

**BG**

**BG**

**BG**



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 23.2.2011  
СОМ(2011) 76 окончателен

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

**Оценка на споразуменията за обратно приемане на ЕС**

SEC(2011) 209 окончателен  
SEC(2011) 210 окончателен  
SEC(2011) 211 окончателен  
SEC(2011) 212 окончателен

# СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

## Оценка на споразуменията за обратно приемане на ЕС

### 1. ВЪВЕДЕНИЕ

В Стокхолмската програма Съветът прикани Комисията „през 2010 г.“ да представи оценка на споразуменията за обратно приемане на ЕС, както и на провежданите преговори, и да предложи механизъм за наблюдение на прилагането на тези споразумения<sup>1</sup>. Освен това „(н)а тази основа Съветът следва да разработи обновена и съгласувана стратегия за обратно приемане, като отчита цялостните отношения със съответната държава, включително общ подход към трети държави, които не оказват сътрудничество при обратното приемане на собствените си граждани.“

Съобщението<sup>2</sup> има за цел 1) да направи оценка на прилагането на споразуменията за обратно приемане на ЕС, които вече са в сила, 2) да оцени провежданите преговори за обратно приемане и действащите указания за водене на преговори и 3) да направи препоръки за бъдеща политика на ЕС за обратното приемане, включително по механизмите за наблюдение.

Споразуменията за обратно приемане на ЕС налагат взаимни задължения на договарящите се страни за обратно приемане на собствените им граждани, както и, при определени условия, на гражданите на трети държави и лицата без гражданство. В тях също подробно се посочват оперативните и техническите критерии за този процес.

От гледна точка на провежданата политика споразуменията за обратно приемане на ЕС се считат за необходим инструмент за ефикасното управление на миграционните потоци към държавите-членки на ЕС. Тъй като тяхната цел е да улесняват бързото връщане на незаконни мигранти, очаква се те да бъдат основен фактор при справянето с незаконната имиграция. В споразуменията не се определят критерии относно законността на присъствието на дадено лице на територията на ЕС или страна партньор. Това трябва да бъде оценено от националните органи в съответствие с националното право и когато е приложимо, с правото на ЕС.

От 1999 г. насам, когато на Европейската общност беше предоставена компетентност в тази област, Съветът предостави на Комисията указания за водене на преговори за 18 трети държави. Тяхното актуално състояние е изложено в работен документ на службите на Комисията, придружаващ Съобщението на Комисията до Европейския парламент и до Съвета, със заглавие „Оценка на споразуменията за обратно приемане на ЕС, споразумения за обратно приемане на ЕС: кратък преглед на актуалното състояние, февруари 2011 г.“ След влизането в сила на Договора от Лисабон

---

<sup>1</sup> ОВ С 115, 4.5.2010 г., стр. 31.

<sup>2</sup> През 2004 г. Комисията публикува Съобщение до Съвета и до Европейския парламент относно приоритетите за успешното разработване на обща политика за обратно приемане, SEC(2004)946 окончателен, 19.7.2004 г.

сключването от ЕС на споразумения за обратно приемане има изрично правно основание (член 79, параграф 3 от ДФЕС). Освен това принцип на (обичайното) международно право е всяка държава да приема обратно своите собствени граждани.

## **2. ОЦЕНКА НА ВЛЕЗЛИТЕ В СИЛА СПОРАЗУМЕНИЯ ЗА ОБРАТНО ПРИЕМАНЕ НА ЕС**

От общо 18-те указания за водене на преговори, издадени от Съвета до този момент, 12 споразумения за обратно приемане на ЕС са влезли в сила<sup>3</sup>. В три от тези споразумения има преходен период при обратното приемане на гражданите на трети държави (вж. раздели 2.4 и 3.2).

Тъй като за прилагането на споразуменията за обратно приемане на ЕС отговарят държавите-членки, Комисията ги прикани да предоставят подробни данни и впечатления относно прилагането на тези споразумения<sup>4</sup>. Тези сведения бяха допълнени с данни от ЕВРОСТАТ<sup>5</sup>.

### **2.1. Качество на данните**

Комисията получи отговори от 21 държави-членки (Франция, Швеция, Белгия, Естония, Португалия, Полша, Малта, Латвия, Румъния, Финландия, България, Гърция, Чешката република, Словения, Словакия, Испания, Унгария, Обединеното кралство, Нидерландия, Ирландия и Германия). Липсата на отговори от 5 държави-членки (Дания не е обвързана по нито едно споразумение за обратно приемане на ЕС), в това число от страна на някои силно засегнати от незаконна миграция държави, значително ограничава заключенията, които могат да бъдат направени на тази основа.

Докато някои държави-членки предоставиха подробни данни относно специфични аспекти на обратното приемане, други посочиха само приблизителен годишен брой на молбите за обратно приемане по трети държави. По принцип данните не са хармонизирани и различните държави-членки описват различни случаи в едни и същи рубрики<sup>6</sup>. Твърде малко държави-членки разполагат с изчерпателни данни от преди 2008 г.

