от съществено значение е да се осигурят и да се използват редовно алтернативи на задържането. За да бъдат успешни операциите по връщане, работата на всички участници, включително агенциите на ЕС и международните организации,

⁸ COM(2020) 779 final.

⁹ Европейската мрежа за миграцията е мрежа на ЕС от експерти в областта на миграцията и убежището, които работят заедно, за да предоставят обективна, съпоставима информация, свързана с политиката. Тя е създадена по силата на Решение 2008/381/ЕО на Съвета.

следва да бъде рационализирана и подкрепена с подходящи ресурси на всички етапи от процеса, включително при взаимодействието с трети държави за обратно приемане. Набирането от страна на Frontex на независими наблюдатели на основните права, което допълва съществуващия набор от наблюдатели от компетентните национални органи, ще засили способността на ЕС да наблюдава зачитането на основните права по време на всички операции по принудително връщане, организирани от Агенцията.

Понастоящем съществува значителна разлика между броя на издадените заповеди за връщане и исканията за обратно приемане до трети държави, тъй като държавите членки са склонни да не инициират процеса на обратно приемане, когато не са уверени, че държавата партньор ще сътрудничи при установяването на самоличността и издаването на нови документи на своите граждани. Тъй като сътрудничеството с трети държави ще се подобри, държавите членки трябва след заповедите за връщане бързо да отправят искане за обратно приемане, за да използват подобряващата се рамка за сътрудничество пълноценно.

Независимите и ефективни системи за наблюдение могат да подобрят закрилата и да гарантират зачитането на основните права и достойнството на връщаните лица по време на операциите по връщане.

2.2. Предизвикателства при сътрудничеството в областта на обратното приемане с държавите партньори

Ефективните процеси на обратно приемане зависят от способността и ангажимента на партньорите да приемат обратно незаконни мигранти. Пречки могат да се появят на различни етапи от процеса — например, когато държавите членки отправят искане за обратно приемане или искане за установяване на самоличността и издаване на нови документи до съответната трета държава. Качеството, бързината и ефективността на предоставяната от държавите партньори помощ за установяване на самоличността (вид на приетите доказателства, възможност за организиране на интервюта и на командировки за установяване на самоличността, както и резултатите от тях, и т.н.) и за издаване на документи за пътуване са съществен елемент от процеса на обратно приемане. Навременността на тези стъпки е също толкова важна, тъй като продължителните процеси водят до високи разходи за държавите членки и често до укриване на мигрантите и осуетяване на връщането.

Отказът на някои държави да приемат недоброволно връщаните лица също е проблем, предизвикващ безпокойство. Отказът на чартърни полети, особено когато броят на връщаните лица е голям, или поставянето на допълнителни условия за операциите по връщане допълнително застрашават или забавят процеса на връщане.

Държавите членки са изправени пред тези пречки по различен начин и в различна степен в зависимост от това коя рамка за сътрудничество се използва или от това дали някои практики се прилагат във всички държави членки от партньорите.

3. Подобряване на ефективността на връщането, обратното приемане и устойчивата реинтеграция

3.1. Обща система на ЕС за връщането

Общата система на ЕС за връщането се нуждае преди всичко от **прилагане на ясни правила и процедури**, които са едновременно ефективни и гарантират спазването на основните права. Тя трябва да се основава на солидна правна основа, осигуряваща справедливи и ефективни процедури, тясно свързани с тези в областта на убежището, включително на външните граници на ЕС. Предложението за преработване на Директивата относно връщането е основополагащият елемент на новата обща система на ЕС за връщането. То ще спомогне за намаляване на продължителността на процедурите и заедно с предложението за изменение на Регламента относно процедурата по предоставяне на убежище ще сближи правилата за убежището и връщането, като засили подкрепата за доброволното връщане и реинтеграцията, намали укриването и неразрешените движения и модернизира начина на управление на процедурите посредством специализирани ИТ системи. За да се превърнат тези подобрения в реалност, Европейският парламент и Съветът трябва да постигнат бърз напредък, да започнат тристранните разговори и да постигнат приоритетно споразумение по това предложение. За тази цел Комисията ще продължи да работи в тясно сътрудничество с другите институции.

