

Специален доклад

## Сътрудничество на ЕС с трети държави в областта на обратното приемане —

съответните действия са дали ограничени резултати



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА

# Съдържание

	Точки
<b>Кратко изложение</b>	I—X
<b>Въведение</b>	01—13
Връщане и обратно приемане	01—06
Споразумения и договорености за обратно приемане	07—09
Управление	10—13
<b>Обхват и подход на одита</b>	14—22
<b>Констатации и оценки</b>	23—119
<b>Резултатите от преговорите с трети държави не са били оптимални поради недостатъчното използване на полезни взаимодействия с държавите членки и между политиките на ЕС</b>	23—72
Комисията и ЕВСД са участвали в диалог по въпросите на обратното приемане с третите държави с най-голям брой невърнати нерегламентирани мигранти	24—25
Комисията и ЕСВД са постигнали ограничен напредък при сключването на споразумения за обратно приемане, но по-успешно са постигали правно необвързващи договорености за обратно приемане	26—38
Не е постигнат достатъчен напредък в създаването на полезни взаимодействия с държавите членки и между политиките на ЕС	39—72
<b>Действията на ЕС за улесняване на обратното приемане са били подходящи, но резултатите са били неравномерни и въздействието не можеше да бъде оценено</b>	73—119
Мерките за подобряване на практическото сътрудничество в областта на обратното приемане са дали неравномерни резултати	74—92
Подкрепата за изграждане на капацитет и проектите за реинтеграция са били подходящи и до голяма степен са постигнали планираните си крайни продукти/услуги	93—105
Наличните данни не са позволили на Комисията цялостен мониторинг на обратното приемане	106—119

## **Заклучения и препоръки**

120—135

### **Приложения**

**Приложение I — Основни причини за малкия брой връщания от Гърция и Италия**

**Приложение II — Призиви за създаване и прилагане на стимули**

Заклучения на Европейския съвет

Съобщения на Комисията

**Приложение III — Общ преглед на оценката от ЕСП на проектите за изграждане на капацитет (RCBF)**

**Приложение IV — Общ преглед на оценката от ЕСП на проектите за реинтеграция**

**Приложение V — Слабости в данните на ЕС относно връщането и мерки за тяхното преодоляване**

### **Акроними и съкращения**

### **Речник на термините**

### **Отговори на Комисията, ЕСВД и Фронтекс**

Отговори на Комисията и ЕСВД

Отговор на Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Фронтекс)

### **Хронология**

### **Одитен екип**

## Кратко изложение

I Ефективната и добре управлявана политика на връщане на мигранти е съществена част от една всеобхватна политика в областта на миграцията. Недостатъците на системата на ЕС за връщане действат като стимул за нерегламентирана миграция. Трудността да се осъществи сътрудничеството с държавите на произход на мигрантите е една от причините за ниското равнище на връщанията на нерегламентирани мигранти, както ЕСП отбеляза в Специален доклад № 24/2019. Предвид важността на темата ЕСП реши да я проучи допълнително, като целта ѝ беше да даде конструктивен принос към продължаващите усилия и дебата в ЕС.

II В настоящия одит ЕСП оцени дали ЕС ефективно е засилил сътрудничеството с трети държави в областта на обратното приемане. За да отговори на този основен одитен въпрос, ЕСП анализира дали ЕС е постигнал напредък при сключването на съответните споразумения за обратно приемане или сходни договорености с трети държави и дали действията на ЕС са улеснили ефективното изпълнение на задълженията за обратно приемане на третите държави. ЕСП се съсредоточи върху 10-те държави с най-голям абсолютен брой нерегламентирани мигранти, които не са били върнати, през периода 2014—2018 г. ЕСП достига до заключението, че действията на ЕС за засилване на сътрудничеството с трети държави в областта на обратното приемане са били подходящи, но са дали ограничени резултати.

III През периода 2015—2020 г. ЕС е постигнал ограничен напредък при приключването на преговорите по своите споразумения за обратно приемане. Дълготрайните проблеми (най-вече клаузата „граждани на трети държави“) продължават да бъдат основни пречки в преговорите. Комисията е постигнала повече успехи при договарянето на правно необвързващи договорености за обратно приемане, чието съдържание е по-гъвкаво. Показаната политическа воля от третите държави е от съществено значение за успешните преговори за обратно приемане.

**IV** ЕСП установи, че резултатите от преговорите с трети държави не са били оптимални поради недостатъчното използване на полезни взаимодействия с държавите членки и между политиките. На ниво ЕС е постигнат ограничен напредък при създаването на структурни стимули за изпълнение на задълженията за обратно приемане на третите държави. По-голямата част от напредъка е осъществена в областта на визовата политика, където преразгледаният Визов кодекс е предоставил на ЕС механизъм и инструменти за редовно оценяване и стимулиране на сътрудничеството с трети държави в областта на обратното приемане.

**V** ЕСП установи, че в съдържанието на сключените споразумения и договорености с ЕС за обратно приемане са разгледани по-голямата част от най-често срещаните пречки пред улесняването на обратното приемане. В този контекст съвместните комитети за обратно приемане или работните групи са осигурили форуми за периодична оценка на сътрудничеството в областта на обратното приемане. Повтарящият се характер на някои от обсъжданите въпроси обаче показва, че тяхната ефективност е била ограничена.

**VI** Мрежите на ЕС в областта на връщанията са успели да обединят националните ресурси и участващите държави оценяват положително техните резултати. С последователните удължавания на своя мандат Фронтекс постепенно поема дейностите на мрежите. Освен това Фронтекс увеличава подкрепата си за държавите членки в областта на дейностите, предхождащи връщането, и операциите по връщане. ЕСП установи, че трудностите, които държавите членки са срещали при установяването на местонахождението на нерегламентираните мигранти, предотвратяването на тяхното укриване и осигуряването на присъствието им на интервютата, са били основен източник на неефективност при подпомаганите от Фронтекс мисии за идентифициране.

**VII** ЕСП разгледа шест проекта за изграждане на капацитет и 14 проекта за реинтеграция, финансирани от Комисията. Установихме, че проектите са били подходящи и до голяма степен са постигнали планираните си крайни продукти/услуги. ЕСП счита, че по-специално разработването с трети държави на електронни системи за управление на случаите на обратно приемане има потенциала да подобри сътрудничеството в областта на обратното приемане на структурно равнище.

**VIII** ЕСП установи недостатъци в данните на ЕС за връщанията, що се отнася до изчерпателността им, както и на съпоставимостта на тези данни между държавите членки. През последните години Комисията е представила законодателни предложения, насочени към по-голямата част от основните слабости. Много от предложените промени обаче все още не са приети или не са влезли изцяло в сила. Освен това все още липсват данни относно бързината на процедурите за обратно приемане и трайния характер на реинтеграцията на завърналите се мигранти.

**IX** След преразглеждането на Визовия кодекс през 2019 г. Комисията е задължена да оценява редовно и въз основа на надеждни данни сътрудничеството с трети държави в областта на обратното приемане. Тази редовна оценка има потенциала да подобри събирането и обмена на данни от ЕС и да улесни основаните на факти решения за политиката в областта на сътрудничеството за обратно приемане. Липсата на еквивалентен процес за събиране на данни относно сътрудничеството за обратно приемане в миналото, съчетана с недостатъци в данните относно връщанията, не даде възможност на ЕСП да оцени цялостното въздействие на действията на ЕС за подобряване на сътрудничеството с трети държави в областта на обратното приемане.

**X** В резултат на своя одит ЕСП препоръчва на Комисията:

- да следва по-гъвкав подход при договарянето на споразумения за обратно приемане;
- да създаде полезни взаимодействия с държавите членки с цел улесняване на преговорите за обратно приемане;
- да укрепи стимулите за третите държави за сътрудничество в областта на обратното приемане;
- да подобри събирането на данни относно обратното приемане и устойчивия характер на реинтеграцията.

# Въведение

## Връщане и обратно приемане

**01** Ефективната и добре управлявана политика за връщанията на мигранти е съществена част от една всеобхватна политика в областта на миграцията. В Специален доклад № 24/2019<sup>1</sup> ЕСП установи няколко причини за ниския процент на връщанията сред нерегламентираните мигранти (вж. [приложение I](#)). Една от тези причини е трудността да се осъществи сътрудничеството с държавите на произход на мигрантите.

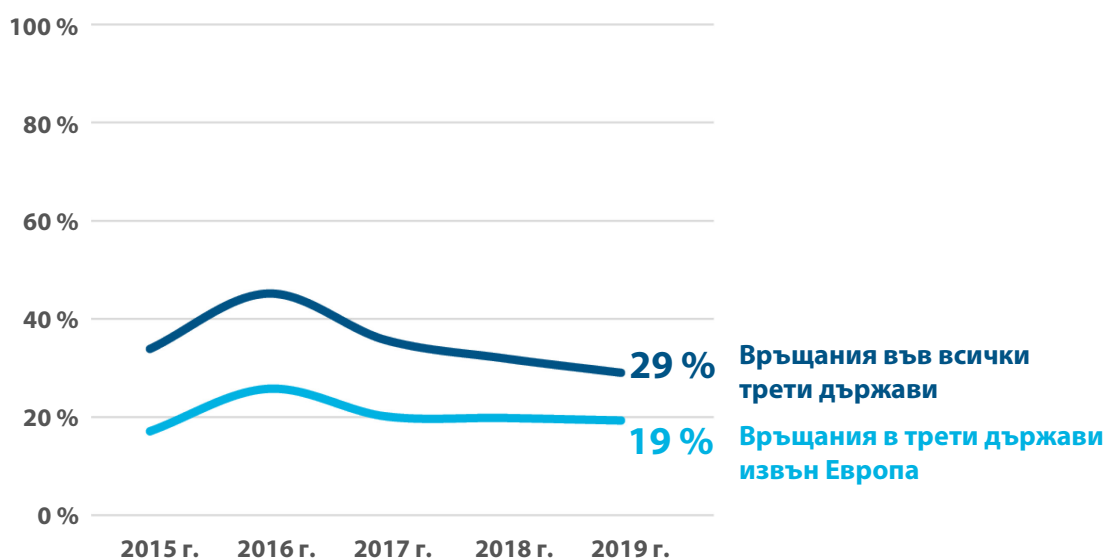
**02** Недостатъците на системата за връщане на ЕС действат като стимул за нерегламентирана миграция<sup>2</sup>. От 2008 г. насам средно 500 000 чуждестранни граждани годишно получават заповед да напуснат ЕС, тъй като са влезли или пребивават в него без разрешение. Само една трета от тях обаче действително са се върнали в трета държава (29 % през 2019 г.). Този „действителен процент на връщанията“ е под 20 % при връщанията в държави извън европейския континент (вж. [фигура 1](#)). Действителните връщания се разпределят почти по равно между доброволните и принудителните връщания.

---

<sup>1</sup> Специален доклад № 24/2019 на ЕСП „Предоставяне на убежище, преместване и връщане на мигранти — необходими са мерки за преодоляване на разминаването между цели и резултати“.

<sup>2</sup> Европейска програма за миграцията, COM(2015) 240 final, стр. 9.

## Фигура 1 – Действителен процент на връщанията (ЕС-27)



Източник: ЕСП въз основа на данни на Евростат.

**03** Необходимо е внимание при използването и тълкуването на действителния процент на връщанията. Свързаните с него данни невинаги са точни и не са напълно съпоставими между държавите — членки на ЕС (вж. точки **108—110**). Освен това ниският процент не се дължи непременно само на проблеми в сътрудничеството с трети държави, а също и на вътрешни предизвикателства, като например слабости в законодателството в областта на убежището и връщането, както и в системите, процедурите и капацитета на държавите членки (вж. точка **115**, **приложение I** и Специален доклад № 24/2019). Ето защо процентът на връщанията сам по себе си не следва да се използва за формулиране на заключения относно качеството на сътрудничеството в областта на обратното приемане с дадена трета държава.

**04** Законодателството в областта на връщането е част от достиженията на правото на ЕС, свързани както с управлението на незаконната имиграция, така и с функционирането на Шенгенското пространство. Процедурата за връщане е отговорност предимно на националните органи. На различните етапи от процедурата за връщане обаче е необходимо сътрудничество с трети държави относно обратното приемане на нерегламентирани мигранти, по-специално за мигрантите без валидни документи за пътуване (вж. **фигура 2**). Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Фронтекс) може да подпомага държавите членки по време на процедурата за връщане.



## Фигура 2 — Етапи на процедурата за връщане



Източник: ЕСП въз основа на оригинален документ на Фронтекс.

**05** Предполага се, че задължението на една държава да приеме обратно собствените си граждани съществува съгласно обичайното международно право<sup>3</sup>. За да приложи по-активно това задължение, от 90-те години на XX век ЕС включва клаузи относно миграцията в споразуменията с трети държави. През 1999 г. Съветът реши да включи стандартни клаузи за обратно приемане във всички европейски споразумения за асоцииране и сътрудничество с трети държави<sup>4</sup> (вж. *каре 1*). Такава клауза е включена и в „Споразумението от Котону“<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Вж. например [проектчленове относно експулсирането на чужденци](#), приети от Комисията по международно право на 66-ото ѝ заседание през 2014 г.

<sup>4</sup> [Документ на Съвета 13409/99](#) от 25 ноември 1999 г.

<sup>5</sup> Споразумение за партньорство между членовете на групата държави от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн, от една страна, и Европейската общност и нейните държави членки, от друга страна, подписано в Котону на 23 юни 2000 г. („Споразумението от Котону“), член 13, параграф 5, буква в), подточка i).

## Каре 1

### Стандартна клауза за обратно приемане (1999 г.)

#### Член А

Европейската общност и държава Х се споразумяват да си сътрудничат за предотвратяване и контрол на незаконната имиграция. За тази цел:

- Държава Х изразява съгласие да приеме обратно в страната всички свои граждани, незаконно пребиваващи на територията на държава членка, по искане на последната и без допълнителни формалности [...]

Държавите — членки на Европейския съюз, и държава Х също така предоставят на своите граждани необходимите за това документи за самоличност.

#### Член Б

Страните изразяват съгласие да сключат, при поискване, споразумение между държава Х и Европейската общност, регламентиращо конкретните задължения за държава Х и за държавите — членки на Европейската общност, за реадмисия, включително задължение за реадмисия на граждани на други страни и на лица без гражданство. [...]

**06** През 2015 г. Европейският съвет прикани Комисията да изготви специална „европейска програма за връщане“<sup>6</sup>. В отговор Комисията формулира план за действие на ЕС относно връщането<sup>7</sup>. В плана бяха определени незабавни и средносрочни мерки, чрез които да се повиши ефективността на системата на ЕС за връщане. През 2017 г. Комисията прие обновен план за действие<sup>8</sup> с допълнителни действия, които да се изпълняват успоредно със съществуващия план за действие.

<sup>6</sup> Заключение на Европейския съвет, 25—26 юни 2015 г., EUCO 22/15/, точка 5, буква ж).

<sup>7</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета, „План за действие на ЕС относно връщането“, COM(2015) 453 final.

<sup>8</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно по-ефективна политика на Европейския съюз в областта на връщането — Обновен план за действие, COM(2017) 200 final.

## Споразумения и договорености за обратно приемане

**07** Държавите могат да сключват споразумения за обратно приемане, за да улеснят изпълнението на своите задължения за обратно приемане. Между държавите обаче може да съществува функциониращо сътрудничество в областта на обратното приемане без наличието на конкретно споразумение за обратно приемане. За разлика от това, едно споразумение за обратно приемане не гарантира безпроблемно сътрудничество.

**08** Споразуменията на ЕС за обратно приемане (EURA) се сключват между ЕС и държави извън ЕС. Те действат успоредно, но имат предимство пред двустранните споразумения за обратно приемане, сключени от отделните държави — членки на ЕС<sup>9</sup>. ЕС е сключил 18 правно обвързващи споразумения за обратно приемане. За други шест държави Съветът е дал мандат на Комисията да започне преговори (вж. [фигура 3](#)).

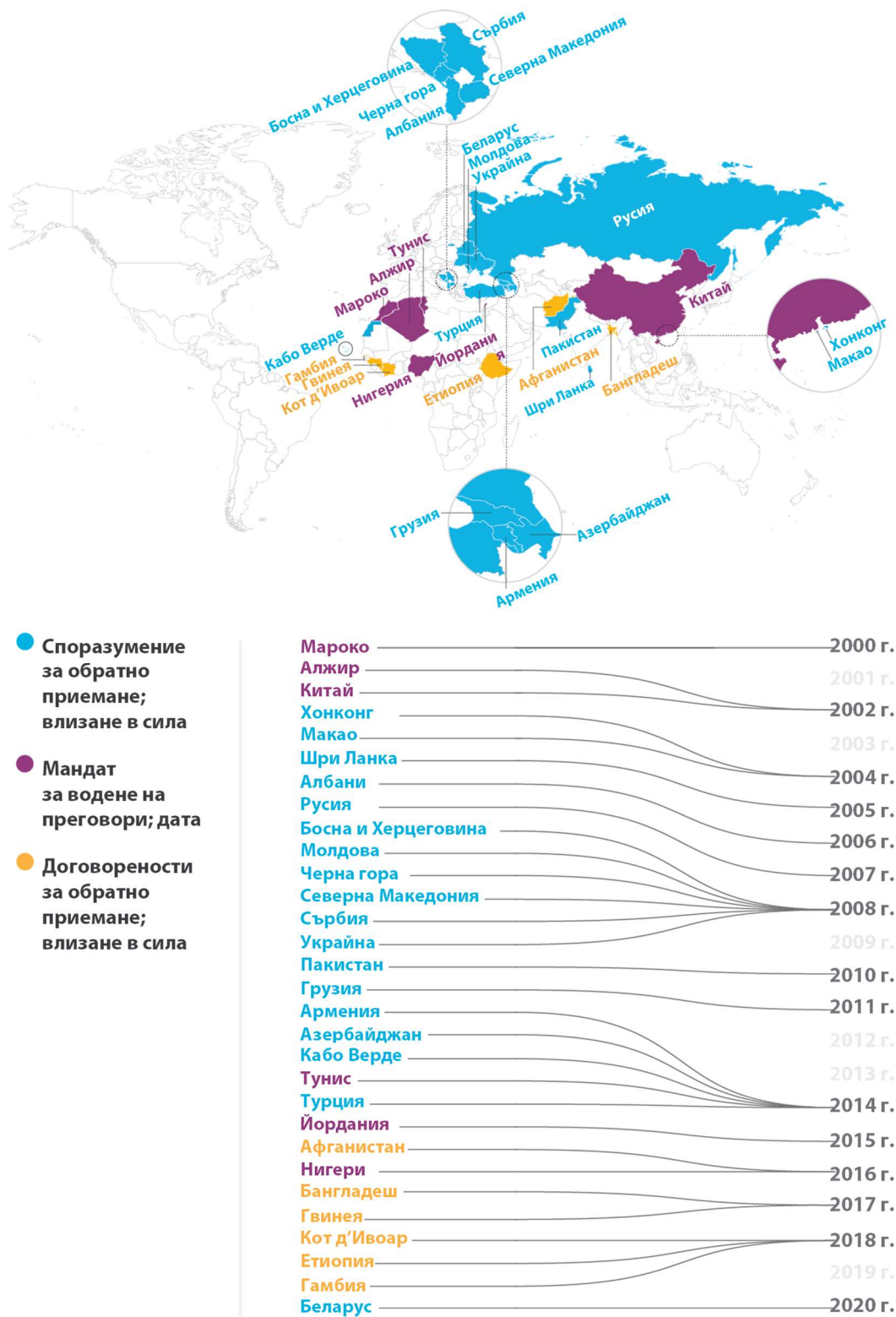
**09** Възможно е третите държави да не са склонни да участват в преговори относно споразумения за обратно приемане главно поради вътрешни политически съображения (такива споразумения могат да породят обществена враждебност в някои държави). Ето защо от 2016 г. насам Комисията се съсредоточи върху разработването на практически механизми за сътрудничество с трети държави и сключи шест правно необвързващи договорености за връщане и обратно приемане (вж. [фигура 3](#)). Съдържанието на тези практически договорености остава поверително, с изключение на това с Афганистан<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> EU Readmission Agreements, Facilitating the return of irregular migrants (Споразумения с ЕС за обратно приемане, Улесняване на връщането на незаконни мигранти), Информационна бележка на Службата на ЕП за парламентарни изследвания, април 2015 г., EPRS\_BRI(2015)554212\_EN.

