



Брюксел, 9.9.2015 г.
COM(2015) 453 final

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

План за действие на ЕС относно връщането

I. Въведение

Връщането на незаконните мигранти, които нямат право да пребивават в ЕС, в родните им страни при пълно зачитане на принципа на забрана за връщане е съществена част от **всеобхватните усилия на ЕС за справяне с проблемите на миграцията**, и по-специално за намаляване на незаконната миграция. В *Европейската програма за миграцията*¹, приета от Европейската комисия на 13 май 2015 г., бе изтъкнато, че един от стимулите за незаконната миграция е знанието, че системата на ЕС за връщане на незаконните мигранти не е достатъчно ефективна.

През 2014 г. **по-малко от 40 %** от незаконните мигранти, за които е било разпоредено да напуснат ЕС, в действителност са направили това. Един от най-ефективните начини за справяне с незаконната миграция е системното връщане — доброволно или принудително — на лицата, които нямат право да останат в Европа или вече не се ползват от това право. По-малко хора, които не се нуждаят от международна закрила, биха рискували живота си и похарчили средства, за да достигнат до ЕС, ако знаят, че бързо ще бъдат върнати в страната си.

Ефективността на системата на ЕС за връщане на незаконните мигранти трябва да бъде повишена. Това е от основно значение за поддържане на общественото доверие в системата на ЕС за убежище, както и за да се запази подкрепата за оказването на помощ на лицата, нуждаещи се от международна закрила. Увеличаването на процента на върнатите незаконни мигранти трябва да върви ръка за ръка с възобновяването на усилията на ЕС да защитава нуждаещите се, включително чрез преместване и презаселване.

Европейският съвет прикани Комисията „*да изготви специална европейска програма за връщане*“. С настоящия план за действие на ЕС относно връщането се отговаря на този призив, като се определят незабавни и средносрочни мерки, чрез които да се повиши ефективността на системата на ЕС за връщане. Неговата цел е да се увеличи максимално ефектът на вече осъществяваните действия, както и да се предложат нови инициативи, така че да се използва пълноценно и при необходимост да се подсили законодателството на ЕС. Целта е да се установи съгласувана рамка за действие, която се основава на силно оперативно сътрудничество между държавите членки, агенциите на ЕС и страните на произход на мигрантите. В плана за действие се отчитат ключовата роля и отговорността на държавите членки за прилагането на политиката на ЕС на връщане и се разработва концепция за по-силно взаимодействие в областта на връщането между тях и агенциите на ЕС, които предоставят значителна подкрепа.

Изпълнението на всички действия, предвидени в настоящото съобщение, трябва да е **в съответствие с международните стандарти в областта на правата на човека**, по-специално с Хартата на основните права на Европейския съюз, Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, Конвенцията на ООН за статута на бежанците от 1951 г. и Протокола към нея от 1967 г., както и с принципа на забрана за връщане, гарантиран в приложимото законодателство на ЕС. В Директива на ЕС за връщането² са предвидени конкретни правни гаранции, с които да се осигури ефективна защита на правата на връщаните лица през целия процес на връщане. Когато

¹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Европейска програма за миграцията“, 13 май 2015 г., COM(2015) 240 final.

² Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 г. относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 24.12.2008 г., стр. 98).

са засегнати лични данни, следва да се отделя особено внимание на цялостното прилагане на приложимите разпоредби.

Необходимо е да се предоставят достатъчни ресурси, за да се повиши ефективността на политиката на ЕС в областта на връщането съгласно искането, отправено на заседанието на Европейския съвет на 25—26 юни 2015 г. Въз основа на Европейския фонд за връщане (за периода 2008—2013 г.) фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ) ще осигури значителна подкрепа за дейностите по връщане на държавите членки, които планират да отделят над 800 милиона евро за връщане в националните си програми в периода 2014—2020 г. Комисията внимателно ще разгледа необходимостта от увеличаване на средствата, отпуснати за дейностите по връщане на равнище ЕС, най-вече по отношение на финансирането на действия на Frontex в тази област, и ще представи съответните предложения през следващите години.

II. Повишаване на ефективността на системата на ЕС за връщане на незаконни мигранти

1. Мерки в подкрепа на доброволното връщане

Доброволното връщане на незаконни мигранти в страните им на произход продължава да е **предпочитаният вариант**, когато е възможно. Доброволното връщане и съпътстващите го мерки за реинтеграция спомагат да се затвърди положението на върнатите лица в техните страни на произход и по този начин възпират новата незаконна миграция. Те обикновено се считат за по-ефективни от гледна точка на разходите, отколкото принудителното връщане. Доброволното връщане може също така да спомогне за преодоляване на нежеланието на определени трети държави да сътрудничат при връщането на техни граждани. Дялът на доброволните връщания от общия брой връщания бележи постепенно увеличение в ЕС през последните години. Данните сочат, че през 2013 г. в около 40 % от случаите на връщане е ставало дума за доброволно напускане, докато през 2009 г. дялът на доброволно напускане е бил едва 14 %³.

Въпреки че държавите членки носят основната отговорност за изготвянето и прилагането на програми за доброволно връщане, **ЕС предоставя финансиране** за такива програми, както и форум за обмен на най-добри практики и за засилване на оперативното сътрудничество в областта на доброволното връщане. Съгласно националните програми по ФУМИ за периода 2014—2020 г. държавите членки планират чрез доброволно връщане да бъдат върнати два пъти повече незаконни мигранти, отколкото чрез принудително връщане. Комисията насърчава държавите членки да разработят ефективна рамка, позволяваща на незаконните мигранти лесен достъп до програми за доброволно връщане. Програмите за подпомагане на доброволното връщане⁴ следва да бъдат замислени по такъв начин, че да се избегне създаването на притегателен фактор, т.е. стимули за пристигането на още незаконни мигранти в Европа с цел да се възползват от тези програми⁵.

³ EMN inform (Кратки проучвания на Европейската мрежа за миграцията), *Overview: Incentives to return to a third country and support provided to migrants for their reintegration* („Обзор: стимули за връщането в трети страни и подкрепа за реинтеграцията на мигрантите“), януари 2015 г.

⁴ Доброволно връщане или доброволно напускане, за които се оказва логистична, финансова и/или друга материална помощ.

⁵ Така например по отношение на Западните Балкани много държави членки са преустановили помощта за доброволно връщане с изключение на поемането на разходите за транспорт за връщането, за да предотвратят по-нататъшното привличане на мигранти.

Чрез Европейската мрежа за миграцията (ЕММ)⁶ Комисията ще следи и определи дали разликите между програмите за доброволно връщане и реинтеграция на държавите членки биха могли да доведат до търсене на по-изгодни варианти за връщане, при което мигрантите избират държавите членки, предлагащи най-доходните пакети с подпомагане⁷. Комисията насърчава държавите членки да развият **съвместни проекти за реинтеграция**, с които биха могли да се подобрят както качеството на подкрепата за мигрантите, така и икономическата ефективност на тази подкрепа — чрез икономии от мащаба при административните разходи.