Новата правна уредба следва да включи предложеното **спонсориране на връщането** — новата форма на принос за солидарност за подпомагане на държавите членки под миграционен натиск при осъществяване на връщането — и да подпомогне прилагането му. Освен това с нея ще се създаде нова процедура за предоставяне на убежище и връщане на границата, действаща по бърз и ефективен начин с цел предотвратяване на незаконната миграция и неразрешените движения в полза на всички държави членки, действащи солидарно.

Това колко е добра една солидна правна уредба обаче **зависи от нейното прилагане**. Ефективното и задълбочено изпълнение и наблюдение на общите правила за връщането са от решаващо значение за повишаване на ефективността на връщането. Механизмът за оценка по Шенген вече подкрепя системата на ЕС за връщането чрез установяване и отстраняване на недостатъците, споделяне на добрите практики, консолидиране на взаимното доверие и засилване на защитата на правата на всяко лице по време на всички етапи от процеса на връщане. По-нататъшното укрепване на механизма за оценка по Шенген ще подпомогне реализирането на пълния потенциал на системата на ЕС за връщането.

Ефективната обща система на ЕС за връщането зависи също от много тясната координация и сътрудничество между държавите членки и институциите и агенциите на ЕС, като се осигуряват съгласувани действия на всички равнища. Следователно е необходимо да се развият допълнително **силно управление в областта на връщането** и практическата и оперативната подкрепа от Frontex както във връзка с вътрешните аспекти на политиката за връщането, така и с нейното външно измерение.

В рамките на новия пакт беше обявено предстоящото назначаване на **координатор по въпросите на връщането**, който ще бъде подпомаган от **мрежа на високо равнище** и ще работи в тясно сътрудничество с Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex). Координаторът по въпросите на връщането ще обедини

заинтересованите страни по връщането и обратното приемане в държавите — членки на ЕС, и ще насърчи работата за постигане на обща цел. Това ще улесни сътрудничеството между държавите членки, включително чрез постигане на максимално положително въздействие на спонсорирането на връщането. В същото време подкрепата за държавите членки и сътрудничеството между тях изискват Frontex да бъде напълно ефективна в областта на връщането, като предоставя оперативна подкрепа на националните органи и подпомага установяването на самоличността на връщаните лица и придобиването на документи за пътуване, организирането на операции по връщане и подкрепата за доброволното напускане и реинтеграцията. Привеждането в действие на постоянния корпус на Frontex, което започна през януари 2021 г., придружено от създаването на специално подразделение, ръководено от заместник изпълнителен директор, чието назначаване е приоритет, ще подготви Агенцията за изпълнението на засиления ѝ мандат в областта на връщането.

Управлението в областта на връщането и цялостната ефективност на тази област на политиката ще бъдат еднакво засилени от Комисията въз основа на годишната оценка на сътрудничеството в областта на обратното приемане, за да се обмислят мерки в други важни области на политиката отвъд въпросите относно визите с цел подобряване на сътрудничеството в областта на обратното приемане¹⁰. По този начин в процеса ще се вземе предвид дейността, предприета по-рано в Съвета, за механизъм за координация, чрез който държавите членки могат да сигнализират за необходимостта от определяне на мерки на равнището на ЕС или на национално равнище, които могат да допринесат за подобряване на сътрудничеството с трети държави в областта на обратното приемане.

Освен управлението засиленото взаимодействие с трети държави в областта на обратното приемане въз основа на оценката на тяхното равнище на сътрудничество като част от по-широките партньорства в областта на миграцията ще бъде от основно значение за постигането на ефективна система за връщането, включително за ефективното прилагане на спонсорирането на връщането и процедурата на границата.

И накрая, в духа на общата система на ЕС за връщането, оценката следва да се използва, за да се гарантира, че сътрудничеството с трети държави в областта на обратното приемане работи за всички държави членки, а не само за някои, и че по този начин всички държави членки успяват да осъществяват връщане.

3.2. Укрепване на сътрудничеството с държавите партньори в областта на връщането, обратното приемане и устойчивата реинтеграция

В съответствие с новия пакт диалогът и сътрудничеството в областта на връщането, обратното приемане и устойчивата реинтеграция ще продължат да бъдат третирани като част от всеобхватните, съобразени с нуждите, балансирани и взаимноизгодни партньорства в областта на миграцията.