<sup>10</sup> Вж. [Съвместни бъдещи действия на ЕС и Афганистан по миграционните въпроси](#).

Фигура 3 — Карта на ЕУРА и необвързващите договорености за обратно приемане



Източник: ЕСП по данни на Комисията.

## Управление

**10** Когато Договорът от Амстердам влезе в сила през 1999 г.<sup>11</sup>, на ЕС бяха предоставени правомощия в областта на визите, убежището и имиграцията, включително правомощието да сключва споразумения за обратно приемане. Това правомощие се споделя между ЕС и държавите членки („споделена компетентност“)<sup>12</sup>.

**11** EURA се договарят с трета държава въз основа на мандат за преговори, който Съветът предоставя на Комисията. Комисията (като водещ преговарящ) заедно с Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) отговаря за договарянето на EURA и за подобряването на сътрудничеството с трети държави в областта на обратното приемане. Споразуменията за обратно приемане се приемат с решение на Съвета, след като Европейският парламент е дал своето одобрение.

**12** В случая на правно необвързващите договорености за обратно приемане процедурата е по-опростена. Комисията иска разрешение от Съвета преди да започне преговори, а Съветът трябва да потвърди резултата. Одобрението на Европейския парламент обаче не се изисква.

**13** След като влезе в сила, EURA се наблюдава от съвместен комитет за обратно приемане (СКОП). СКОП включва експерти и представители на държавите членки и на третата държава, и се председателства съвместно от Комисията и от третата държава. По подобен начин договореностите за обратно приемане се наблюдават от съвместни работни групи (СРГ).

---

<sup>11</sup> Договор от Амстердам за изменение на Договора за Европейския съюз, Договорите за създаване на Европейската общност и някои свързани актове, член 63.

<sup>12</sup> Договор за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), член 4.

## Обхват и подход на одита

**14** Трудността да се осъществи сътрудничеството с държавите на произход на мигрантите е една от причините за ниското равнище на връщанията на нерегламентирани мигранти, както ЕСП отбеляза в Специален доклад № 24/2019. Предвид важността на темата ЕСП реши да я проучи допълнително. Очакваме нашият доклад да даде принос към продължаващите усилия на ЕС и към дебата относно новия пакт за миграцията и убежището на Комисията, който беше представен през септември 2020 г.

**15** Целта на настоящия одит е да се определи дали ЕС ефективно е засилил сътрудничеството с трети държави в областта на обратното приемане на мигранти. За да отговори на този основен одитен въпрос, ЕСП зададе два подвъпроса:

- 1) Постигнал ли е напредък ЕС в сключването на съответните споразумения за обратно приемане или на сходни договорености с трети държави?
- 2) Улеснили ли са действията на ЕС ефективното изпълнение на задълженията за обратно приемане на третите държави?

**16** Одитът се съсредоточи върху периода от 2015 г., когато Комисията създаде плана за действие относно връщането, до средата на 2020 г.

**17** ЕСП използва средния брой на всички нерегламентирани мигранти, които не са били предмет на забрана за връщане, като критерий за изготвяне на списъка на 10-те трети държави, които да бъдат разгледани (вж. [фигура 4](#)). Гражданите на тези 10 държави (с изключение на Сирия) съставляват 38 % от всички заповеди за връщане, издадени през периода 2014—2018 г., както и 46 % от всички нерегламентирани мигранти, които не са били върнати от ЕС. ЕСП изключи Сирия от своя одит, тъй като през май 2011 г. ЕС прекрати цялото двустранно сътрудничество със сирийските власти.

## Фигура 4 — Среден годишен брой на връщанията на нерегламентирани мигранти (2014—2018 г.)



Източник: ЕСП въз основа на данни на Евростат (набори от данни migr\_eiord and migr\_eirtn).

**18** Основните одитирани обекти от ЕСП бяха Комисията, ЕСВД и Фронтекс. ЕСП също така се консултира с представители на мрежите на интегрираната система за управление на връщането (вж. точка **80**), със секретариата на Съвета и с органите на Германия, Франция и Испания. Избрахме тези три държави членки заради съответното им значение по отношение на миграционния натиск и връщанията (броя на заявленията за предоставяне на убежище и на решенията за връщане) и заради извършения предишен одит на Италия и Гърция в тази област.

**19** Поради ограниченията във връзка с COVID ЕСП не беше в състояние да осъществи планираните посещения в трети държави. Поради това до голяма степен трябваше да разчитаме на документни проверки на наличните документи и на събеседвания със заинтересовани страни от ЕС. ЕСП обаче се свърза с посолствата на три трети държави, за да научи тяхното мнение относно сътрудничеството с ЕС в областта на обратното приемане. Освен това се консултирахме със заинтересовани страни от Европейския парламент, Международната организация по миграция (МОМ) и Европейския съвет за бежанците и живеещите в изгнание.

**20** За ефективното връщане на нерегламентирани мигранти е необходимо политиката за връщанията на ЕС да има ефективно „вътрешно измерение“, а именно идентифициране и установяване на местонахождението на нерегламентираните мигранти, насочване на неуспешните кандидати за убежище и изпълнение на решенията за връщане от държавите членки. Тъй като ЕСП вече обхваща това вътрешно измерение на политиката за връщанията на ЕС<sup>13</sup>, настоящият одит се съсредоточава единствено върху сътрудничеството с трети държави в областта на обратното приемане.

**21** ЕСП не навлезе в основанията на отделните решения за връщане. Решенията за връщане се издават от националните органи, за които отговарят единствено държавите членки. Националните органи също така отговарят за извършването на операциите по връщане (потенциално подпомагани от Фронтекс). Решенията за връщане са предмет на административните и правните средства за защита, предвидени в европейското и националното законодателство. Ако бъде подадена жалба, националните органи или съдилища оценяват всеки случай въз основа на неговата основателност, включително дали е безопасно даден мигрант да бъде върнат в третата държава.

**22** В одита не бяха обхванати двустранните споразумения за обратно приемане, договореностите, меморандумите за разбирателство на държавите — членки на ЕС, или всяка друга форма на двустранно сътрудничество между държавите членки и трети държави. Те остават в изключителната компетентност на държавите членки и Комисията няма достъп до тях.

---

<sup>13</sup> Специален доклад на ЕСП № 24/2019 „Предоставяне на убежище, преместване и връщане на мигранти —необходими са мерки за преодоляване на разминаването между цели и резултати“.



## Констатации и оценки

**Резултатите от преговорите с трети държави не са били оптимални поради недостатъчното използване на полезни взаимодействия с държавите членки и между политиките на ЕС**

**23** В настоящия раздел ЕСП разглежда дали Комисията и ЕСВД:

- а) са започнали преговори за обратно приемане с 10-те трети държави с най-голям брой невърнати нерегламентирани мигранти;
- б) са провели преговорите ефективно; и
- в) са разработили инструменти за създаване на стимули за изпълнение на задълженията за обратно приемане.

**Комисията и ЕСВД са участвали в диалог по въпросите на обратното приемане с третите държави с най-голям брой невърнати нерегламентирани мигранти**

**24** 10-те трети държави с най-голям брой невърнати незаконно пребиваващи мигранти през периода 2014—2018 г. (с изключение на Сирия) по реда на тяхната значимост са: Афганистан, Мароко, Пакистан, Ирак, Алжир, Нигерия, Тунис, Индия, Бангладеш и Гвинея (вж. точка **17** и **фигура 4**). Съветът и Комисията официално са определили осем от тези държави като приоритет за започване на преговори за постигане на EURA или договореност. Комисията:

- е получила мандат от Съвета да договори EURA с Алжир (2002 г.), Мароко (2003 г.), Тунис (2014 г.) и Нигерия (2016 г.). С Пакистан съществува EURA от 2010 г.;
- е започнала преговори за правно необвързващи договорености с Афганистан (2016 г.), Бангладеш (2016 г.) и Гвинея (2017 г.);

- о е участвала в диалог по въпросите на миграцията с Ирак и Индия, въпреки че официално не ги е определила като приоритетни държави за водене на преговори (вж. [каре 2](#)).

## Каре 2

### Сътрудничество за обратно приемане в контекста на диалога по въпросите на миграцията с Ирак и Индия

През периода 2014—2017 г. политическите условия и условията на сигурност в Ирак не са били подходящи за диалог по въпросите на обратното приемане. През 2018 г. в стратегията на ЕС за Ирак<sup>14</sup> установяването на диалог за миграцията с Ирак, „включително съгласуването на процедури, улесняващи идентификацията и връщането на лица“, са определени като една от стратегическите цели на ЕС. Предприетите от ЕС действия оттогава насам не са довели до никакви осезаеми резултати по отношение на сътрудничеството в областта на принудителните връщания.

ЕС и правителството на Индия се срещат редовно като част от диалога на високо равнище между тях по въпросите на миграцията и мобилността, а през 2016 г. създадоха Обща програма за миграция и мобилност. В областта на нерегламентираната миграция ЕС и Индия се споразумяха да проучат възможностите за споразумение за обратно приемане<sup>15</sup>, въпреки че до момента не е постигнат съществен напредък.

**25** Освен миграционния натиск и броя на лицата, очакващи връщане, Комисията правилно е взела предвид други фактори при вземането на решение дали да започне преговори за обратно приемане с дадена трета държава и дали в такива случаи да води преговори за EURA или за правно необвързваща договореност. Тези фактори включват:

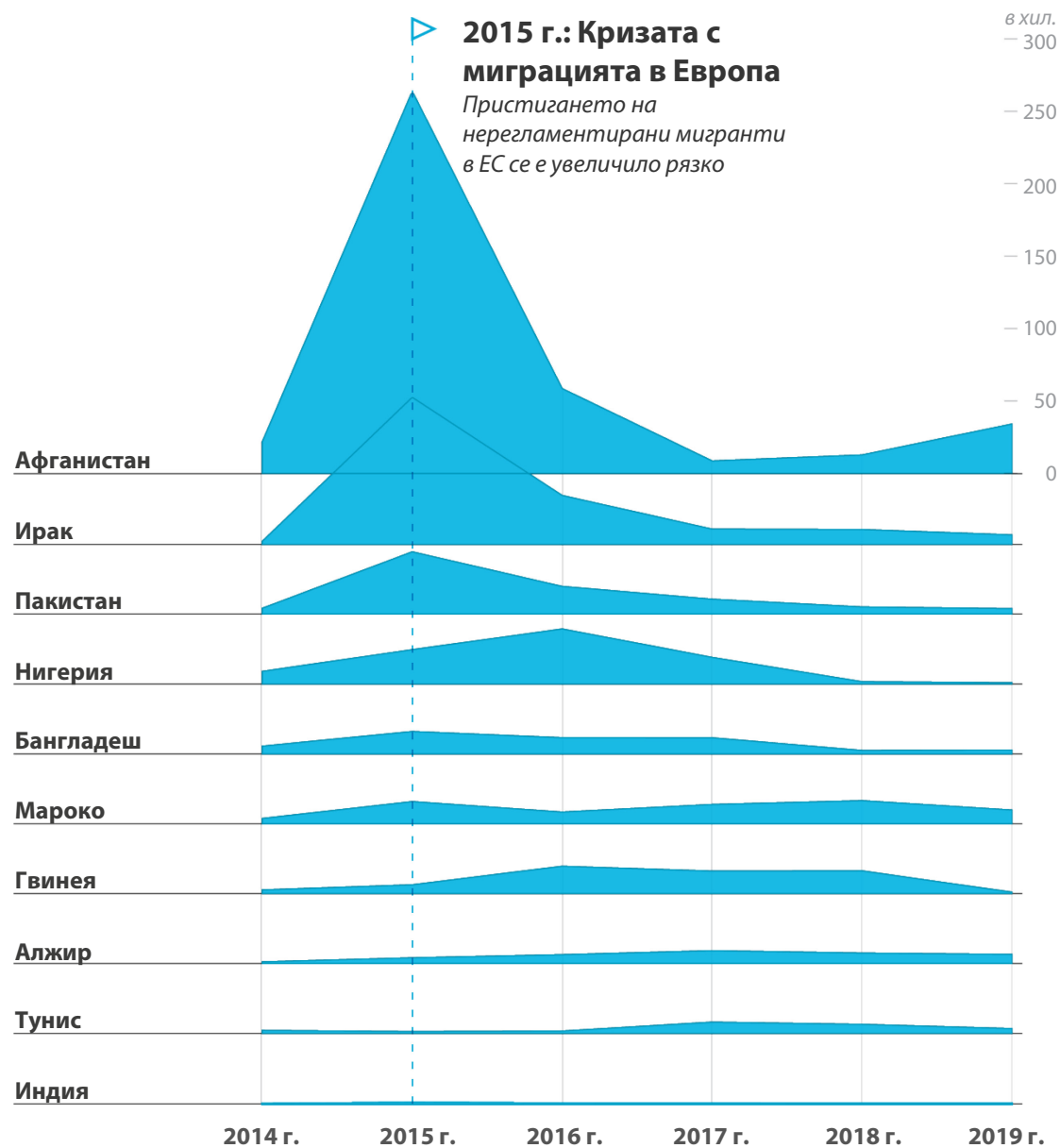
- а) потенциала за договаряне на споразумение за облекчаване на визовия режим. Такива споразумения могат да бъдат стимул за сключване на EURA от трети държави (вж. точка [50](#));

<sup>14</sup> Елементи на стратегия на ЕС за Ирак, JOIN(2018) 1 final, Брюксел, 8.1.2018 г.

<sup>15</sup> Съвместна декларация относно Обща програма за миграция и мобилност между Индия и Европейския съюз и неговите държави членки, Брюксел, 29 март 2016 г., параграф 4, точка х).

- б) политическата воля. Някои трети държави може да се интересуват от договаряне на EURA, вместо да водят преговори по отделни споразумения с отделните държави членки. За разлика от това, правно необвързващите договорености може да са политически по-приемливи за други трети държави;
- в) неотложността. През 2015 г. броят на регистрираните незаконни преминавания на границите в посока ЕС се е увеличил от 0,3 млн. (през 2014 г.) до 1,8 млн. На *фигура 5* са показани съответните промени за държавите, обхванати от одита на ЕСП. В случаите, когато сътрудничеството с дадена държава на произход се е нуждаело от спешно подобрене, но сключването на EURA не е изглеждало осъществимо в краткосрочен план, Комисията се е стремяла да сключва по-неофициални (правно необвързващи) договорености;
- г) времето. Комисията може да не е в състояние да започне преговори заради политически фактори във или свързани с дадена трета държава. По същия начин Комисията може да започне такива преговори, когато възникне възможност (например благоприятен политически климат), въпреки че те не се налагат от миграционните потоци в момента.

**Фигура 5 — Регистрирани случаи на незаконно преминаване на границите на ЕС**

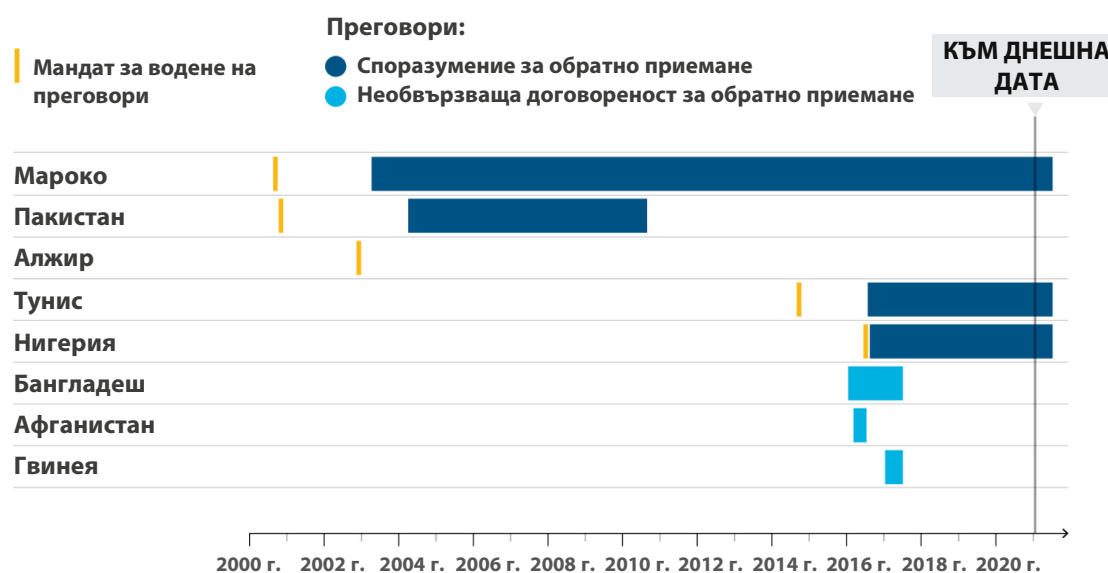


Източник: ЕСП въз основа на данни на мрежата на Фронтекс за анализ на риска (FRAN) към 28 юли 2020 г.

Комисията и ЕСВД са постигнали ограничен напредък при сключването на споразумения за обратно приемане, но по-успешно са постигали правно необвързващи договорености за обратно приемане

**26** ЕСП направи преглед на преговорите за EURA/договорености с обхванатите от нейния одит държави, като се съсредоточи върху периода след 2015 г. Анализирахме поотделно правно обвързващите и необвързващите споразумения заради значителните разлики в процеса на преговори. На *фигура 6* е показан графикът на преговорите.

### Фигура 6 — Времева рамка на преговорите



Източник: ЕСП по данни на Комисията.

### Споразумения с ЕС за обратно приемане

**27** Политическата воля на третите държави е от съществено значение за успешните преговори. Предпочитанието на Алжир за двустранно сътрудничество с държавите членки в областта на връщанията и обратното приемане и за самостоятелно управление на миграцията без подкрепа от ЕС обяснява защо никога не са започнали официални преговори. Фактът, че диалогът на високо равнище между ЕС и Мароко е прекратен през декември 2015 г. поради несвързан с темата въпрос, е довел и до прекратяването на преговорите за EURA между 2015 г. и 2019 г. Необходимостта от политическа подкрепа на високо

равнище също така поражда риск преговорите да бъдат преустановени в периоди на избори.

**28** Преговорите за EURA се организират в официални кръгове. Дългите забавяния между получаването на мандат и действителното начало на преговорите (Мароко, Пакистан, Тунис), както и между кръговете от преговори показват, че властите на третата държава нямат воля да продължат преговорите. Това може да е резултат от вътрешни политически спънки, които не могат лесно да бъдат преодоленни, но и от недостатъчни стимули от ЕС за подпомагане на преговорите (вж. точки **47—72**). ЕСП откри доказателства за случаи, в които Комисията и ЕСВД са предоставяли политическа подкрепа за възобновяване на прекратени преговори. Според интервюираните от ЕСП национални заинтересовани страни обаче е необходимо да се засили политическата ангажираност на Комисията и ЕСВД с трети държави, включително политическото признание и посещенията на високо равнище, и тя да бъде по-тясно съгласувана с държавите членки.