С цел да се увеличи допълнително процентът на доброволните връщания, Комисията финансира програми за **подпомагане на доброволното връщане** по линия на ФУМИ в сътрудничество с правителствени и неправителствени партньори, като например Международната организация по миграция (МОМ). Тя подпомага мрежата „Европейски инструмент за реинтеграция“ (European Reintegration Instrument Network), която предоставя подкрепа за реинтеграцията, социална подкрепа и подкрепа в областта на заетостта за върнатите лица. Отвъд възможностите за финансиране по линия на ФУМИ, предоставянето на финансиране за трайното връщане и реинтеграция ще бъде **ясен приоритет** при програмите за финансиране на ЕС в областта на сътрудничеството за развитие и политиката на съседство. По-конкретно, доверителният фонд, който ще бъде създаден на срещата на върха ЕС—Африка във Валета (11—12 ноември 2015 г.), следва да предоставя значително финансиране за връщането и реинтеграцията на мигранти в техните страни на произход.

Успехът на схемите за доброволно връщане обаче зависи и от това **доколко реална е перспективата за принудително връщане**. Мигрантите, които често дават на контрабандистите на хора всичките си спестявания, за да стигнат до Европа, може да не са готови да приемат подпомагане за доброволно връщане, освен ако не им е ясно, че ще бъдат върнати при всички случаи. Когато мигрантите не се връщат доброволно, връщането трябва да се извърши принудително.

<i>Незабавни действия</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Мониторинг на ефектите от разликите между националните схеми за доброволно връщане • Финансиране на програми за подпомагане на доброволното връщане чрез фонд „Убежище, миграция и интеграция“
<i>Действия в средносрочен план</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Насърчаване на най-добрите практики при програмите за доброволно връщане и реинтеграция чрез Европейската мрежа за миграцията • Подкрепа за съвместни програми за реинтеграция

2. По-строго прилагане на правилата на ЕС

Цялостното и систематично прилагане на правилата на ЕС относно връщането е от съществено значение за постигането на по-висока ефективност на системата. С **Директива на ЕС за връщането** се въвежда правно задължение за държавите членки⁸ да издават решение за връщането на всеки гражданин на трета страна, който пребивава

⁶ ЕММ има за задача да предоставя актуална, обективна, надеждна и сравнима информация в областта на миграцията и убежището.

⁷ Пак там 2.

⁸ Терминът „държавите членки“ се отнася до 30 държави: 28-те държави — членки на ЕС, с изключение на Обединеното кралство и Ирландия, плюс Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария. Директивата е част от достиженията на правото от Шенген и е обвързваща за държавите, асоциирани към Шенген. Обединеното кралство и Ирландия не са обвързани, но биха могли да участват в нея.

незаконно на тяхна територия, и — когато е необходимо — да предприемат мерки за неговото принудително изпълнение⁹. В нея се предвиждат също така гаранции за защита на **правата на подлежащите на връщане лица**, които дават възможност връщането да се извърши по хуманен и пропорционален начин.

За да изпълнят своето задължение за принудително връщане, **държавите членки следва да използват задържането** като легитимна крайна мярка, когато това е необходимо, за да се избегне укриването на незаконни мигранти и да се предотврати преминаването им в други държави членки (вторично движение)¹⁰. Докато съществува сравнително голяма вероятност за извеждане, перспективите за такова извеждане не следва да се подкопават чрез преждевременно прекратяване на задържането. Максималният срок на задържане, предвиден в националното законодателство, следва да позволи на органите на държавите членки да предприемат необходимите стъпки за установяването на самоличността на незаконния мигрант и за издаването на документи за пътуване от страната на произход. Държавите членки следва да проучат **нови алтернативи на задържането** и възможностите за използване на по-леки принудителни мерки, когато това е целесъобразно. Това би могло да включва поставянето на незаконните мигранти под електронно наблюдение или настаняването им в центрове от полузатворен тип.

Директивата за връщането също така дава на държавите членки възможност за гъвкавост, за да се справят със ситуации на особено голям миграционен натиск. Съгласно **клаузата за извънредни ситуации**¹¹ при внезапно и неочаквано пристигане на голям брой мигранти съответните държави членки имат право да проявят гъвкавост по отношение на условията на задържане на мигранти при затворен режим. Държавите членки могат също така да прилагат **опростени и бързи процедури за връщане** спрямо мигрантите, които са задържани или заловени във връзка с незаконно преминаване на границите, в съответствие с националното законодателство и при зачитане на определени основни гаранции¹².

Понастоящем Комисията извършва оценка на прилагането на Директивата и ще използва всички средства за налагане на правилното ѝ изпълнение както по отношение на защитата на правата на незаконните мигранти, така и по отношение на цялостното и ефективно изпълнение на процеса на връщане. Тя ще предоставя помощ на държавите членки за изпълнението на техните задължения. Комисията също така ще **образува производства за установяване на неизпълнение на задължения** срещу държавите членки, които не спазват изцяло всички разпоредби на Директивата, в това число задължението да издават и изпълняват принудително решения за връщане. Освен това най-късно през 2017 г. Комисията ще представи втори доклад до Европейския парламент и до Съвета, в който ще се разгледа и въпросът дали е необходимо преразглеждане на Директивата за връщането.

⁹ Съгласно член 8, параграф 1 държавите членки предприемат всички необходими мерки за принудителното изпълнение на решението за връщане, ако не е бил предоставен срок за доброволно напускане съгласно член 7, параграф 4 или ако задължението за връщане не е било изпълнено в рамките на предоставения съгласно член 7 срок за доброволно напускане.

¹⁰ Директивата за връщането позволява задържането на подлежащите на връщане лица за срок до шест месеца, а в случаите, когато независимо от положените разумни усилия е вероятно операцията по извеждането да продължи по-дълго — до 18 месеца.

¹¹ Член 18, параграфи 1 и 2 от Директивата за връщането.

¹² Спазването на принципа на забрана за връщане в контекста на операциите за незабавно връщане по външните граници може да бъде гарантирано в достатъчна степен, ако лицата, които подлежат на връщане, имат — както по закон, така и на практика — възможността да подадат искане за международна закрила на леснодостъпен граничен контролно-пропускателен пункт.

Нормативната и административната уредба на държавите членки също играят ключова роля за създаването на благоприятни условия за ефективна политика за връщане. Те следва да гарантират енергични действия, като се започне от идентифицирането на незаконно пребиваващи граждани на трети страни, издаването и принудителното изпълнение на решения за връщане и бързи правни процедури¹³. За тази цел държавите членки трябва да покажат достатъчно решителност и да отделят достатъчно ресурси, в това число финансиране, персонал и капацитет за задържане, за да се гарантира физическото присъствие на незаконните мигранти с цел връщане, включително чрез задържане, ако е необходимо.