Всяка държава има задължението да приеме обратно своите граждани съгласно международното обичайно право и многостранните международни конвенции, като

¹⁰ Вж. член 7 от предложения Регламент относно управлението на убежището и миграцията (COM(2020) 610 final).

Чикагската конвенция за международно гражданско въздухоплаване¹¹, независимо от съществуването на специални инструменти, структуриращи сътрудничеството в областта на **обратното приемане**. Важно е да се постигне напредък в сътрудничеството в областта на обратното приемане, като това може да стане чрез използването на различни инструменти.

Независимо от това конкретните споразумения помагат за улесняване на обратното приемане и за изясняване на системата както за ЕС, така и за третата държава. Досега ЕС е сключил 18 споразумения за обратно приемане¹² и шест договорености¹³. В ход са преговори за споразумения за обратно приемане с Нигерия, Тунис, Мароко и Китай. **Разпоредби относно обратното приемане присъстват също в по-големите споразумения на ЕС с определени трети държави или региони**¹⁴, като наследника на Споразумението от Котону между ЕС и 79 държави от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ)¹⁵, по който преговорите приключиха наскоро. Държавите членки разполагат и с двустранни инструменти за обратно приемане с трети държави.

Всички тези инструменти осигуряват по-добро, по-структурирано и предвидимо сътрудничество, когато тяхното прилагане се следи отблизо в специално предназначена за целта управленска структура. Когато вече съществуват споразумения или договорености, взаимодействието с трети държави ще продължи в контекста на съществуващите рамки (съвместни комитети за обратно приемане¹⁶ и съвместни работни групи¹⁷), за да се гарантира, че инструментите за сътрудничество дават реални резултати. В този смисъл фактическата оценка, изготвена от Комисията, следва да бъде използвана в рамките на дискусия с държавите членки за определяне на държавите, с които могат да бъдат сключени нови споразумения или договорености за обратно приемане.

Връщането, обратното приемане и реинтеграцията са общо предизвикателство за ЕС и неговите партньори. Подкрепата, която ЕС и неговите държави членки са мобилизирали досега с цел подпомагане на доброволното връщане и подкрепяне на устойчивата реинтеграция, донесе ясни ползи за ЕС и държавите партньори, както и за ефективността на процеса на връщане. Като отговори на нуждите на отделните връщани лица, общностите, в които те се връщат, и съответните институции и системи на държавите партньори, подкрепата от ЕС допринесе за тяхното развитие на местно равнище. За да се подобри устойчивата реинтеграция, може да се направи повече за създаване на по-добри връзки със съществуващите инициативи и национални стратегии за развитие на местно равнище с цел изграждане на капацитета на третите държави за управление на връщането и реинтеграцията, както и отговорността, като същевременно се насърчава по-силното сътрудничество в ЕС.

¹¹ Конвенция за международно гражданско въздухоплаване, Дос 7300/9.

¹² Хонконг, Макао, Шри Ланка, Албания, Русия, Украйна, Северна Македония, Босна и Херцеговина, Черна гора, Сърбия, Молдова, Пакистан, Грузия, Армения, Азербайджан, Турция, Кабо Верде, Беларус.

¹³ Афганистан, Гамбия, Гвинея, Бангладеш, Етиопия и Кот д'Ивоар.

¹⁴ Споразумения за политически диалог и сътрудничество, включващи глава за миграцията със специални разпоредби относно обратното приемане: Канада; Коста Рика, Ел Салвадор, Гватемала, Хондурас, Никарагуа и Панама; Куба; Таджикистан; Узбекистан; Ирак; Виетнам; Индонезия; Нова Зеландия; Казахстан; Малайзия.

¹⁵ Член 13, Африка—Карибите—Тихоокеански басейн (Споразумението за партньорство АКТБ—ЕС).

¹⁶ Хонконг, Макао, Шри Ланка, Албания, Русия, Украйна, Северна Македония, Босна и Херцеговина, Черна гора, Сърбия, Молдова, Пакистан, Грузия, Армения, Азербайджан, Турция, Кабо Верде, Беларус.

¹⁷ Афганистан, Гамбия, Гвинея, Бангладеш, Етиопия и Кот д'Ивоар.