**29** Комисията договаря EURA, като следва издадените от Съвета указания за водене на преговори въз основа на предложение на Комисията. Като цяло съдържанието на указанията беше сходно за всички EURA. Два елемента, включени в указанията, често са особено противоречиви по време на преговорите: клаузата за граждани на трети държави (TCN) (вж. **каре 3**) и използването на европейския пътен документ (EUTD) за връщане<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Регламент (ЕС) 2016/1953 на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2016 г. за утвърждаване на европейски пътен документ за връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети държави и за отмяна на Препоръката на Съвета от 30 ноември 1994 г.

## Каре 3

### Клаузата за граждани на трети държави

Клаузата TCN позволява връщането на хора в трета държава, през която те са преминали транзитно, преди да влязат в ЕС. Това е стандартна клауза във всички сключени до момента EURA, също и с по-далечни държави като Пакистан. Обикновено третите държави се противопоставят на клаузата TCN, тъй като тя е много чувствителна от политическа гледна точка и не се основава на международното право.

Клаузата TCN се прилага спорадично на практика поради правни, оперативни и свързани с правата на човека съображения. Когато се използва, обикновено това се случва със съседни на ЕС държави. Въпреки това определени държави членки държат на клаузата TCN заради нейната символична стойност (която се изразява в ангажимент от страна на трета държава за сътрудничество в управлението на миграцията на нейната територия) и поради опасения за създаване на опасен прецедент. В някои случаи клаузата TCN може да допълва двустранните споразумения на държавите членки, които не я съдържат. В други случаи държавите членки, чиито двустранни споразумения включват клаузата TCN, може да не одобряват EURA без нея.

**30** Единствената оценка на EURA от Комисията датира от 2011 г.<sup>17</sup> В оценката е установено, че основните причини за прекалените забавяния при договарянето на EURA са „липса на стимули и известна липса на гъвкавост от страна на държавите членки по някои (технически) въпроси“ (предимно клаузата TCN). Комисията е препоръчала<sup>18</sup> конкретната необходимост от клаузата TCN и други процедури, които не се прилагат често на практика, да бъде обстойно оценена поотделно за всяка държава преди да бъде включена в указанията за водене на преговори. Това обаче не е било направено за обхванатите от одита на ЕСП държави.

<sup>17</sup> Оценка на споразуменията за обратно приемане с ЕС, COM(2011) 76 final, 23 февруари 2011 г.

<sup>18</sup> COM(2011) 76 final, препоръки 4, 5 и 8.

**31** Всички обхванати от одита на ЕСП трети държави с текущи преговори за EURA категорично са се противопоставили на клаузата TCN от самото начало (дори когато тя е била включена в някои от двустранните им споразумения с държавите членки). Ето защо Комисията и ЕСВД са решили да отложат клаузата заедно с други спорни въпроси, които не могат да бъдат решени на техническо равнище, за да ги обсъдят в края на преговорите. Независимо от това клаузата TCN често е излизала на преден план отново и е застрашавала преговорите.

**32** За разлика от клаузата TCN, според интервюираните от ЕСП заинтересовани страни възможността за използване на европейския пътен документ за връщане може да допринесе ефективно за преодоляване на трудностите при сътрудничеството с някои държави в областта на обратното приемане (вж. точка **74** за общ преглед на трудностите). Повечето трети държави обаче държат на своя прерогатив да издадат нови документи на своите граждани и отказват да приемат EUTD. Комисията е успяла да включи EUTD само в едно от договорените споразумения в извадката на ЕСП.

**33** Като цяло през периода 2015—2020 г. ЕС не е постигнал съществен напредък в преговорите за EURA с Алжир и Мароко. При преговорите за EURA с Тунис и Нигерия е постигнат напредък по технически въпроси, но най-спорните точки не са разгледани. Освен това поради продължителността на преговорите напредъкът, постигнат в един кръг от преговорите, вероятно трябва да бъде утвърден в следващия (например поради промяна в партньорите или в политическата ситуация в третата държава).

#### **Договорености за обратно приемане**

**34** Процесът на преговори за договорености за обратно приемане е много по-гъвкав от този за EURA. Комисията няма строги указания за водене на преговори и няма официални кръгове от преговори. Акцентът е върху бързината на преговорите и върху намирането на прагматични решения за подобряване на сътрудничеството в областта на обратното приемане.



**35** С подкрепата на ЕСВД Комисията успешно е договорила трите правно необвързващи договорености за обратно приемане, обхванати от одита на ЕСП (с Бангладеш, Афганистан и Гвинея). Техническите въпроси, които са представлявали предизвикателство по време на преговорите, са включвали използването на EUTD (във всичките три случая) и чартърните полети (в два случая). Пречките са били решени на политическо равнище чрез положителни стимули, съгласуване с държавите членки (включително съвместни мисии на високо равнище на ЕС и на държавите членки, вж. точка [45](#)), а в един случай — чрез възможността за прилагане на визови ограничения.

**36** EURA представляват стандартизирани публични документи. Договореностите за обратно приемане са по-гъвкави, но също имат общи характеристики. С изключение на сключеното с Афганистан споразумение „Съвместни бъдещи действия“ договореностите са поверителни, поради което ЕСП не може да оповестява отделните клаузи. Сравнението между EURA за Пакистан и „Съвместни бъдещи действия“ обаче предоставя полезна информация (вж. [фигура 7](#)).

**Фигура 7 — Сравнение на „Съвместни бъдещи действия“ за Афганистан и EURA за Пакистан**

Съвместни бъдещи действия Афганистан		EURA Пакистан
Правно необвързваща договореност	Вид сътрудничество в областта на обратното приемане	Споразумение с ЕС за обратно приемане
4 октомври 2016 г.	Влизане в сила	1 декември 2010 г.
	Предимство пред двустранните споразумения на държавите членки	
Не е посочено 	Обратно приемане на граждани на трети държави	
	Използване на стандартния пътен документ на ЕС за връщане	 Не е посочено
С договорени ограничения 	Приемане на редовни и чартърни полети	 Не е посочено
	Приемане на организирани от Фронтекс операции по връщане	 Не е посочено
Виза за ескортиращи лица 	Специфични изисквания за ескортиращите лица	 Посочени в протокол за изпълнение
	Пакет от мерки за оказване на подкрепа, определен в документа	
Съвместна работна група 	Редовни заседания	 Съвместен комитет за обратно приемане
	Специални разпоредби относно грижите за непридружени непълнолетни лица	

Източник: ЕСП.

**37** Договореностите за обратно приемане имат същата цел като EURA, т.е. да улеснят сътрудничеството в областта на връщанията. Съществените разлики включват:

- а) не се споменават международната закрила на бежанците и правата на човека. От обхванатите от одита на ЕСП държави единствено „Съвместни бъдещи действия“ с Афганистан съдържа препратки, еквивалентни на тези в EURA;
- б) липса на реципрочност;
- в) тъй като са специално изготвени за всяка държава, някои спорни въпроси остават извън текста (например TCN);
- г) няма приложения с изброени документи за установяване на националността;
- д) по-голяма гъвкавост за договаряне на общи цели, с възможност за включване в договореността на пакети за подпомагане на държавите. Споразумението с Афганистан включва всеобхватни мерки за подкрепа, насочени към нуждите на завърналите се лица и приемащите общности в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план, включително устойчива реинтеграция и подобряване на възможностите за заетост. Помощта на обща стойност 219 млн. евро е насочена и към вътрешно разселени лица в Афганистан, завърнали се лица от Иран и Пакистан и приемащите ги общности<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> [The Commission's answer to a written question from the European Parliament](#) (Отговор на Комисията на въпрос с искане за писмен отговор от Европейския парламент), ref.: E002442/2020(ASW), 18 август 2020.

**38** Организациите на гражданското общество и Европейският парламент са критикували договореностите заради тяхната липса на прозрачност и потенциалното им въздействие върху правата на човека на върнатите лица<sup>20</sup>. За разлика от това интервюираните от ЕСП национални заинтересовани страни обикновено одобряват разработването от Комисията на правно необвързващи договорености като прагматично средство за подобряване на сътрудничеството с трети държави в областта на обратното приемане, по-специално когато са необходими бързи резултати. Държавите членки също са проучвали подобни договорености, когато преговорите за официални споразумения за обратно приемане не са постигали напредък. Официалният мандат за преговори на Комисията обаче не ѝ позволява да се откаже от преговорите за официално EURA в полза на по-бърза договореност.

### Не е постигнат достатъчен напредък в създаването на полезни взаимодействия с държавите членки и между политиките на ЕС

**39** В областта на международните отношения обикновено държавите договарят споразумения за взаимна изгода. За разлика от това — въпреки че са изготвени на реципрочна основа — споразуменията за обратно приемане могат да се разглеждат от третите държави като носещи полза основно за ЕС. Освен това тези споразумения (и принудителните връщания) могат да породят обществена враждебност в някои държави. Това е свързано с факта, че паричните преводи, изпращани у дома от диаспората (която включва и нерегламентирани мигранти), могат да осигурят препитание на цели общности, те са основен източник на чуждестранна валута и далеч надхвърлят официалната помощ за развитие. Последното се отнася за седем държави в извадката на ЕСП (*фигура 8*). Тези съображения могат да се отразят върху възгледите и възприемането на споразуменията за обратно приемане от третите държави, а също така обясняват

---

<sup>20</sup> Вж. например статията „An ‘Informal’ Turn in EU’s Migrant Returns Policy towards Sub-Saharan Africa“ („Неофициален“ обрат в политиката на ЕС за връщане на мигранти спрямо Субсахарска Африка), достъпна онлайн на сайта [migrationpolicy.org](https://migrationpolicy.org), и проучването на Службата на Европейския парламент за парламентарни изследвания „European Implementation Assessment on the Return Directive 2008/115/EC“ (Оценка на прилагането в Европа на Директива 2008/115/ЕО относно връщането), PE 642.840 — юни 2020 г., стр. 11.

необходимостта ЕС да разработи стимули в подкрепа на преговорите за обратно приемане.

### Фигура 8— Парични преводи и официална помощ за развитие като дял от БВП през 2019 г.

- Парични преводи от мигранти
- Получена нетна официална помощ за развитие



*Бележка:* В графиката е представена цялостна картина и не се прави разлика между държавата на произход на паричните преводи и паричните преводи от нерегламентирани и регламентирани мигранти.

*Източник:* ЕСП въз основа на набори от данни на Световната банка: БВП (по текущи цени в щатски долари), получена нетна официална помощ за развитие (по текущи цени в щатски долари) и входящи потоци от парични преводи от мигранти (в щатски долари). Документът е достъпен на адрес: [data.worldbank.org](https://data.worldbank.org).

**40** Европейският съвет многократно е призовавал да бъдат създадени и приложени необходимите лостови механизми — с помощта на съответните политики, инструменти и средства на ЕС — за да се постигнат измерими резултати по отношение на предотвратяването на нерегламентираната миграция и връщането на незаконно пребиваващите мигранти. Комисията също е призовала за допълнителни действия за използване на възможности за въздействие с цел увеличаване на броя на обратно приетите лица (вж. [приложение II](#)).

**41** В следващите точки ЕСП оценява постигнатия напредък от Комисията в увеличаването на нейното влияние в преговорите за обратно приемане едновременно чрез:

- постигане на единна позиция и създаване на полезни взаимодействия с държавите членки; и
- разработване на стимули посредством политиките в рамките на нейните правомощия.

#### **Постигане на единна позиция и полезни взаимодействия с държавите членки**

**42** При получаването на мандат/разрешение от Съвета да започне преговори за EURA/договореност Комисията същевременно не е търсела съгласието на държавите членки в Съвета за потенциалните стимули и инструменти в подкрепа на преговорите, нито е определяла „индивидуален пакет от мерки за оказване на подкрепа“ при започването на преговори с трети държави. Някои трети държави не са били склонни да участват в преговори, тъй като не са виждали ясна добавена стойност в постигането на EURA пред двустранно споразумение с държавите членки. Такъв е случаят по-специално с държавите от Северна Африка, които са се възползвали от щедри двустранни споразумения с някои държави членки.

**43** През 2016 г. Комисията и ЕСВД са изготвили съвместни „неофициални документи за засилване на сътрудничеството в областта на миграцията, мобилността и обратното приемане“ за 16 ключови държави на произход и/или на транзитно преминаване. В тях са посочени възможните компоненти на пакет на ЕС както с положителни, така и с отрицателни стимули в подкрепа на преговорите. Държавите членки са приканени да дадат своя принос, но обсъжданията<sup>21</sup> на пакетите не са довели до резултат. Оттогава насам не е осъществявана подобна инициатива.

**44** С изключение на консултациите в работните групи на Съвета, Комисията не е включвала систематично ключовите държави членки (що се отнася до двустранните отношения с трета държава и/или до въздействието на миграционните потоци) в улесняването на преговорите с трети държави. В резултат на това Комисията не е могла да използва ефективно политическото влияние на държавите членки, нито политиките, които изискват тяхното активно участие (като например за облекчаване на визовия режим или за трудова миграция; вж. също точка **65**), за да подпомогне дискусиите.

**45** Когато държавите членки са включвани в улесняването на преговорите за обратно приемане, това е подобрявало колективното политическо влияние на ЕС. Това се е оказало от полза за постигането на резултати по отношение на сключването на договорености за обратно приемане или за разблокиране на преговорите. Например през април 2017 г. четири държави членки са участвали с Комисията в съвместна мисия в Гвинея за успешно започване на преговори за обратно приемане.

---

<sup>21</sup> Заседания на работната група на високо равнище по въпросите на убежището и миграцията на 23 февруари 2016 г. (документ [6451/16 на Съвета](#)) и на 22 април 2016 г. (документ [на Съвета 8529/16](#)).

**46** За разлика от това, липсата на общ подход и на паралелни преговори за двустранни споразумения от страна на ключови държави членки например е възпрепятствала започването на преговори на ЕС с Алжир<sup>22</sup>.

#### **Подход, основан на стимули**

**47** ЕС и неговите държави членки са не само най-големите донори на помощ за развитие в света, но и основни глобални търговски партньори и чуждестранни инвеститори<sup>23</sup>. Комисията е могла да използва различни политики в конкретните случаи в подкрепа на преговорите за обратно приемане. По-специално в случая на договореностите за обратно приемане Комисията е използвала ефективно финансовата помощ (проекти за подпомагане на развитието, реинтеграцията, управлението на миграцията и изграждането на капацитет). За разлика от това за държавите, в които финансовата помощ не е била достатъчен стимул, Комисията е срещнала трудности при използването на други политики за предоставяне на ефективна подкрепа за преговорите, дори когато е имала широкообхватни политически и икономически отношения.

**48** В следващите раздели ЕСП анализира постигнатия напредък от ЕС при прилагането на неговите ключови политики (визова политика, политика за развитие, търговска политика) за създаване на структурни стимули за изпълнение на задълженията за обратно приемане на третите държави, както многократно е изисквал Европейският съвет (вж. *приложение II*). ЕСП също така разглежда миграцията, която е от основен интерес за третите държави, използването на отрицателни стимули и мерките за подобряване на координацията.

---

<sup>22</sup> Сътрудничество на ЕС с трети държави в областта на миграцията, проучване, Генерална дирекция за вътрешни политики на ЕС, Европейски парламент, 2015 г., стр. 89.

<sup>23</sup> Инструментът за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество, Фактологична справка, Европейска комисия, юни 2020 г. ISBN 978-92-76-19025-7 – doi: 10.2761/5991 KV-02-20-381-EN-N.



## Визова политика — важен напредък в разработването на инструменти

**49** По своята същност визовата политика е свързана с управлението на миграцията и поради това е особено подходяща да бъде използвана с цел подобряване на сътрудничеството с трети държави в областта на обратното приемане.

**50** В миналото договарянето на споразумение<sup>24</sup> за облекчаване на визовия режим успоредно с EURA се е оказало успешно<sup>25</sup>. От 2005 г. насам, както се споразумяха държавите членки в Корепер, всяко предложение за договаряне на такова споразумение зависи от едновременното започване на преговори за EURA. Възможно е обаче споразуменията с ЕС за визови облекчения сами по себе си да не предлагат достатъчно привлекателен стимул за третите държави, които вече се възползват от изгодни двустранни споразумения с ключови държави членки.

**51** С Визовия кодекс от 2009 г.<sup>26</sup> са консолидирани процедурите и условията за издаване на визи за краткосрочен престой. Той не е предоставил подходящи инструменти за използване на визовата политика за засилване на сътрудничеството в областта на обратното приемане<sup>27</sup>. През 2018 г. Комисията е представила предложение за преразглеждане, което е било прието през юни 2019 г.<sup>28</sup> Сега преразгледаният Визов кодекс предоставя на ЕС механизъм и инструменти за стимулиране на сътрудничеството на третите държави в областта на обратното приемане (възможността да се използват не само положителни стимули, но и ограничителни мерки по отношение на визите).

---

<sup>24</sup> Пълният списък на държавите, които са сключили споразумения за облекчаване на визовия режим с ЕС, е достъпен на [уебсайта](#) на Комисията.

<sup>25</sup> Вж. също [План за действие на ЕС относно връщането](#), COM(2015) 453 final, стр. 14.

<sup>26</sup> Регламент (ЕО) № 810/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. за създаване на Визов кодекс на Общността (Визов кодекс).

<sup>27</sup> Оценка на въздействието, SWD(2018) 77 final, стр. 23.

<sup>28</sup> Регламент (ЕС) 2019/1155 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 810/2009 за създаване на Визов кодекс на Общността (Визов кодекс).

### Наблюдава се известен напредък в областта на помощта за развитие

**52** ЕС предоставя помощ за развитие чрез множество инструменти. С тях се насърчава предимно социално-икономическото развитие и по принцип не се предвижда обвързване на помощта или на сумите, отпуснати на отделни трети държави, със сътрудничество от тяхна страна в областта на управлението на миграцията като цяло или в частност на обратното приемане.

**53** В разгара на кризата с миграцията на срещата на високо равнище във Валета през ноември 2015 г. държавните и правителствените ръководители на ЕС и Африка създадоха Извънредния доверителен фонд на ЕС за Африка (ИДФЕС)<sup>29</sup> с цел мобилизиране на средства за преодоляване на първопричините за незаконната миграция и насърчаване на сътрудничеството в областта на управлението на миграцията. Към октомври 2020 г. отпуснатите средства за доверителния фонд бяха достигнали 5 млрд. евро. ИДФЕС се оказа полезен инструмент за подкрепа на дискусиите относно сътрудничеството в областта на обратното приемане.

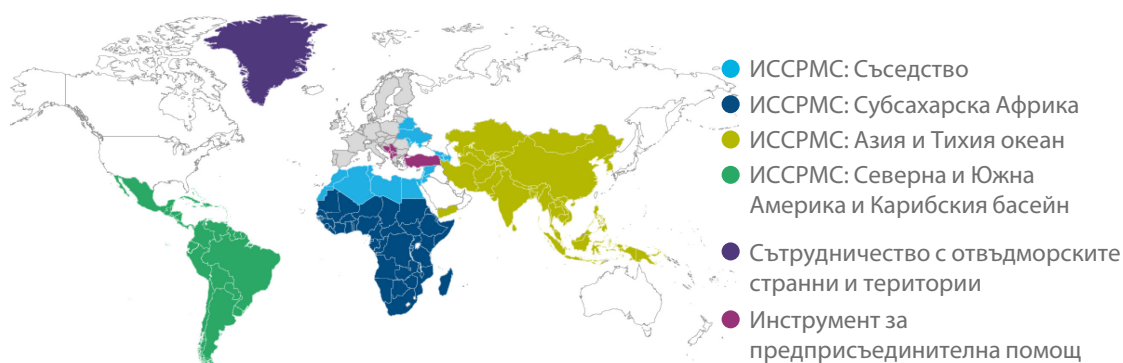
**54** За периода 2021—2027 г. Комисията е предложила да бъде преразгледана структурата на инструментите на ЕС за помощ за развитие. Новият инструмент за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество (ИССРМС)<sup>30</sup> с бюджет от 79,5 млрд. евро на практика ще обхваща целия свят (вж. [фигура 9](#)).