Различията в практиките на държавите членки при прилагането на Директивата за връщането засягат ефективността на системата на ЕС за връщане, тъй като незаконните мигранти могат да избегнат връщане, като се преместят в друга държава от Шенгенското пространство. Статистическите данни сочат, че определени държави членки не издават системно решения за връщане на мигрантите с нередовен статут, задържани на тяхна територия, или на лицата, чиито молби за убежище са били отхвърлени.

Комисията редовно ще идентифицира и обменя най-добри практики в областта на връщането в националното законодателство и административни практики. В **Наръчника за връщането**, приет заедно с настоящия План за действие на ЕС относно връщането, се дават насоки, най-добри практики и препоръки за ефективно и хуманно връщане при пълно зачитане на основните права и гаранциите, предвидени в съответното законодателство на ЕС. Успоредно с това системната оценка, извършвана съгласно **механизма за оценка по Шенген**, на това как всяка държава членка прилага правилата на ЕС относно връщането спомага за идентифицирането и отстраняването на недостатъците. Тези доклади ще бъдат използвани за разпространението на най-добри практики за преодоляване на пречките за връщане. Освен това ЕММ допълнително ще набележи най-добрите практики и пречките пред извършването на връщания в националното законодателство и административни системи, за да помогне на държавите членки да повишат ефективността на своите системи за връщане.

За наличието на ефективна политика на връщане е необходима **функционираща система за предоставяне на убежище**, за да се гарантира, че неоснователните молби за убежище водят до бързо извеждане на съответното лице от европейската територия. Директивата за процедурите за убежище вече предвижда бързото разглеждане на определени молби. Съгласно т.нар. „процедура на границата“ кандидатът може да бъде задържан на границата, като се прилагат много кратки срокове за разглеждане на искането. Лицата, търсещи убежище трябва да бъдат информирани за възможността за подпомагане на доброволното връщане на ранен етап и във всички фази на процедурата по предоставяне на убежище, за да се осигури добра алтернатива за достойно връщане в тяхната страна за лицата, чиято молба за убежище е била отхвърлена, и за онези, които желаят да оттеглят молбата си. В случаите, в които доброволното връщане не е възможно, трябва да се вземат подходящи мерки, за да се предотврати укриването на търсещи убежище лица, чиято молба е била отхвърлена.

¹³ Няколко държави членки например постановяват автоматично суспензивно действие във всички случаи, в които се търси правна защита срещу решение за връщане, без да правят разграничение. Подобни практики могат да доведат до забавяне на процедурите за връщане. Автоматично суспензивно действие следва да се постановява само в случаите, в които има риск от нарушаване на принципа на забрана за връщане.

Незабавни действия	<ul style="list-style-type: none"> • Оценка на прилагането на Директивата за връщането • Оценки по Шенген по въпросите на връщането (в процес на изготвяне)
Действия в средносрочен план	<ul style="list-style-type: none"> • Евентуално преразглеждане на Директивата за връщането въз основа на втория доклад за изпълнението (най-късно до 2017 г.) • Набелязване на най-добрите практики и на пречките за връщане в националното законодателство и административните практики посредством ЕММ • Включване на информация за подпомагането на доброволното връщане в контекста на процеса по предоставяне на убежище

3. Засилен обмен на информация във връзка с изпълнението на решенията за връщане

Съществуващите **европейски информационни системи** — по-специално Шенгенската информационна система (ШИС), Визовата информационна система (ВИС) и Евродак — следва да се използват по-добре, за да може системата на ЕС за връщане да стане по-ефективна.

Понастоящем държавите членки не обменят системно информация относно издаваните от тях решения за връщане или забрани за влизане на мигранти. Поради това е възможно незаконен мигрант, който съгласно закона е длъжен да напусне Шенгенското пространство, да избегне връщането, като просто се премести в друга държава членка в Шенгенското пространство¹⁴. Ако това лице бъде задържано, трябва да се започне нова процедура, която ще забави допълнително връщането на лицето. Поради тази причина е невъзможно да се осигури на практика **взаимното признаване на решенията за връщане**, издадени от една държава членка и тяхното прилагане в целия ЕС.

Комисията ще предложи **промени в ШИС**, за да се подобри използването на системата при връщането на незаконни мигранти. Първо, Комисията ще предложи **въвеждането на всички забрани за влизане в ШИС**¹⁵ да стане задължително за държавите членки, като целта е да се предотврати повторното влизане в Шенгенското пространство на мигранти, за които са издадени забрани за влизане от една държава членка, чрез друга държава членка. Тя ще предложи също така държавите членки да въведат в ШИС всички издадени от тях решения за връщане¹⁶. Така ще бъде възможно да се проследи лице, което се опитва да избегне изпълнението на заповед за връщане чрез преместване в друга държава членка. Освен това Комисията ще предложи разработването на **централизирана система за автоматизирано разпознаване на пръстови отпечатьци** за ШИС, чрез която ще се улесни установяването на самоличността на лица без потвърдена самоличност, включително незаконни мигранти.

¹⁴ В такива случаи държавата членка, в която се намира незаконният мигрант, може да върне лицето в държавата членка, която е взела решението за връщане, въз основа на двустранно споразумение или да предприеме необходимите стъпки за изпълнение на първоначалното решение за връщане съгласно Директива 2001/40/ЕО на Съвета от 28 май 2001 г. относно взаимното признаване на решения за експулсиране на граждани на трети страни (ОВ L 149/34, 2.6.2001 г.).

¹⁵ Понастоящем държавите членки въвеждат системно в ШИС само някои забрани за влизане, но не и тези, издадени по силата на Директивата за връщането.

¹⁶ Както бе обявено в плана за действие на ЕС срещу контрабандата на мигранти и вследствие на призива, отправен от Европейския съвет на заседанието му на 25—26 юни 2015 г.

Връщането е възпрепятствано също така от недостатъчна комуникация и сътрудничество между държавите членки относно лица, които притежават разрешение за пребиваване в една държава членка, но в същото време срещу тях е издадено решение за връщане в друга държава членка. Държавите членки следва да създадат **мрежа от национални звена за контакт**, чрез която да обменят информация относно отнемането на разрешенията за пребиваване, по-специално за мигранти, които са извършили престъпление. Държавите членки са задължени също така да въвеждат в ШИС всички невалидни документи, например разрешения за пребиваване, които трябва да бъдат иззети¹⁷. Комисията настоятелно приканва държавите членки да гарантират, че това задължение се спазва системно.