4. Първа годишна оценка на сътрудничеството с партньорите в областта на обратното приемане

4.1. Изисквания

Оценката на равнището на сътрудничество в областта на обратното приемане на третите държави, изисквана съгласно член 25а от Визовия кодекс, предоставя на Съюза полезен инструмент, който да му помогне да измерва на текуща база сътрудничеството, което съществува с партньорите, обвързани с визи, и да установи какво работи добре и къде трябва да се съсредоточи вниманието.

Визовият кодекс определя непосредствените следващи стъпки, които в зависимост от оценката на равнището на сътрудничество могат да доведат до приемането на мерки за стимулиране в областта на визовата политика. Що се отнася до третите държави, чието равнище на сътрудничество с повечето засегнати държави членки трябва да се подобри, Комисията ще разгледа кога прилагането на визови мерки може да бъде уместно и ефективно, след като проведе обсъждания с държавите членки и вземе предвид цялостните отношения на ЕС със съответната държава. Потенциалните проблеми във връзка с равнището на сътрудничество ще бъдат обсъдени със засегнатите държави и в рамките на по-широките диалози на ЕС относно миграцията.

Ако въз основа на тази оценка и след обсъждане със Съвета Комисията счита, че даден партньор не сътрудничи в достатъчна степен, като вземе предвид предприетите стъпки за подобряване на равнището на сътрудничество на съответната трета държава в областта на обратното приемане и цялостните отношения на Съюза със съответната държава, тя следва да представи предложение на Съвета за приемане на решение за изпълнение, с което се прилагат специфични ограничения, свързани с обработката на визи за краткосрочно пребиваване (свързани с размера на визовата такса или визовите процедури)¹⁸. При тези свои действия Комисията следва да продължи усилията си за подобряване на сътрудничеството в областта на обратното приемане със съответната държава. Ако трета държава сътрудничи в достатъчна степен в областта на обратното приемане, Комисията може да предложи на Съвета да приеме редица положителни визови мерки (временно облекчаване на визовия режим, като намаляване на визовата такса, намаляване на времето за обработка или увеличаване на периода на валидност на визите за многократно влизане)¹⁹.

4.2.Методика

Оценката на сътрудничеството на третите държави в областта на обратното приемане се основава на изчерпателен набор от показатели за оценка на практиките на всички етапи от процеса на обратно приемане — от установяването на самоличността на незаконните мигранти до издаването на документи за пътуване и реално връщане.

¹⁸ Член 25а, параграф 5.

¹⁹ Член 25а, параграф 8.

Със съгласието на Съвета бяха установени географският обхват и процесът на събиране на данни²⁰, което доведе до оценка на третите държави, за чиито граждани се прилага изискването за притежаване на виза за краткосрочно пребиваване и са издадени над 1000 решения за връщане през 2018 г.²¹ Въз основа на извлечените поуки от провеждането на тази първа оценка и след дискусии с държавите членки Комисията може да обмисли дали да изясни допълнително или да измени критериите за подбор за бъдещите оценки.

Изискваните от държавите членки данни и качествена информация отразяват показателите, посочени в член 25а, параграф 2 от Визовия кодекс²², включително техният опит в практическото сътрудничество с трети държави, по-специално относно навременността на процедурите за установяване на самоличността и издаване на нови документи, както и приемането от страна на третите държави на документите за пътуване от ЕС и неговите операции по връщане, включително чартърни полети. Оценката отчита и степента на досегашното взаимодействие на ЕС с всяка трета държава и вече предприетите действия за подобряване на сътрудничеството в областта на обратното приемане.

Този изчерпателен набор от данни и информация, предоставен от държавите членки, позволява да бъде извършен систематичен и задълбочен анализ, надхвърля първоначалното и понякога неточно заключение, направено въз основа на един-единствен показател, като например процента на връщане, и представя всеобхватна картина на опита на държавите членки с равнището на сътрудничество в областта на обратното приемане. Подобна оценка предоставя също ценни подробности за специфичните проблеми на сътрудничеството в областта на обратното приемане, като пречки пред установяването на самоличността, забавено издаване на документи за пътуване, неспазване на посочените срокове и неприемане на чартърни полети.