---

<sup>29</sup> През 2018 г. ЕСП одитира доверителния фонд и публикува Специален доклад № 32/2018 „Извънреден доверителен фонд на Европейския съюз за Африка — гъвкав, но без достатъчна насоченост“.

<sup>30</sup> Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество, COM(2018) 460 final, 14.6.2018 г.

## Фигура 9 — Външни инструменти на ЕС в МФР 2021—2027 г.



Източник: ЕСП въз основа на фактологична справка на Комисията The Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (Инструментът за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество), юни 2020 г., ISBN 978-92-76-19025-7 doi:10.2761/5991 KV-02-20-381-EN-N.

**55** Специално за „Съседните държави“ Комисията е предложила да им бъдат отпуснати 10 % от съответните средства за възнаграждаване на напредъка към „демократията, правата на човека, сътрудничеството по въпросите на миграцията, икономическото управление и реформите“. Основаният на стимули подход в размер на 10 % е съществувал и при предишния Европейски инструмент за съседство, за да се признае напредъкът в областта на демокрацията, правата на човека и принципите на правовата държава. Сътрудничеството по въпросите на миграцията и икономическото управление са нови показатели. Комисията не е предвидила за други региони такъв подход, основан на стимули.

**56** Освен това, като част от ИССРМС, Комисията е предложила хоризонтална цел за разходите в размер на 10 %, която да спомогне „да се даде възможност на Съюза да отговори на предизвикателствата, потребностите и възможностите, свързани с миграцията“<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> COM(2018) 460 final, съображение 30.

**57** От октомври 2019 г. ИССРМС е предмет на преговори между Съвета и Европейския парламент. Един от най-спорните въпроси при преговорите е дали миграцията да бъде определена като елемент на условност<sup>32</sup>. След приключването на одита Съветът и Парламентът постигнаха споразумение и през юни 2021 г. приеха Регламента за Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество (ИССРМС)<sup>33</sup>.

#### Търговия — все още не е установен напредък

**58** Търговските споразумения на ЕС (споразуменията за асоцииране към ЕС и споразуменията за партньорство и за сътрудничество) съдържат клаузи за обратно приемане от 90-те години на XX век (вж. точка **05**). Както е констатирано в проучване на Европейския парламент<sup>34</sup>, клаузите не се изпълняват автоматично (което означава, че клаузите не могат да влязат в сила без споразумения за прилагане). В споразуменията не е предвиден работен механизъм за възнаграждаване на сътрудничеството или за санкциониране на третите държави заради липсата на сътрудничество при обратното приемане.

---

<sup>32</sup> [NDICI legislative train schedule](#) (Разписание на законодателния влак за ИССРМС) към 20 септември 2020 г.

<sup>33</sup> [Регламент \(ЕС\) 2021/947](#) на Европейския парламент и на Съвета от 9 юни 2021 година за създаване на Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество — Глобална Европа.

<sup>34</sup> Проучване на Службата на Европейския парламент за парламентарни изследвания „[European Implementation Assessment on the Return Directive 2008/115/EC](#)“ (Оценка на прилагането в Европа на Директива 2008/115/ЕО относно връщането), PE 642.840 — юни 2020 г., стр. 166 и 167.

**59** Споразумението за икономическо партньорство между ЕС и Япония обвързва<sup>35</sup> улесняването на движението на физически лица за стопански цели с ангажимент за сътрудничество в областта на връщането и обратното приемане. С изключение на едно споразумение за партньорство и сътрудничество, което е в процес на договаряне, подобни разпоредби не са включени в други споразумения.

**60** През 1971 г. Европейската общност за първи път е въвела Обща схема от преференции в подкрепа на развиващите се държави. Шест от 10-те обхванати от одита на ЕСП държави се възползват от тази схема. Въздействието на схемата върху създаването на работни места е значително: например в Бангладеш близо 5 млн. души са наети на работа благодарение на нея<sup>36</sup>.

**61** Всички държави бенефициенти трябва да спазват принципите на 15 основни конвенции в областта на правата на човека и трудовите права. За допълнителни ползи държавите с право на участие трябва да спазват също и 12 конвенции, свързани с околната среда и с принципите на управление<sup>37</sup>. Няма условия, които да разглеждат сътрудничеството в областта на управлението на миграцията и повторното приемане.

**62** Настоящият регламент за схема от общи тарифни преференции на ЕС ще бъде в сила до края на 2023 г. Към момента на одита Комисията не беше изготвила оценка относно това дали и как сътрудничеството по въпросите на миграцията и обратното приемане би могло да се включи в следващия регламент (например спазване на правилата на Световната търговска организация; потенциални разходи и ползи).

---

<sup>35</sup> Споразумение за икономическо партньорство между ЕС и Япония (влязло в сила на 1 февруари 2019 г.), приложение 8-В, член 7.

<sup>36</sup> Key facts on the 2019 Biennial Report on the Generalised Scheme of Preferences, European Commission (Основни факти от двугодишния доклад относно Общата схема от преференции, Европейска комисия), февруари 2020 г.

<sup>37</sup> Вж. Регламент (ЕС) № 978/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. за прилагане на схема от общи тарифни преференции и за отмяна на Регламент (ЕО) № 732/2008 на Съвета, приложение VIII.

## Законна миграция — труд и образование — полезни взаимодействия с държавите членки

**63** Според третите държави засиленото сътрудничество в областта на регламентираната миграция е важна част от (и стимул за) тяхното сътрудничество с ЕС в областта на управлението на миграцията. Няколко директиви на ЕС са хармонизирали влизането и правото на пребиваване на определени категории работници. Въпреки това държавите членки запазват важни правомощия (например да определят броя на приетите трудови мигранти) и за прилагането на тези политики е необходимо тяхното активно участие.

**64** В съответствие с рамката за партньорство<sup>38</sup> през септември 2017 г.<sup>39</sup> Комисията е лансирала идеята за пилотни проекти за регламентирана миграция. Към днешна дата в рамките на Механизма на партньорството за мобилност<sup>40</sup> са подпомогнати четири пилотни проекта, един по линия на фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ)<sup>41</sup> и един по линия на ИДФЕС<sup>42</sup>. Проектите са били от полза за проучването на нови подходи. Въпреки това Комисията все още не е успяла да увеличи мащаба на проектите, за да бъдат използвани като ефективен стимул за трети държави.

**65** Същевременно държавите членки са издали значителен брой разрешения за пребиваване на граждани на трети държави, включително за трудова миграция (вж. *фигура 10*). ЕС обаче не е използвал успешните схеми за двустранно сътрудничество с цел водене на преговори за обратно приемане (вж. точка **44**).

---

<sup>38</sup> Съобщение на Комисията относно създаването на нова рамка за партньорство с трети държави в рамките на европейската програма за миграцията, COM(2016) 385 final.

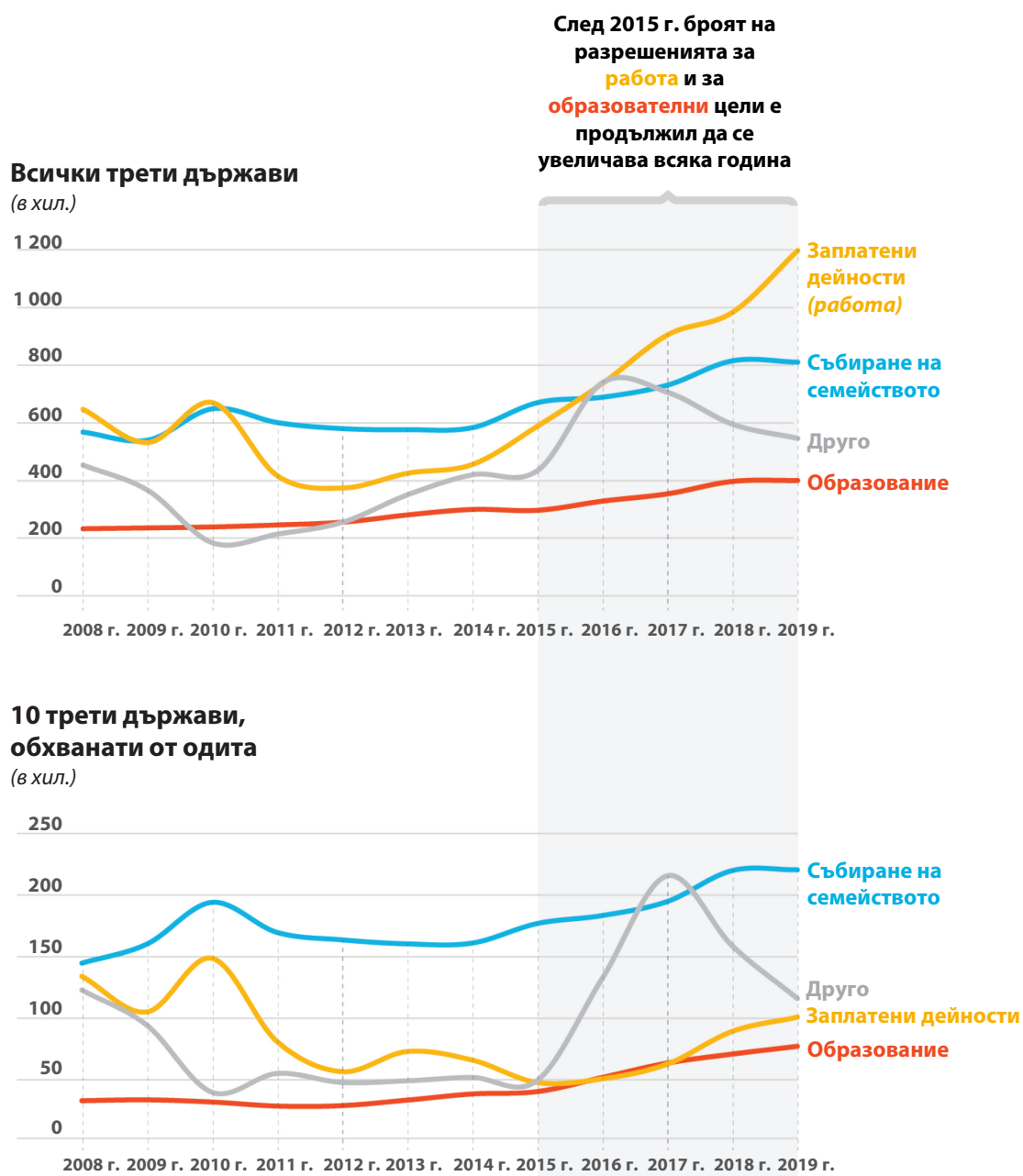
<sup>39</sup> Съобщение относно изпълнението на Европейската програма за миграцията, COM(2017) 558 final.

<sup>40</sup> Описанията на проектите са достъпни на адрес: [mobilitypartnershipfacility.eu](http://mobilitypartnershipfacility.eu).

<sup>41</sup> Проект „Match“.

<sup>42</sup> Проект *Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance and Labour Mobility in North Africa* (Към цялостен подход за управление на трудовата миграция и трудовата мобилност в Северна Африка).

**Фигура 10 — Разрешения за пребиваване за първи път, причини**



*Бележка:* Категорията „Други“ включва дискреционни разрешения, които не са свързани с предоставяне на убежище, пенсионирани лица със самостоятелни средства, дипломати и т.н.

*Източник:* ЕСП въз основа на данни на Евростат за ЕС–27 (набор от данни migr\_resfirst).

**66** Участието в обмен на студенти е интересен стимул за третите държави. През 2019 г. в ЕС са пристигнали общо почти 4 000 студенти от 10-те обхванати от одита на ЕСП държави в рамките на популярните програми „Еразъм+“, управлявани от Комисията. Това обаче са едва 5,3 % от всички разрешения за пребиваване за първи път, издадени от държавите членки за образователни цели през същата година за същите 10 държави.

Използване на отрицателни стимули — смесени становища на държавите членки

**67** ЕС не е бил склонен да използва „отрицателни“ стимули в подкрепа на преговорите за обратно приемане. Това важи дори за държавите, които получават значителна политическа, икономическа и/или военна подкрепа, и въпреки това отказват да сътрудничат за обратното приемане на своите нерегламентирани мигранти. Опасенията са, че използването на отрицателни стимули ще навреди на партньорствата с трети държави и в крайна сметка ще бъде контрапродуктивно. То би могло допълнително да влоши (тежкото) социално-икономическо положение в третите държави или да направи третите държави на транзитно преминаване по-малко склонни да сътрудничат в областта на управлението на миграцията, като по този начин увеличи нерегламентираната миграция в ЕС. Въпреки това възможността за прилагане на ограничителни мерки по отношение на визите е спомогнала за постигане на напредък в преговорите за договореност за обратно приемане с една обхваната от одита държава.

**68** Интервюираните от ЕСП национални представители потвърдиха смесените становища на своите държави членки относно използването на отрицателни средства при преговорите. Въпреки че някои считаха за необходима тази възможност, според други това би навредило на отношенията в дългосрочен план и акцентът следва да се постави върху укрепването на цялостните взаимоотношения чрез по-голяма политическа ангажираност и засилено сътрудничество във всички области.



### По-голяма координация за създаване на полезни взаимодействия и възможности за въздействие

**69** През юни 2016 г. Комисията създаде работна група в подкрепа на прилагането на рамката за партньорство. Тази работна група е форум за координация и дискусии между старши служители на Комисията и ЕСВД, отговарящи както за миграцията, така и за външните отношения в по-широк план. На седмичните заседания участниците обсъждат най-значимите събития (предимно в програмата за миграцията) за ключовите държави, представляващи интерес. През декември 2019 г. Комисията създаде постоянна „проектна група“ от членове на Комисията по въпросите на миграцията, за да засили координацията на политическо равнище. Една от целите на групата е да развие по-тясно сътрудничество с държавите на произход и на транзитно преминаване, както и по-стабилна система за обратно приемане и връщане<sup>43</sup>.

**70** През 2017 г. в Съвета Корепер създаде неофициален лостов механизъм в областта на визите<sup>44</sup>. Това предостави инструментариум от възможни мерки по отношение на визите, когато сътрудничеството от страна на трета държава в областта на обратното приемане е незадоволително. Според интервюираните от ЕСП заинтересовани страни самото споменаване на възможността за използване на механизма е спомогнало за подобряване на сътрудничеството с няколко трети държави. През 2019 г. механизмът беше формализиран в преразгледания Визов кодекс (вж. точка **51**).

---

<sup>43</sup> Група на комисарите „Утвърждаване на европейския ни начин на живот“ — принципи и основни работни направления, 6 декември 2019 г. (не е публично достъпна).

<sup>44</sup> Връзка между връщането/обратното приемане и визовите политики, 9097/1/17 REV 1, Брюксел, 19 май 2017 г. (не е публично достъпен).

**71** Този положителен опит с лостовия механизъм в областта на визите накара Корепер да разработи „всеобхватен лостов механизъм“<sup>45</sup>. Това е неофициален общ механизъм за сътрудничество за задействане на различни политики (попадащи в правомощията на ЕС и/или на държавите членки) за подобряване на сътрудничеството с трети държави в областта на връщането и обратното приемане. Към момента на одита механизмът все още не беше използван.

**72** През септември 2020 г. Комисията представи своя Нов пакт за миграцията и убежището<sup>46</sup>. В член 7 от предложения нов регламент относно управлението на убежището и миграцията<sup>47</sup> Комисията предлага механизъм, с който се разработва неофициалният всеобхватен лостов механизъм на Корепер.

**Действията на ЕС за улесняване на обратното приемане са били подходящи, но резултатите са били неравномерни и въздействието не можеше да бъде оценено**

**73** В настоящия раздел ЕСП разглежда дали Комисията:

- а) е подобрила практическото сътрудничество с трети държави в областта на обратното приемане в сътрудничество с Фронтекс и с държавите членки;
- б) е предоставила на третите държави подходяща подкрепа за изграждане на капацитет и реинтеграция с цел улесняване на обратното приемане; и
- в) в сътрудничество с Фронтекс е наблюдавала степента, в която третите държави са изпълнили своите задължения за обратно приемане.

---

<sup>45</sup> Предложение за координационен механизъм за задействане на различни политики за подобряване на сътрудничеството с трети държави в областта на връщането/обратното приемане на техните граждани, 8954/1/20 REV 1, Брюксел, 25 юни 2020 г. (не е публично достъпен).

<sup>46</sup> COM(2020) 609 final.

<sup>47</sup> COM(2020) 610 final.

## Мерките за подобряване на практическото сътрудничество в областта на обратното приемане са дали неравномерни резултати

**74** В повечето случаи третите държави не са оспорвали официално обратното приемане на своите граждани. Те обаче могат да възпрепятстват по различни начини процеса на обратно приемане и ефективно връщане, по-специално за нерегламентираните мигранти без валидни документи за пътуване (вж. **фигура 11**). Освен това редица пречки засягат процеса на връщане в държавите членки (вж. Специален доклад № 24/2019 и **приложение I**).

### Фигура 11 — Участие на трети държави в процеса на обратно приемане и потенциални предизвикателства



Източник: ЕСП.

**75** ЕС и държавите членки се опитват да преодолеят предизвикателствата на сътрудничеството в областта на обратното приемане чрез различни средства, като:

- сключване на споразумения и договорености за обратно приемане (въпреки че тяхното изпълнение невинаги е задоволително на практика);
- създаване на мрежи, които успешно са обединявали националните ресурси; и
- увеличаване на подкрепата на Фронтекс.

#### **Споразумения и договорености за обратно приемане**

**76** ЕСП направи преглед на сключените споразумения за обхванатите от нейния одит държави и на докладите от СКОП/СРГ, за да оцени тяхната ефективност за подобряване на сътрудничеството в областта на обратното приемане. Установихме, че EURA/договореностите обхващат по-голямата част от най-често срещаните пречки пред безпроблемното обратно приемане. Съществени изключения са:

- а) приемането на пътни документи от ЕС за връщане, което е било предвидено само в едно от четирите разгледани споразумения (вж. също точка **32**);
- б) изискванията за притежаване на виза за ескортиращи лица — в едно споразумение се изискват визи, но в другите три не се посочва нищо. Изискваните визи са оказали отрицателно въздействие върху процеса на обратно приемане в две от четирите трети държави;
- в) количествените ограничения относно максималния брой върнати лица на полет и/или на месец, предвидени в две споразумения (това не е възпрепятствало обратното приемане на практика); в другите не е посочено дали могат да бъдат приложени някакви ограничения.

**77** Фактът, че чрез разпоредбите на EURA е създадено конкретно задължение не означава непременно, че то ще се спазва на практика и че сътрудничеството ще бъде безпроблемно. Понякога третите държави са въвеждали допълнителни нива на изисквания, проверки или разрешения, с което са създавали повече трудности за практическото сътрудничество.

**78** Заседанията на СКОП/СРГ са организирани редовно — веднъж или два пъти годишно — за да се оцени изпълнението на EURA/договореностите и да се обсъдят последните развития на политиката и сътрудничеството в други области на управлението на миграцията. Повтарящият се характер на някои от обсъжданите въпроси по време на заседанията на СКОП/СРГ обаче е показал ограниченията на тяхната ефективност.