Освен това преработеното предложение за **интелигентни граници**, което Комисията ще представи в началото на 2016 г.¹⁸, ще спомогне за увеличаване на процента на връщанията чрез създаването на регистър на всички трансгранични движения, извършени от граждани на трети страни. Това ще даде възможност да се проследяват лица, които са надхвърлили разрешен период на престой, и ще улесни установяването на самоличността на лица, които са унищожили документите си за самоличност.

Комисията ще проучи също така възможността за **разширяване на обхвата и целта на Регламента за Евродак**¹⁹, за да могат данните от системата да се използват за целите на връщането. Целта е да се даде възможност на органите на държавите членки, отговарящи за връщането, да получат информация за това дали задържаните незаконни мигранти са били задържани и преди това и/или дали са им били снети пръстови отпечатъци в друга държава членка. Тази информация може да спомогне за откриването на незаконни мигранти и по този начин да улесни тяхното връщане.

Регламентът за ВИС, който предвижда съхраняването във ВИС на биометричните данни на гражданите на трети страни, които кандидатстват за виза, улеснява установяването на самоличността на притежателите на виза. Също така той позволява прехвърлянето и споделянето на някои данни с органите на трети страни при строго определени условия с цел да се помогне за потвърждаването на самоличността на техни граждани. Това може да улесни издаването на пътни документи за връщане. Комисията извършва в момента оценка на прилагането на ВИС, включително на използването на тази разпоредба, и ще докладва за резултатите.

Незабавни действия	<ul style="list-style-type: none"> • Оценка на ШИС (в процес на изготвяне) • Създаване на мрежа от национални звена за контакт във връзка с отнемането на разрешения за пребиваване
Действия в средносрочен	<ul style="list-style-type: none"> • Законодателни предложения относно задължителното въвеждане на забраните за влизане и на решенията за връщане в ШИС (2016 г.)

¹⁷ Член 38 от Решение 2007/533/ПВР на Съвета от 12 юни 2007 г.

¹⁸ Както бе обявено в Европейската програма за миграцията.

¹⁹ Регламент (ЕС) № 603/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. за създаване на система Евродак за сравняване на дактилоскопични отпечатъци с оглед ефективното прилагане на Регламент (ЕС) № 604/2013 за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство и за искане на сравнения с данните в Евродак от правоприлагащите органи на държавите членки и Европол за целите на правоприлагането и за изменение на Регламент (ЕС) № 1077/2011 за създаване на Европейска агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието. ОВ L 180, 29.6.2013 г.

<i>план</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Преработено предложение за интелигентни граници (2016 г.) • Проучване на възможността за разширяване на обхвата на Регламента за Евродак • Оценяване на прилагането на ВИС (2016 г.)
-------------	--

4. Засилване на ролята и мандата на Frontex

От Frontex се очаква да играе решаваща роля за засилване на практическото сътрудничество по въпросите на връщането, която тази роля следва да стане още по-голяма. Понастоящем задачата на агенцията е да предоставя помощ на държавите членки за връщането на незаконни мигранти, без да навлиза в същността на решението за връщане, по-специално като организира съвместни операции за връщане и определя най-добри практики във връзка с получаването на пътни документи и извеждането на мигранти.

Държавите членки биват насърчавани да използват по-системно възможността за връщане на незаконни мигранти чрез организираните и координирани от Frontex **съвместни операции за връщане**, които позволяват обединяването на ресурси. Те следва редовно да информират Frontex за нуждите си от помощ и координиране във връзка с връщанията.

Установяването на самоличността на мигрантите и издаването на документи за пътуване за връщането им представляват голямо предизвикателство. Frontex следва да улеснява контактите и сътрудничеството между държавите членки и трети страни, особено с тези трети страни, които нямат консулско представителство в съответните държави членки. Необходимо е агенцията да оказва съдействие на държавите членки за наемането на самолети за операции за връщането на лица, включително чрез организирането на чартърни полети от самата нея. Възможно е да се осигурят наблюдатели от групата, създадена в рамките на Проекта за мониторинг на принудителното връщане²⁰, като тези наблюдатели ще предоставят безпристрастна информация за операциите за връщане; Frontex може да финансира разходите за осигуряването на наблюдатели. Агенцията може също така да помогне на държавите членки да създадат групи от придружители, които могат да бъдат бързо изпратени на полетите за връщане, като осигури **обучение** за тези придружители.

Засилена подкрепа за държавите членки по външните граници на Съюза в контекста на подхода на „горещите точки“

Подходът на „горещите точки“, който беше въведен с Европейската програма за миграцията, дава възможност за предоставянето на значително **по-голяма оперативна подкрепа** на държавите членки, подложени на миграционен натиск. При този подход Frontex може да разположи мобилни екипи за предоставянето на място на оперативна и информационна подкрепа във връзка с връщането на държавите по външните граници на Съюза на няколко етапа.

Първо, агенцията може да оказва съдействие при **установяването на самоличността**

²⁰ Проектът за мониторинг на принудителното връщане (FReM), управляван от Международния център за развитие на миграционната политика (МЦРМП) с финансиране от Фонда на ЕС за връщане, има за цел създаването на Европейска група от наблюдатели на принудителните връщания, която ще бъде на разположение на държавите, на които се налага да използват система за мониторинг на принудителното връщане.

на мигрантите. Координирани от Frontex експерти могат да помагат на държавите членки за регистрирането на задържани и пристигащи мигранти, за които са налице или не са налице документи. Те могат да проверяват новопристигналите мигранти, за да установят предполагаемото им гражданство и да възпрепятстват заявяването на лъжливо гражданство. Това ще спомогне за бързото идентифициране на лицата, които подлежат на връщане, и на лицата, които вероятно се нуждаят от международна закрила. Така ще се даде възможност на съответните държави членки да извършват системни проверки на всички мигранти, които са задържани след незаконно преминаване на границата и за които не са налице необходимите документи.

За да потвърди предполагаемото гражданство на мигрантите, Frontex може да установи тясно сътрудничество с посолствата или консулските служби на техните страни на произход. Агенцията може да насърчава и улеснява работата на работните групи, съставени от консулски служители от тези държави, във връзка с провеждането на интервюта за установяване на самоличността и ускоряването на **издаването на пътни документи** за връщане. Тя може да включи в тези дейности и мрежи, които работят в областта на връщането, ако това е целесъобразно.

Frontex може също така да съдейства за организирането на операции за връщане в страните на произход или транзитно преминаване, както и да координира и съфинансира такива операции. Агенцията следва да предвиди системното извършване на междинни кацания на съвместните полети за връщане от други държавите членки в държавите членки, разположени по външните граници на Съюза.

За установяването на самоличността е важно държавите членки, особено тези по външните граници на Съюза, да вземат **всички целесъобразни мерки, за да се попречи на мигрантите да се укрият** и придвижат към други държави членки.