И накрая, в процеса на оценка се вземат предвид и други подходящи критерии, като например броят на незаконно пристигащите, което позволява степента на сътрудничество да се постави в по-широкия контекст на миналите и настоящите миграционни потоци.

²⁰ Данни и отговори на въпросник, предоставени от държавите членки (27) и асоциираните към Шенген държави (4) за 2019 г. и събрани от Frontex заедно с изчерпателния набор от показатели, предвидени в законодателството.

²¹ Според данните на Евростат през август 2019 г.

²² Показателите, посочени в член 25а, параграф 2 от Визовия кодекс, са: а) броят на решенията за връщане, издадени за лица от съответната трета държава, които пребивават незаконно на територията на държавите членки; б) броят на действителните принудителни връщания на лица, за които е било издадено решение за връщане, като процент от броя на решенията за връщане, издадени за граждани на въпросната трета държава, включително, когато това е целесъобразно, броят на гражданите на трети държави, които са преминали транзитно през територията на въпросната трета държава, въз основа на споразумения на Съюза за обратно приемане или на двустранни споразумения за обратно приемане; в) броят на исканията за обратно приемане по държави членки, приети от третата държава, като процент от броя на исканията за обратно приемане, които са ѝ били представени; г) степента на практическо сътрудничество по отношение на връщането на различните етапи от процедурата за връщане, например: i) оказана помощ за установяване на самоличността на лица, които пребивават незаконно на територията на държавите членки, и навременно издаване на документи за пътуване; ii) приемане на европейския пътен документ за връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети държави или на разрешението за преминаване (*laissez-passer*); iii) съгласие за обратно приемане на лица, които трябва да бъдат законно върнати в държавата им; и iv) приемане на полети и операции за връщане.

4.3. Общи констатации

Въз основа на оценката и въпреки че обстоятелствата в партньорските държави се различават значително, изглежда, че за почти една трета от държавите, обхванати от оценката през 2020 г., сътрудничеството функционира добре с повечето държави членки, за почти друга една трета равнището на сътрудничеството е средно, като са необходими подобрения по отношение на редица държави членки, докато за над една трета равнището на сътрудничество трябва да се подобри с повечето засегнати държави членки.

Данните и информацията от държавите членки потвърждават, че всички споразумения на ЕС за обратно приемане имат значителна добавена стойност за улесняването на сътрудничеството в областта на обратното приемане. Това важи и за четири от шестте договорености за обратно приемане. Двустранните инструменти на държавите членки за обратно приемане, които помагат сътрудничеството да се структурира по подобен начин, като цяло се зачитат от третите държави, но равнището на сътрудничество варира в зависимост от инструмента и сътрудничеството рядко обхваща държавите членки, които не разполагат с такъв инструмент. Това може да доведе до по-ниско равнище на сътрудничество за ЕС като цяло. И накрая, по отношение на редица трети държави много малко държави членки разполагат с какъвто и да е вид инструмент за сътрудничество.

Оценката потвърждава, че инструментите, които структурират сътрудничеството, могат да имат положително въздействие върху ефективността на това сътрудничество, но също така, че е важно да се вземат предвид ползите от вида на търсения инструмент за всяка конкретна ситуация.

От оценката става ясно, че основните пречки са установяването на самоличността на незаконните мигранти и издаването на документи за пътуване. След като тези процеси са успешно завършени, организирането на полетите и реалното връщане обикновено се извършват успешно. Приемането на чартърни полети и по-голямата гъвкавост и навременност при договаряне на подробностите за операциите по връщане могат обаче да повишат ефективността на целия процес, особено когато броят на връщаните лица е голям.

Опитът показва, че шансовете за успешно и бързо сътрудничество се увеличават с внедряването на електронни платформи за обработка на молбите за обратно приемане (системи за управление на случаите на обратно приемане — СУСОП) и с европейски служители за връзка по въпросите на връщането или миграцията, които улесняват процеса на местно равнище. Когато са налице СУСОП в подкрепа на действащо споразумение или договореност, те имат допринасят за подобряване на сътрудничеството в областта на обратното приемане.