**79** За държавите без споразумение или договореност за обратно приемане с ЕС няма нищо, което да може да се сравни със СКОП/СРГ за обсъждане на практическото сътрудничество в областта на обратното приемане. Диалогът по въпросите на миграцията и мобилността, който се осъществява на други форуми, обикновено е организиран на по-високо равнище, обхватът му е по-широк и не е насочен към конкретни пречки пред сътрудничеството в областта на обратното приемане.

#### **Мрежи на интегрираната система за управление на връщането**

**80** С цел подобряване на практическото сътрудничество в областта на обратното приемане Комисията е използвала ФУМИ, за да подпомогне развитието на „интегрираната система за управление на връщането“. Системата включва три мрежи на ЕС, в които държавите членки участват на доброволни начала, а Комисията и Фронтекс имат координираща роля:

- а) Европейската инициатива за интегрирано управление на връщането (Eurint);
- б) Европейската мрежа на служителите за връзка по въпросите на връщането (EURLO);
- в) Европейския инструмент за реинтеграция (ERIN), който през 2018 г. се трансформира в Европейска мрежа за връщане и реинтеграция (ERRIN) с разширен обхват.

**81** С удължаванията на нейния мандат (вж. точка **84**) Фронтекс постепенно е поела някои дейности на мрежите. Прехвърлянето на Eurint към Фронтекс е приключило през декември 2019 г., а прехвърлянето на EURLO е започнало през декември 2019 г. (с постепенно прехвърляне до септември 2021 г.) и се планира да приключи за дейностите по реинтеграция на ERRIN до юли 2022 г.

**82** Към момента на одита прехвърлянето на Eurint беше приключило, а това на EURLO беше в процес на осъществяване. През 2019 г. или 2020 г. обаче в Европейския център за връщане на Фронтекс не са разпределени допълнителни служители за тези дейности. Това е свързано със значителната промяна в щатното разписание на Фронтекс, извършена от Комисията през 2018 г.<sup>48</sup> без предварителна консултация с Фронтекс. През март 2019 г. от Фронтекс са поискали (без успех) прехвърлянето на EURLO да бъде отложено поради недостиг на човешки и финансови ресурси. Поради същата причина прехвърлянето на ERRIN е било отложено с две години.

**83** Мрежите на ЕС са успели да обединят националните ресурси и като цяло техните резултати се оценяват от участващите страни:

- а) добавената стойност на **Eurint** се е проявила под формата на платформа за споделяне на знания и информация за специалисти — предпоставка за развитието на по-интегриран и координиран подход за ефективно връщане<sup>49</sup>.
- б) Въпреки че влиянието на **EURLO** върху действителното връщане на нерегламентирани мигранти е ограничено, заинтересованите страни са определили ясната добавена стойност на програмата EURLO и нейните ползи по отношение на ефективността и ефикасността в сравнение с националните дейности по връщане. Непрекъснатото физическо присъствие на EURLO на място е дало възможност за развиване на отношения с властите на третите държави и е подобрило сътрудничеството. Заинтересованите страни също така подчертаха неочакваните допълнителни резултати: подпомаганите от EURLO стратегически инициативи, като например договарянето на споразумения за обратно приемане с местните власти или подобряването на репутацията и видимостта на Фронтекс в държавите на произход<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Вж. COM(2018) 631, Законодателна финансова обосновка, точка 3.2.3.1, първа таблица, в сравнение с COM(2015) 671, Законодателна финансова обосновка, точка 3.2.3.1, Временно наети служители (степени AD).

<sup>49</sup> Evaluation Eurint programme (Оценка на програмата Eurint), PBLQ, декември 2018 г., стр. 2—3 (не е публично достъпна).

<sup>50</sup> EURLO Programme Evaluation Report (Доклад за оценка на програмата EURLO), BearingPoint, ноември 2018 г., стр. 6 и 7 (не е публично достъпен).

- в) Дейностите — добавената стойност — на **ERRIN** се състоят предимно в осигуряването на съвместно възлагане на обществени поръчки за помощ за реинтеграция с доставчици на услуги в трети държави и в тяхното управление и мониторинг (параметрите на помощта за реинтеграция и критериите за допустимост са определяни от отделните държави членки). След превръщането ѝ в ERRIN нейните дейности са се разширили, за да обхванат подкрепата за нови инициативи и подходи за реинтеграция. ERRIN до голяма степен се развива по план по отношение на изпълнението на своите дейности и е надхвърлила целите си за предоставяне на помощ за реинтеграция (до средата на 2020 г. обемът от случаи е достигнал 22 000 върнати лица спрямо целта от 20 000)<sup>51</sup>.

#### Подкрепа от Фронтекс

**84** От 2015 г. насам мандатът на Фронтекс е разширяван два пъти<sup>52</sup>. Вследствие на това Фронтекс все повече участва в подпомагане на държавите членки при предхождащи връщането дейности и операции по връщане в трети държави. По отношение на предхождащите връщането дейности Фронтекс предоставя на държавите членки оперативна подкрепа (например чрез разполагане на специалисти в областта на връщането) и инструменти за подобряване на сътрудничеството с трети държави (най-добри практики, консулски семинари, идентификация за видеоконференции и мисии за идентифициране).

**85** **Специалистите в областта на връщането** предоставят специализирана подкрепа на държавите членки в техните дейности в областта на връщането, например чрез укрепване на процедурите за връщане, подобряване на консулското сътрудничество с трети държави и предоставяне на ИТ и друга подкрепа. Първото командироване е осъществено през 2016 г., когато седем служители са изпратени в Гърция. Оттогава насам дейностите бавно се разрастват и през 2019 г. Фронтекс е изпратила общо 15 специалисти в областта на връщането в пет държави членки. Поради естеството на работата на специалистите в областта на връщането не са разработени общи показатели за

<sup>51</sup> ERRIN Scoreboard (Табло с показатели на ERRIN), юни 2020 г. (не е публично достъпно).

<sup>52</sup> Регламент (ЕС) 2016/1624 и Регламент (ЕС) 2019/1896; с последния се засилва ролята на Фронтекс при операции по връщане, както предхождащи връщането, така и след него.

тяхната ефективност/ефикасност. В докладите<sup>53</sup> на Фронтекс обаче са посочени конкретните постижения на специалистите, което показва тяхната добавена стойност.

**86** От 10-те обхванати от одита на ЕСП трети държави Фронтекс разполага с документи за „най-добри практики“ с две от тях. Единият е допринесъл за улесняване на съвместните операции по връщане, а другият е послужил като основа за организирането на един консулски семинар и на няколко мисии за идентифициране.

**87** С цел хармонизиране на начина, по който се прилагат новите споразумения, Комисията и/или Фронтекс са организирали **работни срещи за съответните консулски служби** в Европа. Тези семинари са включвали обмен на мнения по практически аспекти като навременното издаване на документи за пътуване и процедурите за организиране на чартърни полети. Резултатите обаче са разнородни, тъй като на следващите заседания на СРГ държавите членки са отбелязали някои подобрения, но също и продължаващи трудности.

**88** През 2018 г. Фронтекс стартира пилотен проект за система за **видеоконференции** за осъществяване на процеса на **идентифициране**. Пилотният проект е бил осъществен в сътрудничество с програмата EURLO, която е предоставила оборудването за видеоконференции, както и с MOM. През 2019 г. системата ефективно е улеснила идентифицирането на мигранти. Въпреки това три четвърти от идентифицираните мигранти впоследствие са кандидатствали за международна закрила и поради това не е могло да бъдат върнати.

---

<sup>53</sup> Annual Frontex Evaluation Reports of the Flexible Operational Activities in Return (Годишни доклади за оценка на Фронтекс на гъвкавите оперативни дейности в областта на връщането) (не са публично достъпни).

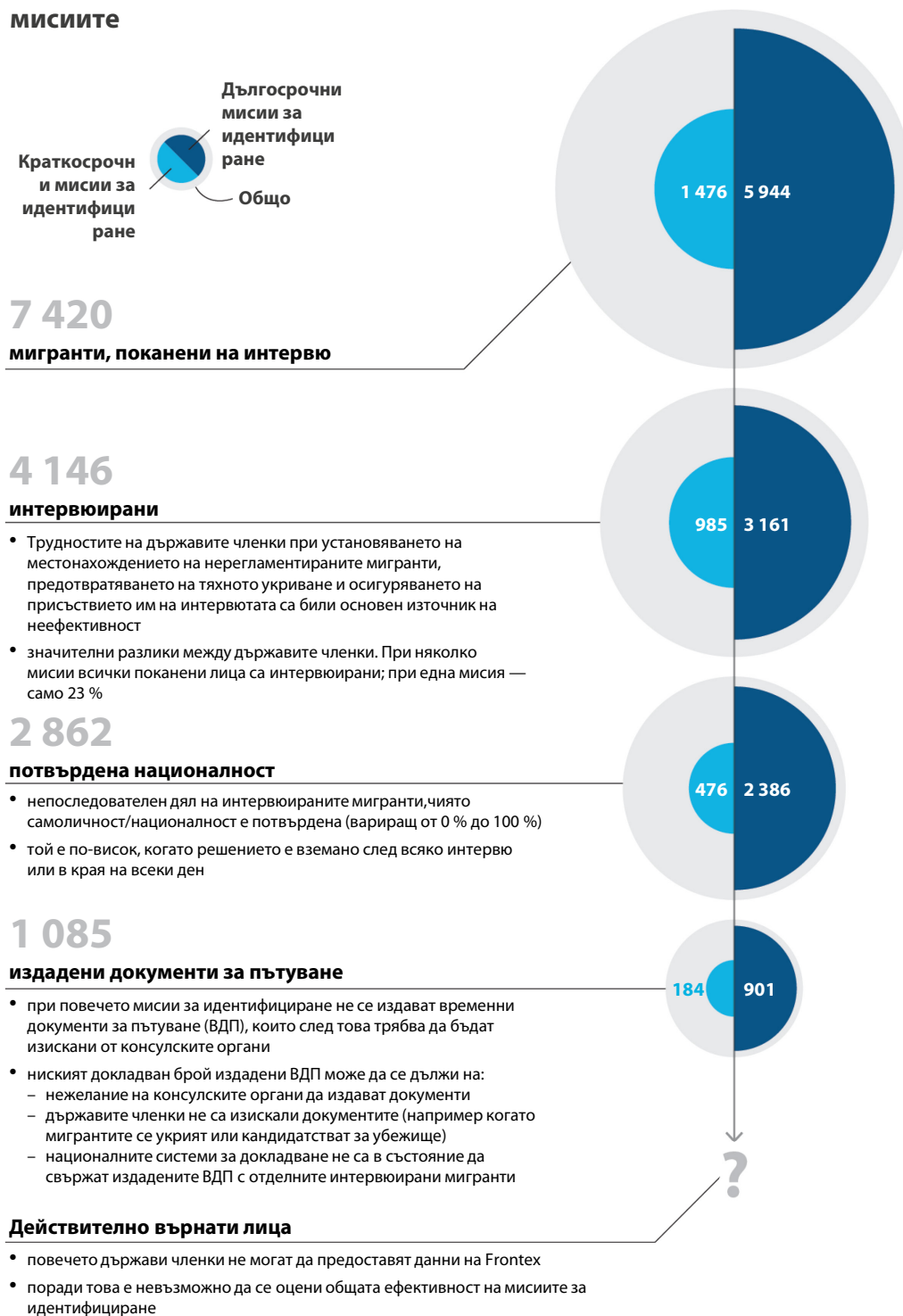


**89** Държавите членки са разработили концепцията за **мисии за идентифициране**, за да решат въпросите с консулското сътрудничество с трети държави (например когато едно консулство не желае да сътрудничи в областта на идентифицирането, няма мандат за това или не присъства физически в дадена държава членка). Фронтекс подпомага държавите членки в мисиите за идентифициране от края на 2016 г., когато е поел тази дейност от Eurint. Подкрепата от Фронтекс е свързана с искания от държавите членки и точната ѝ форма се определя за всеки отделен случай.

**90** До средата на 2020 г. Фронтекс беше подкрепила 25 краткосрочни мисии (обикновено са необходими между една и две седмици за осъществяване на дейности за идентифициране в една или повече държави членки) и пет дългосрочни мисии (разполагане в едно място, потенциално за няколко години). Резултатите от мисиите са показани на *фигура 12*.

## Фигура 12 — Мисии за идентифициране, подпомогнати от Фронтекс (октомври 2016 г. — май 2020 г.)

### Значителни недостатъци в ефикасността и резултатите от мисиите



Източник: ЕСП въз основа на данни на Фронтекс.

**91** В случая на **операциите по връщане** Фронтекс предоставя финансова и оперативна подкрепа (например чрез организиране на полети и изпращане на ескортиращи и наблюдаващи лица). Традиционно Фронтекс подпомага предимно чартърни полети. Агенцията счита, че по-голямата част от тези полети понастоящем са свързани с нейната помощ. Въпреки това чартърен полет може да бъде използван единствено със съгласието на съответната държава на връщане. От 10-те обхванати от одита на ЕСП държави две са отказали чартърни полети на Фронтекс. Няколко от чартърните полети са били организирани само с няколко върнати лица на борда<sup>54</sup>.

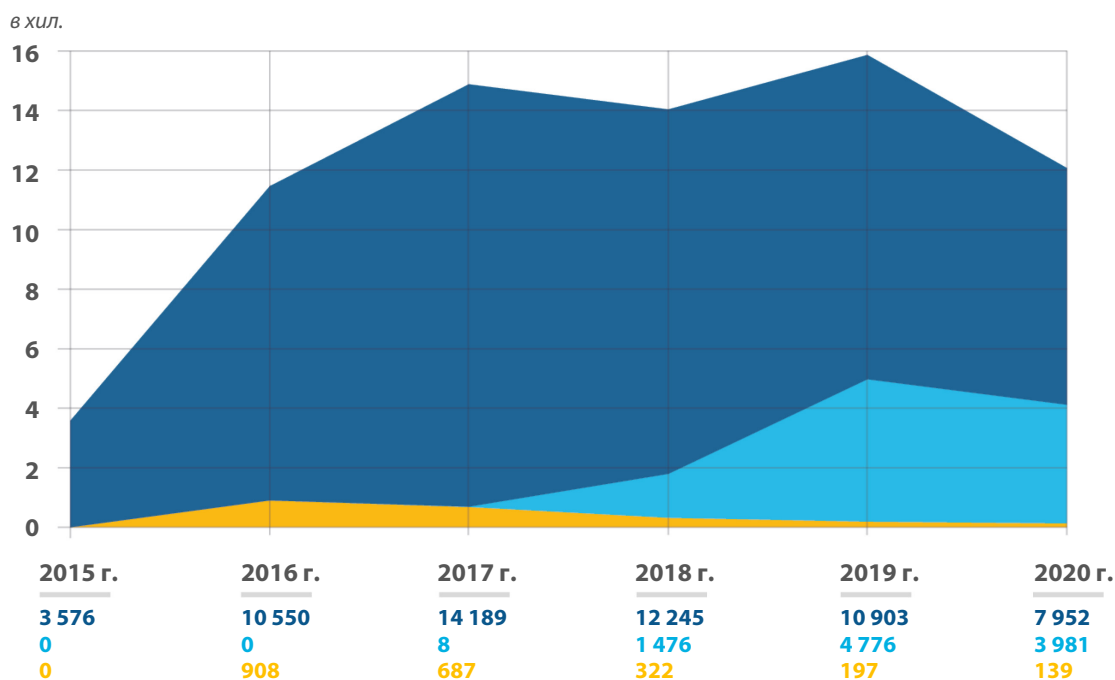
**92** В обновения план за действие относно връщането от март 2017 г. Комисията е призовала Фронтекс да „въведе механизъм за подпомагане на държавите членки при осъществяването на връщания с търговски полети“. Вследствие на това Фронтекс е сключила необходимите договори с въздушните превозвачи и е въвела вътрешни системи, като първият търговски полет е бил организиран през декември 2017 г. Оттогава насам броят им се увеличава значително (вж. **фигура 13**). Освен това Фронтекс предоставя помощ при доброволните напускания от 2019 г. и при доброволните връщания от 2020 г. Броят на подпомогнатите случаи бързо се е увеличил от 155 доброволни напускания през 2019 г. на 1 532 граждани на трети държави, върнати доброволно (както доброволни напускания, така и доброволни връщания) през 2020 г. Това отчасти е компенсирало намалелия брой на другите операции по връщане през 2020 г., причинен от ограниченията във връзка с COVID.

---

<sup>54</sup> За повече информация относно подкрепата и предизвикателствата за икономическата ефективност на чартърните операции вж. Специален доклад № 24/2019 на ЕСП „Предоставяне на убежище, преместване и връщане на мигранти —необходими са мерки за преодоляване на разминаването между цели и резултати“.

### Фигура 13 — Брой граждани на трети държави, върнати чрез Фронтекс

- Чартърни полети
- Редовни полети
- Обратни приемания съгласно Изявлението на ЕС и Турция



Източник: ЕСП въз основа на данни на Фронтекс.

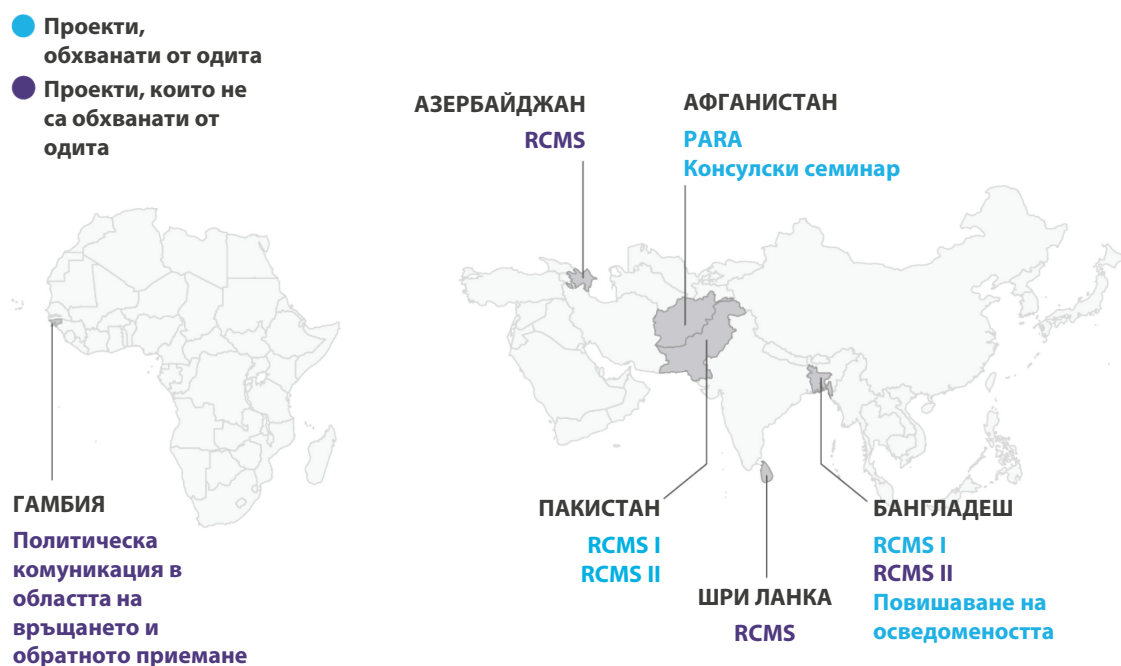
**Подкрепата за изграждане на капацитет и проектите за реинтеграция са били подходящи и до голяма степен са постигнали планираните си крайни продукти/услуги**

#### Подкрепа за изграждане на капацитет

**93** През 2016 г. Комисията стартира Инструмента за изграждане на капацитет за обратно приемане (RCBF/EURCAP). Неговата цел е да укрепи капацитета на партньорските държави за управление на връщанията и за сътрудничество с ЕС в областта на обратното приемане, както и за предотвратяване на нерегламентираната миграция. Механизмът разполага с бюджет от 38,5 млн. евро (финансиран по линия на ФУМИ) и се осъществява от МОМ. На [фигура 14](#) е представен общ преглед на действията за подкрепа на RCBF. В [приложение III](#) е представена оценката на ЕСП на шест действия, осъществени в обхванатите от одита държави. Установихме, че действията са били подходящи и като цяло са

постигнали планираните си крайни продукти. Постигнатите резултати са били отчасти задоволителни.