Както бе обявено в Европейската програма за миграцията, Комисията ще представи през 2016 г. **законодателни предложения за засилване на мандата на Frontex в областта на връщането.** Без да се засягат резултатите от оценката на агенцията, която ще бъде завършена през 2015 г., нито оценката на въздействието, придружаваща предложенията, Комисията ще проучи начини за засилването на мандата на Frontex, който да обхваща както координирането на оперативното сътрудничество при управлението на външните граници, така и връщането на незаконните мигранти. Тя ще предложи да се създаде специална **служба по въпросите на връщането към Frontex**, която ще отразява ролята на агенцията в областта на връщането в по-голяма степен.

По-конкретно, въз основа на опита с „горещите точки“ Комисията ще разгледа възможността за **създаването в контекста на Frontex на екипи за бърза намеса в областта на връщането**, предлагащи на държавите членки помощ при установяването на самоличността, консулско сътрудничество с трети страни и организиране на операции за връщане. Тя ще обмисли също така дали да даде на агенцията правомощия за започването на операции за връщане — понастоящем само държавите членки могат да започнат такива операции — както и за координирането и организирането на операции за връщане от само една държава членка.

Комисията ще проучи и начини за разширяване на подкрепата, която Frontex предоставя на **съседните на ЕС държави**²¹ във връзка с връщането на незаконни мигранти, посредством оказването на техническа помощ и изграждането на капацитет.

²¹ В съответствие с член 15 от Регламента за Frontex агенцията и държавите членки трябва да спазват норми и стандарти, най-малкото равностойни на посочените в законодателството на Съюза, и когато сътрудничеството с трети страни се осъществява на територията на тези страни.

В допълнение към увеличаването на способността на Frontex за предоставяне на оперативна подкрепа, **аналитичните способности на агенцията в областта на връщането и обратното приемане** също следва да бъдат разширени. По-специално, мандатът на агенцията по отношение на анализа на риска следва да бъде разширен, за да може тя да събира и анализира данни за незаконни вторични движения на граждани на трети страни в рамките на ЕС с цел подпомагане на изпълнението на решенията за връщане на гражданите на трети страни, които нямат законното право да останат в ЕС. Позицията ѝ на център на ЕС за обмен на оперативен опит и знания по въпросите, свързани с връщането, посредством мрежата от звена за пряк контакт относно връщането, следва да бъде консолидирана.

На Frontex трябва да бъдат предоставени **необходимите ресурси**, за да изпълнява задачите си в областта на връщането. Комисията предложи допълнителни 5 милиона евро в бюджета на Frontex за 2016 г. специално за дейностите по връщане. Това би трябвало да позволи на агенцията да отдели 15 милиона евро през 2016 г. за тази цел. Законодателните предложения за засилване на мандата на Frontex ще бъдат придружени от разпоредби, чрез които на агенцията ще бъдат предоставени необходимите финансови ресурси за изпълнението на нейните задачи.

<i>Незабавни действия</i>	<ul style="list-style-type: none"> • По-системно използване на съвместните операции за връщане, координирани от Frontex • Предоставяно от Frontex обучение за придружители и за извършване на придружаване (в процес на изготвяне)
<i>Действия в средносрочен план</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Законодателни предложения за разширяване на мандата на Frontex в областта на връщането (2016 г.)

5. Интегрирана система за управление на връщането

Комисията ще насърчава и ръководи разработването на **интегрирана система за управление на връщането** посредством свързването на всички финансирани от ЕС мрежи и програми, в които акцентът е поставен върху връщането и обратното приемане. Тя ще създаде полезни взаимодействия между Европейския интегриран подход относно връщането към трети страни (EURINT), ERIN и Европейската мрежа на служителите за връзка по въпросите на връщането (EURLO)²².

Тези мрежи трябва да работят, като се допълват взаимно, за да се постигне последователна и ефективна система за управление на връщането заедно с Frontex, която ще координира тази интегрирана система на оперативно равнище. По-специално, те трябва да **разполагат бързо мобилни работни групи**, които да оказват съдействие за установяването на самоличността на мигрантите и за издаването на пътни документи за репатрирането им, да изпробват най-добри практики и да ги разпространяват за по-широко използване. Чрез това координиране следва да се засили сближаването на практиките на държавите членки в областта на връщането и да се предотвратят вторичните движения.

²² EURINT има за цел разработването и обмяна на най-добри практики в областта на връщането, както и разработването на обща стратегия за оперативно сътрудничество с трети страни. Целта на EURLO е да стимулира оперативното сътрудничество, съсредоточено върху страните на произход, по-специално чрез служителите за връзка по въпросите на връщането в държавите от ключово значение.

Комисията ще проучи възможностите за по-голямо приемане от страните на произход на **разрешението на ЕС за преминаване** в случаите на връщане на незаконни мигранти, включително чрез увеличаване на защитните елементи на документа.

Европейските служители за връзка по въпросите на миграцията²³, които ще бъдат разположени в делегациите на ЕС в ключови страни на произход или на транзитно преминаване, следва да улесняват сътрудничеството с органите на тези страни при обратното приемане на техни граждани, които се намират незаконно в ЕС. Тези служители трябва да работят в тясно сътрудничество с Мрежата на служителите за връзка по въпросите на имиграцията, разположени в тези страни, и с агенциите на ЕС — по-специално служители за връзка на Frontex, командировани в тези страни — както и с мрежи, при които акцентът е поставен върху връщането, като например EURLO. След като бъде извършена планираната за 2016 г. оценка на **законодателството на ЕС относно служителите за връзка по въпросите на имиграцията**²⁴, Комисията ще проучи дали е необходимо това законодателство да се преработи с цел постигането на по-голяма добавена стойност на мрежата от служители за връзка по въпросите на имиграцията.

Комисията възнамерява също така да използва пълноценно възможностите, които предлага Европейската мрежа за миграцията за подобряване на анализирането и обмена на информацията относно връщането. Наличието на надеждни, съпоставими и последователни **статистически данни** е от основно значение за изготвянето на подходящи ответни политики. При предоставянето от държавите членки на Евростат статистически данни относно връщанията бяха установени несъответствия. Въпросът ще бъде разгледан от специална работна група за качеството, в която ще участват представители на Комисията, Евростат и съответните агенции на ЕС.