5. Следващи стъпки

Като част от въвеждането на всеобхватния подход към миграцията, заложен в новия пакт, Комисията, върховният представител и държавите членки ще се стремят, в зависимост от своите компетентности, да засилят сътрудничеството в областта на връщането и обратното приемане чрез разработване на обща система на ЕС за връщането и търсене на по-задълбочени, всеобхватни партньорства с трети държави в областта на миграцията в контекста на цялостните си взаимоотношения с тях. Това ще доведе до няколко взаимно подсилващи се направления:

В съответствие с **всеобхватния подход**, предложен в **новия пакт за миграцията и убежището**, и за да се обърне внимание на взаимосвързаните вътрешни и външни измерения на процеса на връщане:

- **Комисията ще се стреми към по-добре функционираща обща система на ЕС за връщането.** За да се поставят основите на обща система на ЕС за връщането, която допринася за устойчиво управление на миграцията и убежището, е от съществено значение да се постигне **споразумение по предложенията за преработване на Директивата относно връщането** и за изменение на Регламента относно процедурата по предоставяне на убежище. Комисията е готова да подкрепи Европейския парламент и Съвета за тази цел, по-специално започването на тристранните разговори и бързото договаряне относно преработването на Директивата относно връщането. С тези подобрения на правната уредба, подкрепени с назначаването на **координатора по въпросите на връщането и на мрежата на високо равнище по въпросите на връщането**, и като разчита на **оперативната подкрепа на Frontex**, ЕС ще направи голяма крачка напред към намаляването на пречките, които затрудняват процедурите по връщане в държавите членки. Това ще засили напредъка в сътрудничеството с партньорите в областта на обратното приемане и ще подпомогне развитието на солидарност между държавите членки в областта на връщането.
- Комисията систематично **ще наблюдава изпълнението на правилата за връщането, включително чрез механизма за оценка по Шенген и когато е уместно, произвежда за установяване на нарушение**, както когато става въпрос за изпълнението на процедурите по връщане, като например издаването на решения за връщане и тяхното ефективно прилагане, така и когато става въпрос за зачитането на правата на мигрантите — по-специално децата и уязвимите лица — на всички етапи от процеса на връщане. Финансовите ресурси, предоставени по линия на новия фонд „Убежище, миграция и интеграция“, ще бъдат използвани за отстраняване на съществуващите несъответствия във всички държави членки.
- Комисията ще приеме **стратегия за доброволно връщане и реинтеграция**, която ще помогне за разработването на обща рамка за доброволно връщане и реинтеграция, като ще се създаде съгласувана система за доброволно връщане в държавите — членки на ЕС, и ще се подпомогне също доброволното връщане на мигранти от държавите партньори в техните държави на произход. Освен това стратегията ще подобри способността на ЕС да подпомага устойчивата реинтеграция на връщаните лица, като се използват наличните инструменти за финансиране на сътрудничеството на ЕС с държавите партньори по въпросите на миграцията, които са на разположение в текущата многогодишна финансова рамка и в съответствие с програмирането на тази помощ.

Оценката на равнището на сътрудничество на третите държави в областта на обратното приемане задейства поредица от стъпки в съответствие с процеса, посочен в член 25а от Визовия кодекс. Въз основа на това през следващите месеци:

- Комисията ще **обсъди със Съвета констатациите от доклада за оценка** с цел да се направят заключения за това как да се засили сътрудничеството в областта на обратното приемане, когато е уместно. Дискусиите могат също така да

предоставят информация за това как да се засили сътрудничеството в областта на миграцията в по-широк смисъл в рамките на всеобхватния подход на партньорство с третите държави, предвиден в новия пакт.