### Фигура 14 — Действия за подкрепа на RCBF/EURCAP, 2016—2023 г.



Източник: ЕСП въз основа на оригинален документ на MOM.

**94** Три от разгледаните от ЕСП действия на RCBF са били насочени към изграждане и експлоатация на електронната система за управление на случаите на обратно приемане (RCMS). Целта на RCMS е да автоматизира процесите и процедурите за обратно приемане, да включи заинтересованите страни (в третите държави и в държавите членки), да намали общото време за обработване на случаите и да предостави актуални статистически данни и информация. Поради това RCMS има потенциала структурно да подобри сътрудничеството с трети държави в областта на обратното приемане.

**95** RCMS в Бангладеш е успешно разработена и внедрена от ноември 2020 г., а държавите членки са започнали да я използват за подаване на искания за обратно приемане. RCMS за Пакистан е успешно проектирана, разработена и внедрена в четири пилотни държави членки (от април 2018 г.). Интервюираните от ЕСП национални представители посочиха разнородни резултати по време на пилотната фаза. Те оценяват RCMS като инструмент и считат, че тя трябва да бъде популяризирана и разширена. Властите са били по-склонни да отговарят на искания за обратно приемане и при това по-бързо. Остават обаче множество

предизвикателства. В крайна сметка RCMS е технически инструмент, чийто успех също зависи от това доколко склонни са да сътрудничат властите на дадена трета държава.

**96** В края на 2018 г. Комисията е одобрила втората фаза на проекта RCMS за Пакистан с цел системата да се направи достъпна за другите държави членки. При това разширяване обаче се наблюдават големи закъснения. MOM и властите в Пакистан са подписали необходимото споразумение за услуги едва 18 месеца по-късно, през юли 2020 г., поради пречки от пакистанска страна.

**97** ЕСП разгледа още три действия за изграждане на капацитет, които отговарят на специфичните нужди, договорени по време на СРГ. Те са били от полза за установяването на сътрудничество в рамките на наскоро постигнатите договорености за обратно приемане.

#### **Помощ за реинтеграция**

**98** В съответствие с Директивата относно връщането следва да се отдава предпочитание на доброволното връщане пред принудителното извеждане<sup>55</sup>. Социално-икономическата реинтеграция също е важен стимул за доброволното връщане на мигрантите. Тя предоставя перспективи за препитание на върнатите лица и поради това прави тяхното връщане по-достойно и устойчиво. По време на преговорите за EURA и на следващите СКП/СРГ обхванатите от одита на ЕСП държави редовно са подчертавали значението на достойното връщане на своите граждани и на тяхната реинтеграция. [Приложение IV](#) съдържа оценката на ЕСП на подкрепата за реинтеграция, предоставена в обхванатите от одита държави.

---

<sup>55</sup> Директива 2008/115/ЕО относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни, съображение 10.

**99** Комисията е финансирала помощта за реинтеграция във всичките 10 държави, обхванати от одита на ЕСП. Тя е направила това чрез ФУМИ и чрез фондовете на ЕС за развитие:

- а) По линия на ФУМИ Комисията е съфинансирала доброволните и принудителните връщания, извършвани от държавите членки. Между 2015 г. и 2019 г. от ФУМИ са съфинансирани общо около 276 000 връщания в целия свят (от които 159 000 са били доброволни). Около 40 % от върнатите лица са получили помощ за реинтеграция<sup>56</sup>. Комисията обаче не е предвидила общи минимални изисквания или стандарти за тази помощ, която е била разработена предимно на национална основа.
- б) От фондовете за развитие на ЕС са финансирани доброволни връщания, помощ за реинтеграция за вътрешно разселени лица, мигранти, намиращи се в трети държави, или такива, които са блокирани по миграционните маршрути. Съответните проекти са имали силно хуманитарно измерение, както и измерение, свързано с развитието и/или с управлението на миграцията. Като цяло върнатите лица от Европа са съставлявали само малка част от тези, които са получили помощ, заради преобладаващо малкия им брой. Например над 820 000 лица са се върнали в Афганистан от Иран и Пакистан през 2018 г.<sup>57</sup>, което е в контраст с 3 120 афганистански граждани, които са се върнали от ЕС.

**100** ЕСП разгледа 14 проекта за реинтеграция и установи, че са били подходящи за нуждите на върнатите лица и третите държави. Проектите бяха насочени към икономическата, социалната и психосоциалната реинтеграция на върнатите лица, към подобряване на условията на живот в приемащите общности и/или към укрепване на капацитета на държавите на произход за управление на миграцията и реинтегриране на завръщащите се мигранти.

---

<sup>56</sup> Доклад на Комисията, [Годишен доклад за управлението и изпълнението на бюджета на ЕС](#), COM(2020) 265 final, стр. 32 и 155.

<sup>57</sup> [Returns to Afghanistan, Joint IOM-UNHCR Summary Report 2018](#) (Връщания в Афганистан, Съвместен обобщаващ доклад на МОМ и ВКБООН за 2018 г.), публикуван в Кабул, май 2019 г., стр. 4.

**101** Установихме, че 11 проекта са постигнали (или има вероятност да постигнат) планираните си крайни продукти/услуги. В два от 11-те случая обаче закъсненията (поради сложната обстановка в областта на сигурността в Афганистан) са се отразили върху изпълнението на проектите. Три от 14-те проекта са били засегнати от по-сериозни затруднения. Към момента на одита трите проекта бяха в процес на осъществяване и Комисията и нейните партньори по изпълнението предприеха редица смекчаващи мерки в отговор на затрудненията.

**102** В няколко случая (Афганистан, Гвинея и Нигерия) нуждата от помощ за реинтеграция е надхвърляла първоначално разпределения бюджет за проектите. В тези случаи Комисията и ИДФЕС са реагирали гъвкаво, като са предоставили необходимата допълнителна подкрепа (вж. [каре 4](#)).



## Каре 4

### Подкрепа от ЕС за справяне с мигрантската криза в Либия

През 2019 г. ЕС одобри регионалното действие за региона на Сахел и езерото Чад на обща стойност 121 млн. евро. С действието се предоставят ресурси за улесняване на 9 000 доброволни (хуманитарни) връщания, за защита на 12 400 мигранти, които са блокирани или са в уязвимо положение, за търсене и спасяване на 10 000 мигранти, които са били блокирани в пустинята, и за подкрепа на реинтегрирането на 38 050 върнати лица. Действието е разработено от МОМ след предоставен мандат от съвместната работна група на Африканския съюз, ЕС и Обединените нации наред с други програми на ЕС и МОМ, насочени към преодоляване на мигрантската криза в Либия.

Действието допълва 13 национални действия, които се осъществяват в региона на Сахел и езерото Чад от 2017 г. в рамките на съвместната инициатива на ЕС и МОМ. Те са се оказали недостатъчни с оглед на последвалата криза в Либия. В Гвинея например националното действие първоначално е било планирано да подпомогне 2 000 върнати лица; в края на 2018 г. в действителност 9 200 души са поискали подкрепа за реинтегриране.

В края на 2020 г. ЕС се съгласи да удължи регионалното действие с 18 месеца и да увеличи общия му принос на 188 млн. евро, като целта е да се осигури допълнителна закрила за хиляди уязвими и блокирани мигранти и да се улесни тяхното безопасно и достойно доброволно връщане.

Като цяло ИДФЕС значително е допринесъл за доброволното връщане на над 50 000 мигранти от Либия и за тяхната реинтеграция в държавите им на произход в рамките на работната група на ЕС-АС-ООН. Той също така е допринесъл за стабилизиране на общността в Либия, като е предоставил достъп на 3,5 млн. души до по-добро здравеопазване и като е осигурил основно образование на 70 000 деца<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> EUTF-Factsheet 2020-Libya, short versions\_V.17 (Фактологична справка на ИДФЕС за 2020 г.— Либия, кратки версии).

**103** Към момента на одита проектите за реинтеграция бяха в процес на осъществяване и наличната информация не позволи на ЕСП да оцени вероятността за постигане на техните планирани резултати. В това отношение проектите в Афганистан, Бангладеш, Гвинея, Ирак, Мароко, Нигерия и Тунис съдържаха компоненти за укрепване на управлението на миграцията, в т.ч. капацитета на националните органи за осигуряване на помощ след пристигане и за реинтегриране. Постигането на резултата „устойчива реинтеграция на завръщащите се мигранти“ също така ще зависи от външни фактори и от наличните ресурси за продължаване на предоставянето на помощ след приключване на проектите.

**104** Интервюираните от ЕСП заинтересовани страни подчертаха значението на безопасното и достойно връщане и устойчивата реинтеграция на завърналите се лица. С изключение на един проект, всички разгледани от ЕСП проекти за реинтеграция включват (където е приложимо) компонент за мониторинг с цел оценка на устойчивостта на помощта във времето. По-специално MOM (която осъществява седем от 14-те одитирани проекта за реинтеграция) е разработила всеобхватна методология за оценка на устойчивостта на своята подкрепа за реинтеграция и постепенно я е прилагала за проектите си за реинтеграция от 2017 г. насам<sup>59</sup>. Това би й дало възможност да сравни постигнатите резултати по отделните проекти, държави и във времето, и по-добре да идентифицира факторите за успешна реинтеграция.

**105** Съгласно определението на MOM реинтеграцията може да се счита за устойчива, когато върнатите лица са постигнали равнища на икономическа независимост, социална стабилност в рамките на своите общности, както и психосоциално благосъстояние, които им позволяват да се справят с причините за (повторна) миграция<sup>60</sup>. Докладите на MOM за реинтеграцията в рамките на съвместната инициатива на ЕС и MOM<sup>61</sup>, заедно с предварителните данни от други държави, показват, че като цяло са постигнати устойчиви резултати (въпреки че компонентът за икономическа реинтеграция е получил относително

---

<sup>59</sup> За подробно описание на методологията вж. [IOM Biannual Reintegration Report #2](#) (Двугодишен доклад на MOM за реинтеграцията № 2), ноември 2019 г., стр. 32—37.

<sup>60</sup> [Двугодишен доклад на MOM за реинтеграцията № 2](#), ноември 2019 г., стр. 30.

<sup>61</sup> Документът е достъпен на адрес: [migrationjointinitiative.org](http://migrationjointinitiative.org).

по-ниски оценки от социалния и психосоциалния) за хората, чието местоположение е могло да бъде определено и които са се съгласили да участват в проучването. За разлика от това, при средносрочната оценка на две програми, осъществени от други организации в Афганистан, е установена незадоволителна устойчивост по отношение на помощта.

### **Наличните данни не са позволили на Комисията цялостен мониторинг на обратното приемане**

**106** Комисията (Евростат) съставя европейската статистика за миграцията и международната закрила от 2008 г. Държавите членки предоставят данните в съответствие с регламент на ЕС, който е актуализиран през 2020 г.<sup>62</sup> Статистиката относно връщанията<sup>63</sup> включва годишни данни за:

- а) броя на гражданите на трети държави със заповед да напуснат, разпределени по гражданството на съответните лица;
- б) броя на гражданите на трети държави, които в действителност са напуснали вследствие на административно или съдебно решение или акт, както е посочено в буква а), разпределени според гражданството на върнатите лица („върнати граждани на трети държави“).

**107** В актуализирания регламент от референтната 2021 година се предвижда по-голяма честота (от годишна на тримесечна база) и допълнително разпределение (по възраст, пол, по непридружени непълнолетни лица, по вид на връщането и получената помощ, по държава на местоназначение) на данните.

---

<sup>62</sup> Регламент (ЕС) 2020/851 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2020 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 862/2007 относно статистиката на Общността за миграцията и международната закрила.

<sup>63</sup> Регламент (ЕО) № 862/2007, член 7.

**108** Ключов показател за ефективността на политиката на връщане е „действителният процент на връщанията“, изчислен като броя на лицата, които действително са напуснали територията на ЕС, разделен на броя на тези със заповед за напускане на ЕС (показатели б) и а) по-горе). Комисията използва показателя в своите документи<sup>64</sup>, като взема предвид предизвикателствата, които засягат качеството на съответните данни<sup>65</sup>. Тези предизвикателства се дължат на разлики в националните процедури и законодателство, както и на слабости в законодателната рамка на ЕС и информационните системи за управление на границите. Основните проблеми и мерките, които е предприела Комисията през последните години за тяхното решаване, са обобщени в [приложение V](#).

**109** За целите на мониторинга и поради липсата на подходящи европейски данни от 2011 г., отделът на Фронтекс за анализ на риска събира на месечна база данни от държавите членки относно решенията за връщане за незаконно пребиваващи граждани на трети държави и тяхното действително връщане.

**110** Като част от своята мрежа за оценка на риска (FRAN) Фронтекс събира данните чрез различни канали и като използва различна методология от тази на Евростат. Това означава, че данните не са съпоставими (вж. [фигура 15](#)). По подобен начин, както и в случая с Евростат, данните на Фронтекс съдържат слабости<sup>66</sup>. Освен това няколко държави членки не са предоставили данни<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> Например в COM(2018) 634 final, стр. 2.

<sup>65</sup> Вж. например Евростат, Statistics explained – Enforcement of immigration legislation statistics (Статистиката в достъпна форма — Статистически данни за прилагането на законодателството в областта на имиграцията), 11 юли 2019 г., раздел Non-EU citizens ordered to leave the EU (Граждани на държави извън ЕС със заповед да напуснат ЕС).

<sup>66</sup> Фронтекс е обяснила слабостите в раздели 5.7 и 6.3 от своя [Анализ на риска за 2019 г.](#)

<sup>67</sup> Вж. [Risk Analysis for 2019](#) (Анализ на риска за 2019 г.), стр. 25 и [Risk Analysis for 2020](#) (Анализ на риска за 2019 г.) на Фронтекс, стр. 32.

## Фигура 15 — Данни на Евростат и Фронтекс относно решенията за връщане



*Източник:* ЕСП въз основа на Евростат (статистически таблици „Граждани на трети държави със заповед да напуснат ЕС-28 през 2019 г.“ [migr\_eiord]) и данни на Фронтекс (Анализ на риска за 2020 г., приложение, таблица 11. Решения за връщане, издадени през 2019 г.).

**111** В рамките на различни форуми държавите членки, Комисията и Фронтекс са обменяли информацията относно сътрудничеството с приоритетните трети държави в областта на обратното приемане. По-специално Комисията е организираща месечни заседания на „Експертната група по въпросите на обратното приемане“, за да обменя оперативна информация с националните експерти. Тази информация обаче не е била систематично събирана и предоставяна и не е била пълна.

**112** В преразгледания Визов кодекс (вж. точка 51) от Комисията се изисква „редовно и най-малко веднъж годишно да извършва оценка на сътрудничеството на съответните трети държави във връзка с обратното приемане въз основа на надеждни данни“<sup>68</sup>. Показателите се отнасят до:

- а) броя на решенията за връщане;
- б) броя на действителните принудителни връщания като процент от издадените решения;
- в) броя на исканията за обратно приемане, приети от третата държава, като процент от общия брой на исканията за обратно приемане, които са ѝ били представени;
- г) степента на практическо сътрудничество с оглед на връщането на различните етапи от процедурата за връщане (идентифициране, издаване на документи за пътуване и приемане на пътни документи от ЕС, съгласие за обратното приемане на лица и приемане на полети и операции по обратно връщане).

<sup>68</sup> Регламент за Визовия кодекс, член 25а, параграф 2.

**113** Изискваните данни относно връщанията и относно сътрудничеството за обратно приемане обаче не са нито пълни, нито съпоставими между отделните държави членки (букви а) и б) по-горе; вж. точка **108** и *приложение V*), или не съществуват на ниво ЕС (букви в)<sup>69</sup> и г).

**114** За да компенсира липсата на налични данни, през януари 2020 г. Комисията е започнала проучване за събиране на данни заедно с Фронтекс, придружено от подробни въпросници относно качеството на сътрудничеството в областта на обратното приемане между държавите членки и 39 трети държави, представляващи интерес.

**115** Събраните количествени данни са следните: издадени заповеди за връщане (що се отнася до самите решения и броя на засегнатите в тях лица); ефективни връщания; заявления за временни документи за пътуване (ВДП) и издадени ВДП. Показателите относно заповедите за връщане (решенията) и относно действителните връщания съответстват на събраните преди това данни чрез Мрежата за анализ на риска на Фронтекс и имат същите слабости (вж. точка **108**). Показателите относно поисканите и издадените ВДП са нови и само 20 държави членки са предоставили данни. Данните показват, че държавите членки са подавали искания за ВДП само за малка част от издадените решения за връщане (за 12 от държавите членки цифрата е била под 3 %). Въпреки че невинаги са необходими ВДП (например мигрантите могат да имат документи за пътуване, да се връщат на доброволна основа или да се укриват), а на едно и също лице могат да бъдат издадени няколко решения за връщане, данните показват, че в общия случай повечето държави членки не са потърсили сътрудничество от държавите на произход при повторното издаване на документи и обратното приемане на незаконно пребиваващи мигранти. За случаите, в които е търсено сътрудничество, има значителна разлика между държавите членки в докладвания процент получени ВДП спрямо поисканите, като данните варират от 13 % до 100 %.

---

<sup>69</sup> През 2020 г. Фронтекс е започнала да събира тези данни на месечна база от държавите членки.

**116** Въпросникът относно качеството е включвал 14 подробни въпроса за сътрудничеството в областта на обратното приемане за всяка от 39-те трети държави. Един от въпросите е бил свързан със спазването на сроковете за издаване на документи за пътуване, определени в споразуменията за обратно приемане. Не са събрани обаче данни относно действителната (средна) продължителност на процеса.

**117** На 10 февруари 2021 г. Комисията приключи и представи на Съвета своята оценка на резултатите от проучването<sup>70</sup>. Въз основа на предложение на Комисията и като вземе предвид цялостните отношения на Съюза със съответната трета държава, Съвета има възможност да задейства положителните или отрицателните стимули, предвидени в преразгледания Визов кодекс<sup>71</sup>.

**118** Този нов процес има потенциала да подобри сътрудничеството на ЕС с трети държави в областта на обратното приемане чрез:

- а) засилване на събирането и обмена на данни от страна на държавите членки в областта на сътрудничеството за обратно приемане. За първи път количествените и качествените данни относно сътрудничеството в областта на обратното приемане с приоритетните трети държави ще бъдат налични на ниво ЕС;
- б) изготвяне на редовна годишна оценка на сътрудничеството от съответните трети държави, което дава възможност (след няколко такива оценки) за установяване на ясни тенденции в областта на сътрудничеството;
- в) предоставяне на възможност за основани на факти решения за политиката в областта на сътрудничеството за обратно приемане.

---

<sup>70</sup> Доклад на Комисията до Съвета — Оценка на Комисията на равнището на сътрудничество на трети държави в областта на обратното приемане през 2019 г., COM(2021) 55 final (документът не е публично достъпен).

<sup>71</sup> Регламент за Визовия кодекс, член 25а, параграф 5 и член 25а, параграф 8.