Незабавни действия	<ul style="list-style-type: none"> • Създаване на интегрирана система за управление на връщането • Определяне на задачите и на приоритетните държави за разполагане на европейски служители за връзка по въпросите на миграцията • Пътна карта за подобряване на събирането на статистически данни относно връщанията
Действия в средносрочен план	<ul style="list-style-type: none"> • Разполагане на европейски служители за връзка по въпросите на миграцията в трети страни от ключово значение • Извършване на оценка на законодателството на ЕС относно служителите за връзка по въпросите на имиграцията и приемане на евентуални законодателни предложения за преработването му • Проучване на възможности за по-голямо признаване от трети страни на разрешенията на ЕС за преминаване

III. Подобряване на сътрудничеството в областта на обратното приемане със страните на произход и на транзитно преминаване

Засилването на сътрудничеството в областта на връщането и обратното приемане с основните страни на произход и на транзитно преминаване на незаконни мигранти е **от**

²³ На заседанието си на 23 април 2015 г. Европейският съвет поиска разполагането на европейски служители за връзка по въпросите на миграцията. Това беше потвърдено в Европейската програма за миграцията и в Плана за действие на ЕС срещу контрабандата на мигранти, приет на 27 май 2015 г.

²⁴ Регламент (ЕО) № 377/2004 на Съвета от 19 февруари 2004 г. за създаване на мрежа от служители за връзка по въпросите на имиграцията. ОВ L 64/1, 2.3.2004 г.

съществено значение за увеличаване на процента на връщанията и за допълнително възпиране на незаконната миграция. Африканските държави, които са страните на произход на голям брой мигранти, пристигащи в ЕС или пребиваващи незаконно в него, представляват приоритет. Връщанията в африкански държави са по-малко от 30 %, което е далеч под общия процент на връщанията от ЕС, който е малък — едва 40 %. Предстоящата среща на високо равнище по въпросите на миграцията във Валета ще предостави голяма възможност за разрешаване на въпроса с обратното приемане като част от по-широката дискусия относно сътрудничеството в областта на миграцията между ЕС и Африка.

Обратното приемане на собствени граждани е задължение съгласно международното обичайно право. По отношение на групата държави от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ) това задължение е посочено в член 13 от Споразумението от Котону²⁵.

В Европейската програма за миграцията вече бе обърнато внимание на необходимостта от по-решителни действия, така че третите страни да изпълняват задълженията си за обратно приемане на своите граждани. На Европейския съвет от 25—26 юни 2015 г. бе поискано да бъдат мобилизирани **всички средства за засилване на сътрудничеството в областта на обратното приемане**.

Като свой приоритет Комисията ще се стреми да гарантира, че **ангажиментите за обратно приемане** се прилагат ефективно и незабавно. Успоредно с това тя ще се съсредоточи върху бързото приключване на текущите преговори и, ако е необходимо, върху започването на преговори за нови споразумения за обратно приемане с ключови страни на произход. Освен това ЕС следва да започне политически диалог на високо равнище по въпросите на обратното приемане със съответните държави и да повиши значително оперативното сътрудничество. За да постигне тези цели, ЕС следва да мобилизира **по подходящ начин средствата за оказване на влияние** в отношенията си с партньорските държави.

1. Ефективно прилагане на ангажиментите за обратно приемане

Комисията ще се стреми да гарантира изпълнението на поетите ангажименти за обратно приемане както в рамките на конкретни споразумения за обратно приемане, така и в рамките на Споразумението от Котону.

Към настоящия момент ЕС е сключил 17 **споразумения за обратно приемане**²⁶. Като цяло връщането и обратното приемане на незаконни мигранти в държавите, които имат такова споразумение с ЕС, е по-лесно. Редовните срещи в рамките на съвместните комитети по обратно приемане позволяват да се наблюдава прилагането на тези споразумения и осигуряват полезна платформа за обсъждането и решаването на практически проблеми. Комисията ще използва изцяло капацитета на тези комитети за по-нататъшно засилване на практическото сътрудничество и за увеличаване на процента на връщанията в партньорските държави.

²⁵ По силата на член 13 от Споразумението от Котону групата държави от АКТБ се ангажират да приемат връщането и обратното приемане на всички свои граждани, които се намират незаконно на територията на държава — членка на ЕС, по искане на тази държава членка и без допълнителни формалности.

²⁶ ЕС е сключила споразумения за обратно приемане с Русия, Украйна, Молдова, Грузия, Армения, Азербайджан, Турция и страните от Западните Балкани, както и с Хонконг, Макао, Шри Ланка, Пакистан и Кабо Верде.

В допълнение Комисията ще се съсредоточи върху **бързото изпълнение на ангажимента**, поет от ЕС и групата държави от АКТБ по силата на член 13 от Споразумението от Котону за обратно приемане на техни граждани без допълнителни формалности. Комисията, заедно с Европейската служба за външна дейност, държавите членки и Frontex, ще организира редовни двустранни срещи по въпросите на обратното приемане с ключови страни на произход, разположени в Африка на юг от Сахара, за да приведе в действие тази разпоредба от Споразумението от Котону. Целта е да се засили практическото сътрудничество чрез изграждането на канали за комуникация, създаването на условия за навременно установяване на самоличността на незаконните мигранти и издаването на документи за пътуване или използването на *разрешения за преминаване*, издавани от ЕС за връщането им.

Сред **приоритетните държави**, с които ще бъдат организирани такива срещи, са Нигерия, Сенегал, Мали, Етиопия, Демократична република Конго, Гвинея, Кот д'Ивоар, Етиопия и Гамбия, като се отчита развитието на миграционните тенденции.

Незабавни действия	<ul style="list-style-type: none"> • Двустранни срещи по въпросите на обратното приемане със страните на произход, разположени в Африка на юг от Сахара, като се започне с Нигерия и Сенегал
---------------------------	---

2. Приключване на текущите преговори по споразумения за обратно приемане и започване на нови преговори по такива споразумения

Докато източните граници на ЕС са защитени със споразумения за обратно приемане, южните му граници, които понастоящем са подложени на силен миграционен натиск, не са, въпреки че в момента се водят преговори по няколко споразумения²⁷. Една от основните пречки в преговорите по споразумения за обратно приемане с държавите от Северна Африка е **клаузата „граждани на трети страни“**, с която държавите се задължават да приемат обратно граждани на трети страни, които са преминали транзитно през тяхната територия, като в някои случаи тези държави не желаят да сътрудничат дори за обратното приемане на собствените си граждани.

Обратното приемане от държавите, разположени в Африка на юг от Сахара, на техните собствени граждани, както е посочено в Споразумението от Котону, ще облекчи натиска върху страните на транзитно преминаване, тъй като незаконните мигранти ще бъдат връщани директно в техните страни на произход. Това на свой ред би следвало да улесни **склучването на споразумения с държавите от Северна Африка**.

Комисията също така ще проучи необходимостта от **стартване на преговори по споразумения за обратно приемане** с други важни страни на произход или на транзитно преминаване на незаконни мигранти. За държавите, които са главно страни на произход, а не на транзитно преминаване, клаузата „граждани на трети страни“ не е от толкова голямо значение.