- В зависимост от своите компетентности Комисията, върховният представител и държавите членки **ще поемат инициативата за свързване с държавите партньори** във връзка с оценката на сътрудничеството в областта на обратното приемане и ще взаимодействат активно в случаите, когато в доклада са посочени области, които могат да бъдат подобрени. Това ще се прави постоянно и като част от по-широките контакти по въпросите на миграцията с държавите партньори на политическо и/или техническо равнище. Това ще бъде постигнато чрез надграждане на вече съществуващите рамки за сътрудничество и диалог и започване на нови диалози в областта на миграцията, когато е необходимо, като същевременно се гарантира, че миграцията присъства в по-сериозна степен в политическите диалози.
- Като част от тази дейност Комисията ще се стреми да подобри изпълнението на съществуващите споразумения и договорености на ЕС в областта на обратното приемане, да приключи текущите преговори относно обратното приемане и когато е целесъобразно, да започне нови преговори и да намери практически решения, включващи сътрудничество, за да се увеличи броят на реално връщаните лица.
- След това Комисията може да **предложи на Съвета по-ограничителни или по-благоприятни визови мерки в съответствие с Визовия кодекс**. По този начин тя ще вземе предвид цялостните отношения на Съюза със съответните държави в тясна координация с върховния представител. В този контекст Комисията ще разгледа връзките с други релевантни политики, инструменти и механизми.
- В зависимост от своите компетентности Комисията, Съветът и държавите членки ще изготвят **напълно координиран подход за единно действие и единна позиция спрямо третите държави**. Следва да се разработят подобрени средства за обединяване на информационните дейности и ангажиментите, поети от Съюза и от държавите членки, като се надграждат вече започнатите дейности. Координацията следва, наред с други неща, да допринесе за последващите действия, предприети в резултат на доклада за оценка на сътрудничеството в областта на обратното приемане, и да улесни набелязването на партньорства, съобразени с нуждите, като осигури подходящата комбинация от инструменти на политиката и отчете съответните компетентности на различните участници. Следва да се положат усилия и за по-добра координация на ЕС на място в държавите партньори чрез обединяване на делегациите на ЕС и местните посолства на държавите членки.

Когато извършва горните действия във връзка с обратното приемане, ЕС ще продължи да следва **цялостния всеобхватен и основан на партньорство подход към външното измерение на миграцията, както е предвидено в новия пакт за миграцията:**

- Комисията ще предложи **нов план за действие срещу контрабандата на мигранти за периода 2021—2025 г.**, който стимулира сътрудничеството между държавите в ЕС и тези извън него. Борбата с контрабандата на мигранти е общо предизвикателство както за ЕС, така и за държавите партньори, което трябва да бъде преодоляно чрез съвместни усилия.

- Комисията ще се стреми също към **по-съгласувано, стратегическо и гъвкаво използване на финансирането от ЕС**. Финансирането от ЕС съгласно следващата многогодишна финансова рамка (МФР), включително фондът „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ), инструментът за управление на границите и визите (ИУГВ), Инструментът за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество (ИССРМС) — при цел 10 % от разходите да бъдат направени за действия, свързани с миграцията — и Инструментът за предприсъединителна помощ (ИППП III), ще се използва по съгласуван, стратегически и гъвкав начин, за да се гарантира, че допринася за изпълнението на приоритетите на ЕС в областта на миграцията и улеснява, наред с други цели, сътрудничеството в областта на обратното приемане, доброволното връщане и устойчивата реинтеграция. ЕС ще трябва да продължи и да подобри синергиите между вътрешните и външните фондове съгласно новата многогодишна финансова рамка и да се стреми към взаимно допълване между финансирането от ЕС и това от държавите членки в рамките на подхода „Екип Европа“.
- Ангажиментът за обратно приемане ще продължи да бъде част от по-широки партньорства във всички области на сътрудничество с партньорите, предвидени в новия пакт. Те включват също защита на нуждаещите се и подкрепа на приемащите държави, създаване на икономически възможности и преодоляване на първопричините за незаконната миграция, укрепване на ръководството и управлението на миграцията и **насърчаване на законната миграция и мобилност**, като същевременно се зачитат компетентностите на държавите членки. Що се отнася до последното, Комисията ще стартира инициативата за **партньорства в подкрепа на талантите** за насърчаване на законната миграция и мобилност чрез конференция на високо равнище, обединяваща държавите членки, бизнес сектора, образованието и други участници. Партньорствата ще осигурят всеобхватна рамка на политиката на ЕС, както и финансова подкрепа за сътрудничество с трети държави, за да се отговори по-добре на нуждите от работна ръка и умения в ЕС; те ще бъдат също така част от инструментариума на ЕС за стратегическо ангажиране на държавите партньори в областта на миграцията. Успоредно с това през 2021 г. Комисията ще представи набор от предложения за „уменията и талантите“, имащи за цел да се подпомогнат допълнително държавите членки при задоволяване на техните потребности в областта на трудовата миграция.