**119** Липсата на еквивалентен процес за събиране на данни относно сътрудничеството за обратно приемане в миналото, съчетана с недостатъците на данните относно връщанията (вж. точки **108—110** и **приложение V**), не даде възможност на ЕСП да оцени цялостното въздействие на действията на ЕС за подобряване на сътрудничеството с трети държави в областта на обратното приемане.



## Заклучения и препоръки

**120** Като цяло ЕСП достига до заключението, че действията на ЕС за засилване на сътрудничеството с трети държави в областта на обратното приемане са били подходящи, но са дали ограничени резултати.

**121** ЕСП избра 10-те държави с най-голям абсолютен брой незаконно пребиваващи мигранти, които не са били върнати, през периода 2014—2018 г. (вж. точка **17**). Установихме, че Съветът и Комисията официално са определили тези 10 трети държави като приоритет и са участвали с тях в преговори за обратно приемане. Комисията също така е участвала в диалог по въпросите на миграцията с другите две държави, но без някакъв съществен напредък в областта на обратното приемане (точки **24** и **25**).

**122** През периода 2015—2020 г. ЕС е постигнал ограничен напредък при сключването на споразумения за обратно приемане, но по-успешно е сключвал правно необвързващи договорености за обратно приемане. Показаната политическа воля от третите държави е от съществено значение за успешните преговори за обратно приемане. Въпреки че Комисията и ЕСВД са предоставили политическа подкрепа за възобновяване на прекратените преговори, според интервюираните от ЕСП национални заинтересовани страни е необходимо да се засили политическата ангажираност на Комисията и ЕСВД с трети държави (точки **26—28**).

**123** Комисията и държавите членки не са взели предвид в достатъчна степен поуките от предходните EURA, а дълготрайните проблеми (предимно настояването за клаузата TCN и нежеланието на третите държави да я приемат дори когато е била включена в двустранните споразумения) продължават да бъдат основни пречки в преговорите за EURA. За разлика от това Комисията и държавите членки не са настоявали EUTD да бъде включен в договорените споразумения, въпреки потенциала му да преодолее ефективно трудностите при сътрудничеството в областта на обратното приемане (точки **29—33**).

**124** Договореностите за обратно приемане имат същата цел като EURA, но съдържанието им е по-гъвкаво. Официалният мандат за преговори на Комисията обаче не ѝ позволява да се откаже от неуспешните преговори за EURA и да преследва по-бърза договореност за обратно приемане (точки **34—38**).

## **Препоръка 1 — Възприемане на гъвкав подход при преговорите за EURA**

---

Комисията следва да се споразумее със Съвета за по-гъвкав подход при преговорите за EURA:

- чрез адаптиране на съдържанието на EURA към специфичните характеристики на сътрудничеството със съответната трета държава в областта на обратното приемане и чрез оценка на действителната необходимост от включване (или не) на клаузата TCN, EUTD и другите чувствителни клаузи при предлагането на Съвета на проект на указания за водене на преговори;
- в случай на дългосрочни неуспешни преговори за EURA, чрез договаряне на процедура за постигане на алтернативни договорености за обратно приемане, когато е целесъобразно.

**Срок на изпълнение — 31 декември 2022 г.**

**125** Комисията и държавите членки не са разработили стратегически подход, обхващащ политиките на ЕС и националните политики за създаване на широкообхватни пакети за подпомагане на преговорите за EURA. Освен това Комисията и държавите членки не са постигали систематично единна позиция с третите държави, а Комисията невинаги е включвала ключовите държави членки в процеса на улесняване на преговорите с трети държави. Когато държавите членки са били включвани, това е подобрявало колективното политическо влияние на ЕС и се е оказало от полза за постигането на резултати (точки **39—46**).

## Препоръка 2 — Създаване на полезни взаимодействия с държавите членки

---

Комисията следва да създаде полезни взаимодействия с държавите членки с цел улесняване на преговорите за EURA и договореностите за обратно приемане:

- преди започването на преговори, чрез постигане на съгласие с държавите членки относно политиките на ЕС и националните политики, които потенциално биха могли да се използват като стимули;
- чрез систематично включване на ключови държави членки в процеса на улесняване на преговорите с трети държави.

### Срок на изпълнение — Незабавно

**126** ЕС е постигнал ограничен напредък при създаването на структурни стимули за изпълнение на задълженията за обратно приемане на третите държави. В областта на визовата политика преразгледаният Визов кодекс е предоставил на ЕС механизъм и инструменти за стимулиране на сътрудничеството с трети държави в областта на обратното приемане. В новия Инструмент за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество Комисията е предложила за съседните държави да се запази основан на резултатите стимул, като сътрудничеството в областта на миграцията се добави сред критериите за възнаграждаване на напредъка в областта на доброто управление. Тя също така е предложила хоризонтална цел за разходите в размер на 10 %, която да спомогне „да се даде възможност на Съюза да отговори на предизвикателствата, потребностите и възможностите, свързани с миграцията“. В областта на търговската политика от 2015 г. насам не е постигнат съществен напредък при създаването на стимули за насърчаване на сътрудничеството с трети държави в областта на обратното приемане. Що се отнася до законната миграция, двустранните трудови и образователни схеми на държавите членки не са използвани в достатъчна степен на ниво ЕС. ЕС не е бил склонен да използва „отрицателни“ стимули в подкрепа на преговорите за обратно приемане, за да не се окажат контрапродуктивни (точки [47](#)—[68](#)).

**127** Постигнат е напредък при увеличаването на координацията между службите на Комисията и между държавите членки. Създадената през 2016 г. работна група на Комисията в подкрепа на прилагането на рамката за партньорство е послужила като форум за координация и дискусии между службите на Комисията и ЕСВД. През декември 2019 г. Комисията създаде постоянна „проектна група“ от членове на Комисията по въпросите на миграцията, за да засили координацията на политическо равнище. Неофициалният лостов механизъм на Корепер в областта на визите е предоставил инструментариум от мерки по отношение на визите, в случай че третите държави не сътрудничат в областта на обратното приемане. Самото съществуване на механизма е спомогнало за подобряване на сътрудничеството в областта на обратното приемане в няколко случая. Положителният опит е довел до разработването на неофициален „всеобхватен лостов механизъм“ на Корепер, който е предоставил потенциална възможност за активизиране на различни политики с цел подобряване на сътрудничеството с трети държави в областта на връщането и обратното приемане (точки [69—72](#)).

### **Препоръка 3 — Укрепване на стимулите за сътрудничество с трети държави в областта на обратното приемане**

---

В началната фаза Комисията следва да оцени потенциала за използване на всички новопредложени споразумения, инструменти и политики, свързани с трети държави, като стимули за управление на миграцията и за сътрудничеството в областта на обратното приемане.

**Срок на изпълнение — 31 декември 2022 г.**

**128** Ефективното обратно приемане може да бъде възпрепятствано от множество предизвикателства. Със съдържанието на EURA/договореностите се преодоляват по-голямата част от най-често срещаните пречки пред безпроблемното обратно приемане. В този контекст СКОП/СРГ са предоставили форуми за периодична оценка на сътрудничеството в областта на обратното приемане. Повтарящият се характер на някои от обсъжданите въпроси обаче показва ограниченията на тяхната ефективност (точки [74—79](#)).

**129** Мрежите за връщане на ЕС (Eurint, EURLO, ERRIN) са успели да обединят националните ресурси и техните резултати се оценяват от участващите държави. С удължаванията на своя мандат Фронтекс постепенно е поела някои дейности на мрежите. Прехвърлянията на EURLO и ERRIN обаче са били изправени пред предизвикателства поради недостиг на човешки и финансови ресурси във Фронтекс (точки **80—83**).

**130** От 2015 г. насам мандатът на Фронтекс е разширяван два пъти, което е довело до по-голяма подкрепа за държавите членки по отношение на предхождащите връщането дейности и операциите по връщане. Трудностите на държавите членки при установяването на местонахождението на нерегламентираните мигранти, предотвратяването на тяхното укриване и осигуряването на присъствието им на интервютата са били основен източник на неефективност що се отнася до мисиите за идентифициране. В случая на операциите по връщане подкрепата на Фронтекс за връщания с редовни полети и при доброволните напускания и връщания бързо се увеличава (точки **84—92**).

**131** Установихме, че шестте разгледани проекта, които Комисията е финансирала по линия на RCBF, са били подходящи за подобряване на сътрудничеството в областта на обратното приемане. ЕСП счита, че по-специално разработването с трети държави на електронни системи за управление на случаите на обратно приемане има потенциала да подобри сътрудничеството на структурно равнище (точки **93—97**).

**132** Комисията е финансирала проекти за помощ за реинтеграция във всичките 10 държави, обхванати от одита на ЕСП. ЕСП установи, че разгледаните проекти са били подходящи за нуждите на върнатите лица и третите държави. От 14 проекта 11 са постигнали (или има вероятност да постигнат) планираните си крайни продукти/услуги, макар и със закъснение в два случая (точки **98—103**).

**133** Интервюираните в рамките на нашия одит заинтересовани страни подчертаха значението на безопасното и достойно връщане и устойчивата реинтеграция на завърналите се лица. С изключение на един проект, всички разгледани от ЕСП проекти за реинтеграция включват компонент за мониторинг с цел оценка на устойчивостта на помощта във времето. Тъй като към момента на одита проектите все още бяха в процес на осъществяване, окончателните резултати по отношение на устойчивостта все още не са налични. Предварителните данни обаче показват окуражаващи резултати (точки [104](#) и [105](#)).

**134** ЕСП установи недостатъци в данните на ЕС за връщанията, що се отнася до изчерпателността им, както и на съпоставимостта на тези данни между държавите членки. Това се дължи на разлики в националните процедури и законодателство, както и на слабости в законодателната рамка на ЕС и информационните системи за управление на границите. През последните години Комисията е представила законодателни предложения, насочени към по-голямата част от тези слабости. Много от предложените промени обаче все още са част от законодателния цикъл или все още не са влезли изцяло в сила. Освен това все още липсват данни относно бързината на процедурите за обратно приемане и трайния характер на реинтеграцията на завърналите се мигранти (точки [106—110](#) и [приложение V](#)).

**135** Държавите членки, Комисията и Фронтекс са обменяли оперативна информация относно сътрудничеството с приоритетните трети държави в областта на обратното приемане на редовни заседания. Тази информация обаче не е била систематично събирана и предоставяна и не е била пълна. С преразглеждането на Визовия кодекс през 2019 г. Комисията е задължена да оценява редовно и въз основа на надеждни данни сътрудничеството с трети държави в областта на обратното приемане. Тази редовна оценка има потенциала да подобри събирането и обмена на данни от ЕС и да улесни основаните на факти решения за политиката в областта на сътрудничеството за обратно приемане. Липсата на еквивалентен процес за събиране на данни относно сътрудничеството за обратно приемане в миналото, съчетана с недостатъци в данните относно връщанията, не даде възможност на ЕСП да оцени цялостното въздействие на действията на ЕС за подобряване на сътрудничеството с трети държави в областта на обратното приемане (точки [111—119](#)).

## Препоръка 4 — Подобряване на събирането на данни

---

Комисията следва да подобри събирането на данни относно обратното приемане и устойчивия характер на реинтегрирането:

- чрез въвеждане на допълнителен критерий за разбивка на бързината на процедурите за обратно приемане, като се използват данни, които трябва да бъдат предоставени от държавите членки; и
- чрез систематично събиране на данни относно трайния характер на реинтегрирането на завърналите се лица.

**Срок на изпълнение: 31 декември 2023 г.**

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав III с ръководител Bettina Jakobsen — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на 6 юли 2021 г.

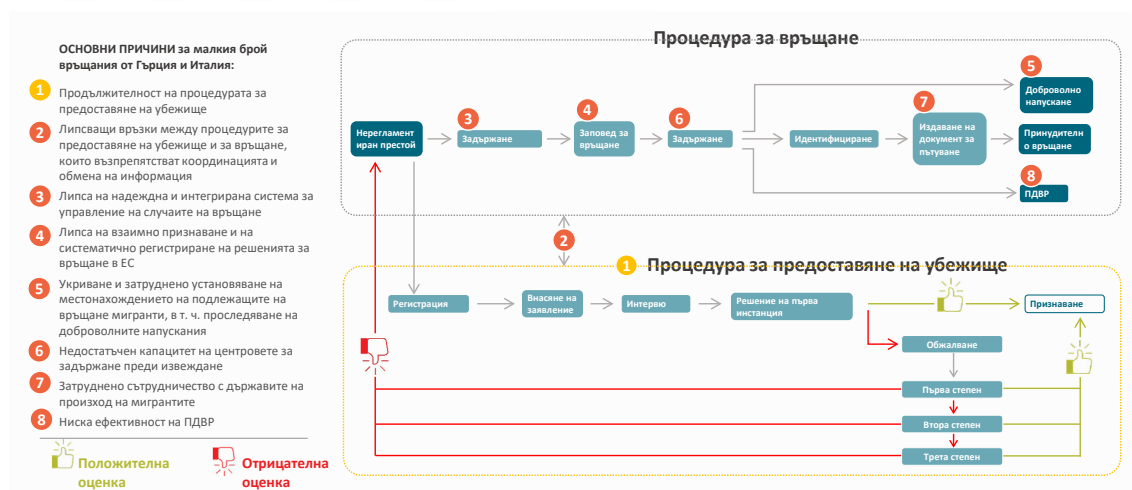
*За Сметната палата*

Klaus-Heiner Lehne  
*Председател*

# Приложения

## Приложение I — Основни причини за малкия брой връщания от Гърция и Италия

ПРОЦЕНТ НА ДЕЙСТВИТЕЛНИТЕ ВРЪЩАНИЯ В ЕС МЕЖДУ 2014 г. И 2018 г.



Източник: Специален доклад № 24/2019 на ЕСП „Предоставяне на убежище, преместване и връщане на мигранти — необходими са мерки за преодоляване на разминаването между цели и резултати“, фигура 25.



## Приложение II — Призови за създаване и прилагане на стимули

### Заклучения на Европейския съвет

Заседание на Европейския съвет (18 октомври 2018 г.) — Заклучения, EUCO 13/18

„Нужни са повече действия за улесняване на действителните връщания. Следва да се подобри прилагането по недискриминационен начин спрямо всички държави членки на съществуващите споразумения за обратно приемане и да се сключат нови споразумения и спогодби, като същевременно се създава и прилага **необходимото въздействие** посредством всички съответни политики, инструменти и средства на ЕС, **включително развитието, търговията и визите.**“

Заседание на Европейския съвет (19 октомври 2017 г.) — Заклучения, EUCO 14/17

„Европейският съвет призовава още [...] да се намерят начини да се упражни **необходимото въздействие**, като се използват всички политики, инструменти и средства на ЕС в съответните области, включително **развитието, търговията и визите**, с цел постигане на измерими резултати по отношение на предотвратяването на незаконната миграция и връщането на незаконните мигранти.“

Заседание на Европейския съвет (22 и 23 юни 2017 г.) — Заклучения, EUCO 8/17

„Въз основа на обновения план за действие относно връщането ще се въведат добре функциониращи споразумения и прагматични механизми за обратно приемане с трети държави на равнище ЕС без излишно забавяне и чрез използване на всички възможни **лостове**, включително — ако е необходимо — чрез преразглеждане на **визовата политика** спрямо трети държави.“

Заседание на Европейския съвет (20 и 21 октомври 2016 г.) — Заклучения, EUCO 31/16

„Европейският съвет припомня, че е важно да продължи работата за осъществяване на партньорска рамка за сътрудничество с отделните страни на произход или транзитно преминаване [...] да се намерят начини да се упражни **необходимото въздействие**, като се използват всички подходящи политики, инструменти и средства на ЕС, **включително развитието и търговията**“.

[Заседание на Европейския съвет \(28 юни 2016 г.\) — Заключение, EUCO 26/16](#)

„ЕС ще създаде и ще приложи бързо тази [партньорска] рамка, основана на ефективни **стимули** и подходящи **условия**, като се започне с ограничен брой приоритетни страни на произход и транзитно преминаване [...] с оглед създаване и прилагане на **необходимите стимули** чрез използване на всички имащи отношение политики, инструменти и механизми на ЕС, включително **сътрудничеството за развитие и търговията.**“

[Заседание на Европейския съвет \(25 и 26 юни 2015 г.\) — Заключение, EUCO 22/15](#)

„**Ще бъдат мобилизирани всички инструменти** за насърчаване на обратното приемане на незаконните мигранти от държавите на произход и транзитните държави. [...] въз основа на принципа „повече за повече“ помощта и политиките на ЕС ще се използват за създаване на **стимули** за прилагането на съществуващите споразумения за обратно приемане и сключването на нови.“

### Съобщения на Комисията

[По-ефективна политика на Европейския съюз в областта на връщането – обновен план за действие, Съобщение на Комисията, COM\(2017\) 200 final](#)

Работата с трети държави чрез рамката за партньорство, като се използват **всички налични политики и инструменти**, ще спомогне за по-добро сътрудничество с цел установяване на самоличността на граждани на тези държави, издаването на нови документи за тях и обратното им приемане. Като цяло следва да се използват специфични подходи, чрез които да се определят **всички интереси, стимули и средства**, които са от значение в отношенията с конкретна партньорска държава [...] с цел по-нататъшно подобряване на сътрудничеството в областта на връщането и обратното приемане.“

[Създаване на нова рамка за партньорство с трети държави в рамките на европейската програма за миграцията, Съобщение на Комисията, COM\(2016\) 385 final](#)

„ЕС и неговите държави членки следва да обединят своите **инструменти и механизми**, за да се договорят пактове с трети държави, за да се управлява по-добре миграцията. Това означава, за всяка държава партньор, разработването на комбинация от **положителни и отрицателни стимули**, чието използване следва да се ръководи от ясно разбиране, че цялостните отношения между ЕС и тази държава ще бъдат ръководени по-специално от способността и желанието на държавата да сътрудничи в областта на управлението на миграцията. Ще трябва

да се използва **пълната гама политики, финансови инструменти и инструменти за външните отношения** на ЕС.“

План за действие на ЕС относно връщането, Съобщение на Комисията, COM(2015) 453 final

„ЕС трябва да **увеличи своето влияние** в областта на обратното приемане в отношенията си с партньорските страни, за да гарантира изпълнението на съществуващите ангажименти и споразумения и да улесни договарянето и сключването на нови такива. [...] Връщането и обратното приемане следва да бъдат част от насочен към трета страна балансиран и консолидиран пакет на ЕС, който се основава на **всички съответни политики**, по-специално вътрешните работи, външната политика, помощта за развитие, търговията, сигурността, с оглед на постигането на целите на политиката на ЕС в областта на миграцията. Когато е подходящо, следва да се въведе **обвързаност с определени условия**.“