Незабавни действия	<ul style="list-style-type: none"> • Започване или подновяване на преговорите с държавите от Северна Африка
---------------------------	--

²⁷ ЕС не е сключил споразумения за обратно приемане с държавите от Северна Африка. Той води продължителни преговори по споразумение за обратно приемане с Мароко въз основа на мандат от 2000 г. Все още не са започнали официални преговори, въпреки че Съветът прие мандат за преговори през 2002 г. Преговорите с Тунис, за които беше приет мандат през декември 2014 г., все още предстоят да започнат.

Действия в средносрочен план	<ul style="list-style-type: none"> • Проучване на възможностите за започване на преговори по нови споразумения за обратно приемане с ключови страни на произход
-------------------------------------	--

3. Политически диалог на високо равнище относно обратното приемане

Освен това ЕС ще участва в политически диалози на високо равнище със съответните страни на произход и на транзитно преминаване на незаконни мигранти, както бе поискано от Европейския съвет от 25—26 юни 2015 г. **Диалозите на високо равнище**, които ще бъдат организирани от върховния представител на ЕС по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, следва да бъдат съсредоточени върху страните, в които са необходими политическа ангажираност и стимули както за изпълнението на съществуващите ангажименти, така и за сключването или започването на преговори по споразумения за обратно приемане. Те ще гарантират, че въпросът за връщането и обратното приемане е приоритет в отношенията с тези страни. Помощта и политиките на ЕС следва да се използват като стимули за насърчаване на готовността на партньорската страна да си сътрудничи с ЕС.

По време на тези диалози върховният представител следва да бъде придружен от съответните членове на Европейската комисия. **Делегациите на ЕС** ще играят решаваща роля в подготовката на диалозите и последващите действия по тях.

Като се вземат предвид броят на невърнатите незаконни мигранти и общото състояние на отношенията с ЕС, **възможни приоритетни държави** за започване на диалози на високо равнище по въпросите на обратното приемане са Мароко, Алжир, Египет, Нигерия, Сенегал, Гвинея, Мали, Демократична република Конго, Кот д'Ивоар, Етиопия, Гамбия, Афганистан, Бангладеш, Пакистан и Шри Ланка.

Успоредно с това ЕС ще използва пълноценно форумите, създадени в рамките на глобалния подход към миграцията и мобилността, като например процеса от Рабат и процеса от Хартум, партньорството за миграция между държавите по пътя на коприната, диалози и партньорства по въпросите на мобилността, с цел засилване на сътрудничеството в областта на обратното приемане.

Незабавни действия	<ul style="list-style-type: none"> • Определяне на списъка с приоритетните държави и графика за диалозите на високо равнище
Действия в средносрочен план	<ul style="list-style-type: none"> • Започване и провеждане на политически диалози на високо равнище

4. Помощ за реинтеграция и изграждане на капацитет

За да подобри практическото сътрудничество и трайният характер на връщанията, Комисията и държавите членки следва да положат допълнителни усилия, за да подкрепят **реинтеграцията** на върнатите лица и да увеличат **капацитета на техните страни на произход да ги приемат обратно**.

Подкрепата за реинтеграцията следва да се предоставя както на индивидуално, така и на държавно ниво, за да може както върнатото лице, така и страната на произход да получат средства за реинтеграция. Страните на транзитно преминаване следва да получат също така специфична подкрепа за улесняване на както на доброволното, така и на принудителното връщане на граждани на трети страни, които преминават

транзитно през тяхната територия, или да бъдат подпомогнати за сключването на споразумения за обратно приемане с други трети страни, когато това е необходимо и възможно.

Изграждането на капацитет за обратно приемане следва да се съсредоточи върху подобряването на способността на отговорните органи да реагират своевременно на исканията за обратно приемане и върху улесняването и ускоряването на процеса на установяване на самоличността на собствените граждани от страните на произход. Приоритетите включват създаването на централизирани автоматизирани регистри за гражданското състояние и системи за издаване на биометрични паспорти и на документи за самоличност, стартирането на автоматизирани системи за предаване и обработка на искания за обратно приемане (като например машини за снемане на пръстови отпечатьци) или предоставянето на материални ресурси, необходими за обработване на исканията за обратно приемане и за приемане на върнати лица, като транспортни средства или помещения за временно настаняване. Освен това може да се оказва техническа подкрепа на трети страни, за да се подпомогнат техните усилия по изпълнението на договорености или споразумения за обратно приемане с други трети страни.

За улесняването на такива мерки Комисията създаде специален **Инструмент за изграждане на капацитет за обратно приемане (RCBF)** в размер на 5 милиона евро по линия на ФУМИ²⁸. На инструмента ще бъде предоставено допълнително финансиране през следващите години. Посредством RCBF ще бъде оказана финансова подкрепа на трети страни, които са сключили или се очаква да сключат споразумение за обратно приемане с ЕС, както и на тези страни, с които ЕС се стреми към подобряване на сътрудничеството в областта на обратното приемане. RCBF ще се съсредоточи върху изграждането на капацитет, включително за повторната интеграция на върнатите лица, и ще позволи на ЕС да отговори своевременно на спешните нужди.

ЕС ще оказва също така подкрепа за **програми за доброволно връщане от основните страни на транзитно преминаване**, тъй като мигрантите са по-склонни да се съгласят на възможността за доброволно завръщане в родните си страни от страните на транзитно преминаване на определен етап от пътуването си, когато все още не са заплатили цялата сума на контрабандисти и все още могат да се избегнат сериозни рискове, като например прекосяването на Средиземно море или на Сахара. Програмите за доброволно връщане от страни на транзитно преминаване към страни на произход при пълно зачитане на принципа на *забрана за връщане* следва да бъдат подкрепяни по линия на програмите за регионално развитие и закрила в Северна Африка и региона на Африканския рог, както и в рамките на партньорствата за мобилност и общите програми за миграция и мобилност. Такива програми следва да бъдат разработени и за гражданите на трети страни, преминаващи транзитно през Западните Балкани.

Необходимо е да се отпусне достатъчно финансиране от всички подходящи източници, по-конкретно от инструментите за помощ за развитието, за да се подпомогне реинтеграцията на върнатите лица в техните страни на произход. Подкрепата за реинтеграцията трябва да бъде включена в съществуващи схеми в страните на произход, като например професионалното обучение и образование, програмите за микрофинансиране и подкрепа на предприемачеството, които следва да бъдат допълнително разширени. Доверителният фонд на ЕС, който ще бъде един от основните резултати от срещата на високо равнище по въпросите на миграцията във

²⁸ Вж. годишната работна програма за 2015 г. за подкрепа на действията на Съюза по фонд „Убежище, миграция и интеграция“.

Валета, следва да допринесе в значителна степен за реинтеграцията и изграждането на капацитет в третите страни.

Незабавни действия	<ul style="list-style-type: none"> • Създаване на специален инструмент за изграждане на капацитет за обратно приемане • Програми за доброволно връщане в трети страни в рамките на програмите за регионално развитие и закрила • Подкрепа за програми за доброволно връщане от Западните Балкани
Действия в средносрочен план	<ul style="list-style-type: none"> • Структурна подкрепа за реинтеграцията на върнати лица, предоставена от доверителния фонд, който трябва да бъде стартиран на срещата на високо равнище между ЕС и Африка по въпросите на миграцията във Валета

5. Повишаване на влиянието на ЕС в областта на връщането и обратното приемане

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. Европейският съвет от 25—26 юни 2015 г. поиска от Комисията и Съвета да подготвят „цялостен пакет в подкрепа на преговорите“.

Следва да се разработят **индивидуални пакети от мерки за оказване на подкрепа**, за да се помогне на определени партньорски държави да изпълняват своите задължения за обратно приемане на практика и да се подпомогнат преговорите. Тези пакети от мерки следва да се основават на заключенията от пилотния проект в областта на връщането²⁹, който има за цел да стимулира избрани трети страни да си сътрудничат относно обратното приемане на собствени граждани. 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.

Опитът на държавите членки показва, че за подобряването на сътрудничеството в областта на обратното приемане е необходим баланс между **оказването на натиск и предоставянето на стимули**. В областта на вътрешните работи партньорствата за мобилност и визовата политика по принцип оказват полезно влияние върху сътрудничеството в областта на обратното приемане. Договарянето на споразумение за облекчаване на визовия режим успоредно със споразумение за обратно приемане предоставя на третите страни осезаеми стимули да си сътрудничат в областта на обратното приемане.

Въпреки това възможността за използване на този инструмент е ограничена, тъй като е малко вероятно ЕС да предложи облекчаване на визовия режим за някои трети страни, които са страни на произход на голям брой незаконни мигранти и представляват миграционен риск. Дори когато ЕС предлага успоредно договаряне на споразумение за облекчаване на визовия режим, това може да се окаже недостатъчно, ако

²⁹ Заключение на Съвета относно политиката на ЕС в областта на връщането, приети на заседанието на Съвета по правосъдие и вътрешни работи на 5 и 6 юни 2014 г.

предоставените облекчения не са толкова привлекателни, колкото хоризонталните облекчения, предоставени с Визовия регламент на ЕС. Въпреки това **визовата политика влияе върху сътрудничеството в областта на обратното приемане** било то чрез преработването на Визовия кодекс, чрез споразуменията за облекчаване на визовия режим или чрез реалното издаване на визи на практика. Потенциалът ѝ да бъде използвана за оказване на влияние следва да бъде допълнително проучен.

Предлагането на възможности за **законна миграция** на висококвалифицирани работници, както и с цел учене и научноизследователска дейност, следва да бъде използвано за оказване на влияние за осигуряването на сътрудничество в областта на обратното приемане. Докато определянето на броя на допуснатите икономически мигранти е от компетенцията на отделните държави членки, подходът може да бъде координиран на равнище ЕС с цел оказване на по-ефективно влияние върху договарянето на споразумения за обратно приемане със съответните трети страни.

Значително влияние следва да бъде установено и извън областта на вътрешните работи с цел подобряване на сътрудничеството в сферата на обратното приемане от трети страни в съответствие с искането, отправено на Европейския съвет от 25—26 юни 2015 г., а именно, че *„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“*.

Допълнителните елементи на влияние, които следва да бъдат използвани, включват помощта за развитие, политиката на съседство, търговските споразумения и търговските преференции (с възможност за обвързване на сключването на споразумения за свободна търговия или на предоставянето на преференциално третиране за някои трети страни с успоредно сключване на споразумение за обратно приемане), образованието (програма „Еразъм +“) и културата. Държавите членки настоятелно се приканват да определят средства за оказване на влияние в областите, които попадат в обхвата на националната им компетенция, като **достъпа на граждани на трети страни до техните трудови пазари**.

ЕС и неговите държави членки трябва да постигнат съгласие и да отправят ясно послание към страните на произход и на транзитно преминаване на незаконните мигранти относно необходимостта да си сътрудничат в областта на обратното приемане. Въпросът за **обратното приемане трябва да бъде приоритет** и да бъде обсъждан при всички съответни контакти на политическо равнище между ЕС и трети страни с нисък процент на връщанията, както и при контактите между държавите членки и тези страни. По-специално, този въпрос следва да бъде повдиган при всеки контакт на върховния представител или на членове на Комисията с представители на съответните страни, включително по време на международни и многостранни мероприятия.

Незабавни действия	<ul style="list-style-type: none"> • Постигане на съгласие по цялостен пакет от мерки в подкрепа на преговорите в областта на обратното приемане и повишаване на процента на връщанията въз основа на принципа „повече за повече“ • Даване на приоритет на връщането и обратното приемане и обсъждането на тези въпроси при всички контакти с приоритетни трети страни
Действия в средносрочен план	<ul style="list-style-type: none"> • Разработване на индивидуални пакети, специфични за всяка страна

IV. Заклучение

За подобряването на ефективността на системата на ЕС за връщане на незаконни мигранти са необходими **политическа воля и определяне на приоритети**, пълно прилагане на правилата на ЕС и подходящи административни системи и ресурси на национално равнище. Комисията, с подкрепата на съответните агенции на ЕС, ще предприеме всички необходими мерки, за да се укрепи системата на ЕС в областта на връщането при пълно зачитане на основните права и гаранции за достойно завръщане.

Макар **Директивата на ЕС за връщането** да позволява ефективни действия в тази област, прилагането ѝ от държавите членки все още се нуждае от подобрене. Комисията ще се съсредоточи върху гарантирането на пълното ѝ прилагане, включително чрез производства за установяване на неизпълнение на задължения. Успоредно с това тя ще използва оценката на националните системи за връщане в рамките на механизма за оценка по Шенген, за да открие възможни пропуски и да спомогне за преодоляването им.

Комисията ще увеличи подкрепата си за Frontex и ще направи законодателни предложения, за да разшири в значителна степен ролята на агенцията в областта на връщането. Създаването на **служба по въпросите на връщането към Frontex** следва да даде възможност на агенцията да увеличи значително предоставяната от нея помощ в областта на връщането. Комисията ще направи също така законодателни предложения за подобряване на информационните системи на ЕС, за даване на възможност за по-бърз обмен на информация относно решенията за връщане и за улесняване на тяхното изпълнение в цялото Шенгенско пространство.

За наличието на ефективна система по въпросите на връщането е необходимо **степенуване на приоритетите в областта на обратното приемане** на незаконни мигранти в отношенията с трети страни. Комисията, заедно с ЕСВД, ще засили усилията си, за да позволи на страните на произход да изпълнят своите ангажменти за обратното приемане на собствени граждани чрез политически диалог, изграждане на капацитет и помощ за реинтеграция и, когато е необходимо, чрез договаряне на нови споразумения за обратното приемане.