### Приложение III — Общ преглед на оценката от ЕСП на проектите за изграждане на капацитет (RCBF)

Начало на дейността	Край на дейностите	Описание	Стойност на договора (в евро)	Програма	Географски обхват	Целесъобразност <i>Отговорил е на нуждите на третите държави/ проблемите, които възпрепятстват практическото сътрудничество</i>	Постигнати крайни продукти/ услуги <i>Планираните крайни продукти/ услуги са постигнати (или има вероятност да бъдат постигнати)</i>	Постигнати резултати <i>Планираните резултати са постигнати (или има вероятност да бъдат постигнати)</i>
Дек. 2016 г.	Март 2017 г.	<b>PARA</b> - Помощ при пристигането на 152 върнати лица, които са били върнати в Афганистан между 12 декември 2016 г. и 31 март 2017 г. в рамките на Съвместните бъдещи действия на ЕС и Афганистан (JWF)	267 525	RCBF/ EURCAP I	Афганистан	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Юни 2017 г.	Юли 2017 г.	<b>Консулски семинар</b> — Семинар за изграждане на капацитет за консулски служители на посолствата на Афганистан в Европа	33 826	RCBF/ EURCAP I	Афганистан	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Януари 2017 г.	Април 2018 г.	<b>Повишаване на осведомеността</b> — Повишаване на осведомеността по ключови теми за безопасна миграция в 12 района, а именно устойчивост и успех на регламентираните мигранти от Бангладеш, рисковете и алтернативите на нерегламентираната миграция в Европа и начините за получаване на достъп до регламентиран механизми за миграция	920 800	RCBF/ EURCAP I	Бангладеш	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
септ. 2018 г.	Дек. 2020 г.	<b>RCMS I</b> — Изграждане на капацитет на властите в Бангладеш за управление и работа със системата за управление на случаите на обратно приемане с цел ефективно управление на процеса на връщане на мигранти, пребиваващи незаконно в държавите на местоназначение	4 813 000	RCBF/ EURCAP II	Бангладеш	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Начало на дейностите	Край на дейностите	Описание	Стойност на договора (в евро)	Програма	Географски обхват	Целесъобразност <i>Отговорил е на нуждите на третите държави/ проблемите, които възпрепятстват практическото сътрудничество</i>	Постигнати крайни продукти/ услуги <i>Планираните крайни продукти/ услуги са постигнати (или има вероятност да бъдат постигнати)</i>	Постигнати резултати <i>Планираните резултати са постигнати (или има вероятност да бъдат постигнати)</i>
Дек. 2016 г.	Юни 2018 г.	<b>RCMS I</b> — Изграждане на капацитет на властите в Пакистан за управление и работа със системата за управление на случаите на обратно приемане, развитие и внедряване на системата	1 476 000	RCBF/ EURCAP I	Пакистан	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ян. 2018 г.	Дек. 2020 г.	<b>RCMS II</b> — Разширяване на системата за управление на случаите на обратно приемане	1 415 220	RCBF/ EURCAP I	Пакистан	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

 Задоволително

 Незадоволително

 Отчасти задоволително

 Не е приложимо/Не е налично

## Приложение IV — Общ преглед на оценката от ЕСП на проектите за реинтеграция

Начало на дейността	Край на дейностите	Наименование	Стойност на договора (Финансово участие на ЕС, в евро)	Програма	Географски обхват	Целесъобразност <i>Отговорил е на нуждите на върнатите лица/третите държави</i>	Постигнати крайни продукти/услуги <i>Планираните крайни продукти/услуги са постигнати (или има вероятност да бъдат постигнати)</i>	Мониторинг <i>По действието се предвижда мониторинг на устойчивостта на подкрепата за реинтеграция</i>	Устойчивост <i>Помощта дава възможност за устойчиво реинтегриране</i>
15.3.2017 г.	14.3.2022 г.	Помощ за реинтеграция и развитие в Афганистан (RADA)	50 000 000	ИСП	Афганистан	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <i>Въз основа на предварителни данни</i>
14.7.2017 г.	31.3.2021 г.	Устойчива реинтеграция и алтернативи на нерегламентираната миграция на уязвими афганистански граждани	13 000 000	ИСП	Афганистан	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
21.11.2017 г.	5.4.2022 г.	Програма със стимули за подобряване на реинтеграцията на завърнали се лица в Афганистан	39 260 500	ИСП	Афганистан	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23.12.2017 г.	22.12.2021 г.	Афганистан — Инициатива за етичен начин на живот за икономическата реинтеграция на завръщащите се и вътрешно разселените лица	8 788 046	ИСП	Афганистан	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
29.3.2018 г.	28.9.2021 г.	Устойчиви населени места в градските райони в подкрепа на реинтеграцията в Афганистан (SHURA)	16 700 000	ИСП	Афганистан	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Начало на дейностите	Край на дейностите	Наименование	Стойност на договора (Финансово участие на ЕС, в евро)	Програма	Географски обхват	Целесъобразност <i>Отговорил е на нуждите на върнатите лица/третите държави</i>	Постигнати крайни продукти/услуги <i>Планираните крайни продукти/услуги са постигнати (или има вероятност да бъдат постигнати)</i>	Мониторинг <i>По действието се предвижда мониторинг на устойчивостта на подкрепата за реинтеграция</i>	Устойчивост <i>Помощта дава възможност за устойчиво реинтегриране</i>
4.8.2019 г.	5.10.2023 г.	Програма „Икономически мерки в отговор на регионалното разселване в Афганистан“ („EZ-Kar“)	27 000 000	ИСП	Афганистан	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13.4.2017 г.	12.4.2022 г.	Устойчиво реинтегриране и подобро управление на миграцията в Бангладеш (PROTTASHA)	15 900 000	ИСП	Бангладеш	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <i>Въз основа на предварителни данни</i>
5.4.2017 г.	4.10.2020 г.	Инициатива на ИДФЕС и МОМ за защита и реинтеграция на мигрантите: Гвинея	5 400 000	ИДФЕС	Гвинея	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <i>Въз основа на предварителни данни</i>
6.12.2018 г.	5.12.2023 г.	SAFE RETURN — Помощ за реинтеграция и възстановяване в районите на връщане в Ирак (AWDA AMINA)	9 000 000	ИСП	Ирак	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13.4.2017 г.	12.6.2021 г.	ИДФЕС и МОМ: Укрепване на регулирането и управлението на миграцията и устойчивата реинтеграция на завръщащите се мигранти в Нигерия	15 500 000	ИДФЕС	Нигерия	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <i>Въз основа на предварителни данни</i>

Начало на дейностите	Край на дейностите	Наименование	Стойност на договора (Финансово участие на ЕС, в евро)	Програма	Географски обхват	Целесъобразност <i>Отговорил е на нуждите на върнатите лица/третите държави</i>	Постигнати крайни продукти/услуги <i>Планираните крайни продукти/услуги са постигнати (или има вероятност да бъдат постигнати)</i>	Мониторинг <i>По действието се предвижда мониторинг на устойчивостта на подкрепата за реинтеграция</i>	Устойчивост <i>Помощта дава възможност за устойчиво реинтегриране</i>
1.12.2017 г.	31.5.2022 г.	Инициатива на ИДФЕС и MOM за защита и реинтеграция на мигрантите: Регионално действие за региона на Сахел и езерото Чад	188 222 021	ИДФЕС	Буркина Фасо, Камерун, Чад, Кот д'Ивоар, Гамбия, Гана, Гвинея, Гвинея Бисау, Мали, Мавритания, Нигер, Нигерия, Сенегал	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> Въз основа на предварителни данни
15.8.2018 г.	31.12.2021 г.	Механизъм на ИДФЕС и MOM за защита и реинтеграция на мигрантите в Северна Африка	58 000 000	ИДФЕС	Алжир, Египет, Либия, Мароко и Тунис	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
22.5.2017 г.	12.2.2021 г.	PROGRES миграция в Тунис (включително създаване на ръководен от Тунис механизъм за реинтеграция)	12 800 000 (в т.ч. 2,5 млн. евро за реинтеграция)	ИДФЕС	Тунис	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.6.2016 г.	1.7.2022 г.	Европейска мрежа за връщане и реинтеграция (ERRIN)	58 455 000	ФУМИ	34 държави в целия свят	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

 Задоволително



 Незадоволително




 Отчасти задоволително


 Не е приложимо/Не е налично



## Приложение V — Слабости в данните на ЕС относно връщането и мерки за тяхното преодоляване

Показател	Проблем	Въздействие	Намерено ли е решение?	Ефективно ли е решението?
<b>Действителен процент на връщанията</b>	Броят на решенията за връщане, издадени в определена година, е свързан с лица, различни от действително върнатите през същия период, тъй като между решенията за връщане и тяхното изпълнение има продължителен период.	Показателят е ненадежден от методологична гледна точка. Това може да доведе до аномалии в данните, например брой на действителните връщания, по-висок от издадените заповеди за връщане. Например данните на Евростат относно албанските граждани през 2017 г. показват процент на връщанията 100,9 %.	Не	
<b>Граждани на трети държави със заповед да напуснат</b>	В правните рамки на държавите членки има различни определения на това кога следва да бъде издадена заповед за връщане. Заповедите за връщане могат да бъдат: - издавани систематично във връзка с прекратяване на законния престой („толеранан престой“); - издавани автоматично за всеки, за когото е установено, че е влязъл незаконно на територията или пребивава там незаконно, а след това оттегляни или отменени, ако бъде издадено разрешение за пребиваване (например по хуманитарни причини); - издавани многократно за едно и също лице (например заради ограничен срок на валидност).	Ограничения в съпоставимостта на данните между отделните държави членки.	В член 86 от преработения текст на „Директивата относно връщането“, предложен от Комисията през 2018 г. (COM(2018) 634 final), се посочва, че: „Държавите членки издават решение за връщане незабавно след приемането на решение за прекратяване на законния престой на гражданин на трета страна, включително решение, с което се отказва предоставянето на гражданин на трета страна на статут на бежанец или статут на лице, ползващо субсидиарна закрила“.	 До края на 2020 г. съзакондателите не бяха постигнали споразумение относно това законодателно предложение.

Показател	Проблем	Въздействие	Намерено ли е решение?	Ефективно ли е решението?
Граждани на трети държави, които в действителност са напуснали	Няма система, в която да се регистрира къде и кога даден гражданин на трета държава преминава границите на ЕС (шенгенските граници). По-специално, в случай на доброволно напускане, държавите членки прилагат различни критерии за регистриране и докладване на дадено лице като завърнало се.	Данните са непълни	В Системата на ЕС за влизане/излизане (СВИ) (Регламент (ЕС) 2017/2226) всички пътници от трети държави ще се регистрират всеки път, когато преминават външна граница на ЕС, а също така и систематично ще бъдат засичани лица, надвишили разрешен срок на престой (лица, които остават в Шенгенското пространство след края на техния разрешен престой).	 Не се очаква СВИ да започне да функционира преди първата половина на 2022 г.
	Държава членка, която е издала решение за връщане, не е информирана кога едно подлежащо на връщане лице излиза от територията на ЕС през територията на друга държава членка.	Данните са непълни	Като част от законодателния пакет на Комисията за укрепване на Шенгенската информационна система Регламент (ЕС) 2018/1860 изисква от държавите членки да въвеждат всички решения за връщане в ШИС (член 3). Когато гражданин на трета държава, за когото има постановено регистрирано решение за връщане, е проверяван при излизане от територията на държава членка през външните граници, националните органи информират издалата решението за връщане държава членка за мястото и времето на напускането (член 6).	 Подсилената Шенгенска информационна система следва да подобри пълнотата и точността на данните относно спазването на решенията за връщане. До 28 декември 2021 г., когато започва да се прилага Регламент (ЕС) 2018/1860, Комисията следва да определи след проверка до каква степен са подготвени различните заинтересовани страни.
	Събраните от Евростат данни не предоставят достатъчно подробности (разпределение) относно следваната процедура на връщане и те не са взаимосвързани.	Данните не дават представа за ефективността на системите за връщане на държавите членки.	От референтната 2014 г. Евростат събира годишни данни от държавите членки относно върнатите граждани на трети държави, разделени по вид връщане, получена помощ и спазвано споразумение за обратно приемане.	 Тъй като няма правно задължение, предоставянето на данни е било доброволно и не всички държави членки са участвали. Вследствие на това данните са били непълни и не са били съпоставими на годишна база.

Показател	Проблем	Въздействие	Намерено ли е решение?	Ефективно ли е решението?
			<p>През май 2018 г. Комисията е направила предложение за преразглеждане на изготвяната от Евростат статистика за миграцията и убежището. Регламент (ЕС) 2020/851 е приет през юни 2020 г. и в него за свързаната с връщанията статистика се предвижда:</p> <p>а) разпределение по възраст и пол и по непридружени непълнолетни лица;</p> <p>б) съкращаване на отчетните референтни периоди от една година на три календарни месеца;</p> <p>в) за броя на гражданите на трети държави, които в действителност са напуснали, разпределение не само по гражданство на върнатите лица, но и по вид на връщането и получената помощ, както и по държава по местоназначение.</p>	<p style="text-align: center;"></p> <p>Преразгледаният регламент е насочен в правилната посока и новите подкатегории данни ще предоставят ценна информация относно връщанията. Въпреки това:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– законодателите и вземащите решения лица ще продължат да не разполагат с пълната картина данни за бързината на процедурите за обратно приемане и трайния характер на реинтегрирането на завърналите се лица;</li> <li>– данните няма да бъдат взаимосвързани. Това означава, че все още няма да бъде възможно да се отговори на въпроси като: „Колко граждани на държава X са били върнати в държава на местоназначение Y?“ или „Колко мигранти с издадена заповед за връщане през годината Z действително са напуснали ЕС и през коя година?“</li> </ul>



Ефективно преодолени



Преодолени, но все още не функционират или са само отчасти ефективни



Не са преодолени/не са приети

## Акроними и съкращения

**ВДП:** Временен документ за пътуване

**ЕСВД:** Европейска служба за външна дейност

**ИДФЕС:** Извънреден доверителен фонд на ЕС за Африка

**ИССРМС:** Инструмент за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество

**СКОП/СРГ:** Съвместен комитет за обратно приемане/Съвместна работна група

**Фронтекс:** Европейска агенция за гранична и брегова охрана

**ФУМИ:** Фонд „Убежище, миграция и интеграция“

**ERRIN:** Европейска мрежа за връщане и реинтеграция

**EURA:** Споразумение с ЕС за обратно приемане

**Eurint:** Европейска инициатива за интегрирано управление на връщането

**EURLO:** Европейска мрежа на служителите за връзка по въпросите на връщането

**EUTD:** Европейски пътен документ за връщане

**MOM:** Международна организация по миграция

**RCBF/EURCAP:** Инструмент за изграждане на капацитет за обратно приемане

**RCMS:** Система за управление на случаите на обратно приемане

**TCN:** Гражданин на трета държава

## Речник на термините

**Връщане:** Процесът на връщане на гражданин на трета държава — при доброволно или принудително изпълнение на задължение за връщане — в неговата държава на произход, в държава на транзитно преминаване или доброволно в друга трета държава.

**Доброволно връщане:** Подпомогнато или самостоятелно връщане в държавата на произход или на транзитно преминаване въз основа на доброволно решение на подлежащото на връщане лице.

**Доброволно напускане:** Изпълнение на задължение за напускане на дадена държава в рамките на определения срок в решение за връщане.

**Корепер:** Акроним за „Комитет на постоянните представители на правителствата на държавите — членки на Европейския съюз“. Като основен подготвителен орган на Съвета, неговата роля и различни формации са обяснени в член 240, параграф 1 от Договора за функционирането на ЕС.

**Миграция:** Движението на всяко лице или група лица през международна граница или в рамките на дадена държава за период, надхвърлящ една година.

**Нерегламентиран мигрант:** Лице, което влиза или пребивава в дадена държава без необходимото разрешение.

**Обратно приемане:** Действие от дадена държава, приемаща повторното влизане на физическо лице — най-често собствен гражданин — или на гражданин на друга държава, който преди това е преминал транзитно през държавата, или е постоянно пребиваващ.

**Процент на връщанията:** Съотношението между броя на действително върнатите граждани на трета държава и броя на лицата със заповед да напуснат ЕС за дадена година. Това е несъвършена мярка за ефективността на връщанията заради разликата във времето между издаването на решение и действителното връщане.

**Решение за връщане:** Административно или съдебно решение или друг акт, който обявява за незаконен престоя на гражданин на трета държава и изисква неговото връщане.

**Споразумение за облекчаване на визовия режим (ЕС):** Споразумение, с което се улеснява издаването на разрешения на граждани на държави извън ЕС за транзитно преминаване или планиран престой на територията на държавите — членки на ЕС, за не повече от три месеца на всеки шестмесечен период. Облекчаването на визовия режим е различно и отделно от либерализирането на визовия режим.

**Споразумение за обратно приемане:** Споразумение между две или повече държави, с което се определят рамката и процедурите за бързото и организирано връщане на нерегламентирани мигранти в тяхната държава на произход или в държава, през която са преминали транзитно.

**Убежище:** Защита, предоставяна от дадена държава на хора от друга държава, които бягат от преследване или сериозна опасност.

# Отговори на Комисията, ЕСВД и Фронтекс

## Отговори на Комисията и ЕСВД

<https://www.eca.europa.eu/bg/Pages/DocItem.aspx?did=59347>

## Отговор на Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Фронтекс)

<https://www.eca.europa.eu/bg/Pages/DocItem.aspx?did=59347>

## Хронология

<https://www.eca.europa.eu/bg/Pages/DocItem.aspx?did=59347>

## Одитен екип

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав III „Външни действия, сигурност и правосъдие“, с ръководител Bettina Jakobsen — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Leo Brincat със съдействието на Romuald Kayibanda — ръководител на неговия кабинет, и Annette Farrugia — аташе в кабинета; Sabine Hiernaux-Fritsch — главен ръководител; Karel Meixner — ръководител на задача; Jiri Lang и Piotr Zych — одитори. Mark Smith предостави езикова подкрепа.



Leo Brincat



Romuald Kayibanda



Karel Meixner



Jiri Lang



Piotr Zych



## АВТОРСКО ПРАВО

© Европейски съюз, 2021 г.

Политиката на ЕСП относно повторната употреба се изпълнява в съответствие с [Решение № 6-2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (напр. в отделни известия за авторските права), съдържанието на информацията на ЕСП, притежавана от ЕС, е лицензирано по [„Creative Commons Attribution 4.0 International“ \(CC BY 4.0\)](#). Това означава, че повторното използване е позволено, при условие че са посочени първоначалните източници и извършените промени. Лицето, което използва информацията повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документа. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторното използване.

Уреждането на допълнителни права в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП или фотографии, включващи трети страни, е Ваша отговорност. В случаите, когато е получено разрешение, то отменя и заменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при употребата.

За да използвате или възпроизвеждате съдържание, което не е собственост на ЕС, е възможно да е необходимо да поискате разрешение директно от носителите на авторските права.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторна употреба и не са Ви преотстъпени.

Всички уебсайтове на институциите на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат връзки към уебсайтове на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

### Използване на логото на Европейската сметна палата

Логото на Европейската сметна палата не може да бъде използвано без предварително разрешение от нейна страна.

PDF	ISBN 978-92-847-6466-2	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/911111	QJ-AB-21-017-BG-N
HTML	ISBN 978-92-847-6393-1	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/404900	QJ-AB-21-017-BG-Q

Трудностите при сътрудничеството с държавите на произход допринасят за ниските нива на връщания от ЕС на незаконно пребиваващи мигранти. В настоящия одит ЕСП оцени дали ЕС ефективно е засилил сътрудничеството с трети държави в областта на обратното приемане. ЕСП установи, че резултатите от преговорите с трети държави не са били оптимални поради недостатъчното използване на полезни взаимодействия с държавите членки, както и между самите политики на ЕС. Действията на ЕС за улесняване на сътрудничеството в областта на обратното приемане са уместни, но резултатите от тях са неравномерни, а недостатъците в данните за връщането и обратното приемане ни попречи да оценим цялостното им въздействие. ЕСП препоръчва на Комисията да прилага по-гъвкав подход при договарянето на споразумения за обратно приемане; да създаде полезни взаимодействия с държавите членки за улесняване на преговорите за обратно приемане; да засили стимулите за трети държави и да подобри събирането на данни относно обратното приемане.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА



Служба за публикации  
на Европейския съюз

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: [eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx)

Уебсайт: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Твитър: @EUAuditors