При това положение единствените налични данни относно връщането, които обхващат всички държави-членки, са тези на ЕВРОСТАТ, но в тях също има пропуски. Така например в тях се посочва колко граждани на определена трета държава са били

---

<sup>3</sup> Работен документ на службите на Комисията, придружаващ Съобщението на Комисията до Европейския парламент и до Съвета, със заглавие „Оценка на споразуменията за обратно приемане на ЕС, споразумения за обратно приемане на ЕС: кратък преглед на актуалното състояние, февруари 2011 г.“

<sup>4</sup> Бяха събрани сведения и в рамките на съвместните комитети за обратно приемане. Комисията също така поиска данни от третите държави, но поради много ниския процент отговори (само от Босна и Херцеговина, бивша югославска република Македония, Хърватия, Албания, Сърбия, Черна гора) тези данни бяха използвани за извършване на оценката само при определени случаи.

<sup>5</sup> Вж. РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА, придружаващ СЪОБЩЕНИЕТО НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА, със заглавие „Оценка на споразуменията за обратно приемане на ЕС: данни на ЕВРОСТАТ“.

<sup>6</sup> Напр. една държава-членка включва няколко категории молби в рубриката за ефективно принудително отвеждане, което понякога води до това броят на принудителните отвеждания значително да надвишава броя на молбите за обратно приемане.

изведени от дадена държава-членка, но не се уточнява дали тези граждани са били насочени към тяхната държава на произход, транзитна държава или друга държава-членка. В данните не се прави разлика между доброволно и принудително връщане. Споразуменията за обратно приемане на ЕС много рядко се използват за доброволно връщане. По тази причина обобщените стойности, които Комисията получи от държавите-членки<sup>7</sup>, се различават значително от стойностите на ЕВРОСТАТ за която и да било трета държава. Така например за 2009 г. ЕВРОСТАТ отчита над 4 300 връщания на руски граждани от държавите-членки, докато според данните, предоставени от държавите-членки, е имало само около 500 ефективни връщания в рамките на споразумението за обратно приемане на ЕС с Русия.

**Препоръка 1:** *Комисията ще разгледа вариантите за продължаване на събирането от Евростат на данни относно връщанията, за да могат тези статистически данни да осигурят добра основа за извършването на оценка на прилагането на споразуменията за обратно приемане на ЕС. Междувременно FRONTEX следва да събира изчерпателни статистически данни относно връщанията (без да се включват лични данни) с цел получаване на по-достовърни данни относно действителния брой на обратните приемания, извършени в рамките на споразуменията за обратно приемане на ЕС.*

## 2.2. Използване на споразуменията за обратно приемане на ЕС

Повечето от държавите-членки прилагат споразуменията за обратно приемане на ЕС за всички свои връщания, но други все още използват двустранните си спогодби, съществуващи отпреди влизането в сила на споразумението за обратно приемане на ЕС. Една държава-членка посочва, че никога не е подавала молба за обратно приемане в рамките на нито едно споразумение за обратно приемане на ЕС. Посочените причини за неприлагането на споразуменията за обратно приемане на ЕС са отсъствието на двустранен протокол за изпълнението им и/или това, че споразуменията за обратно приемане на ЕС се използват само ако улесняват връщането.

Въпреки че наличието на преходен период за гражданите на трета държава в някои от споразуменията за обратно приемане на ЕС, както и необходимостта да се пригледат националните административни процедури могат да обяснят продължаващото използване на двустранните спогодби в определени случаи, отсъствието на протоколи за изпълнение<sup>8</sup> не е извинение. Комисията (с твърдата подкрепа на държавите-членки) винаги е наблягала на факта, че споразуменията за обратно приемане на ЕС са самостоятелни, непосредствено действащи инструменти, които не изискват непременно сключването на двустранни протоколи за изпълнение с третата държава. В по-дългосрочна перспектива протоколите са просто спомагателен механизъм, въпреки

<sup>7</sup> Вж. РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА, придружаващ СЪОБЩЕНИЕТО НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА, със заглавие „Оценка на споразуменията за обратно приемане на ЕС: обобщени данни за избраните категории, които Комисията получи от държавите-членки въз основа на въпросник“.

<sup>8</sup> Вж. РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА, придружаващ СЪОБЩЕНИЕТО НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА, със заглавие „Оценка на споразуменията за обратно приемане на ЕС: протоколи за изпълнение, подписани/сключени от държавите-членки в рамките на действащите споразумения за обратно приемане на ЕС“.

задължителния си характер в определени случаи, както при споразумението за обратно приемане на ЕС с Русия.

Непоследователното прилагане на споразуменията за обратно приемане на ЕС значително подкопава доверието в политиката за обратно приемане на ЕС спрямо третите държави, от които се очаква да прилагат правилно тези споразумения. Още повече гаранциите в областта на правата на човека и международната закрила, предвидени в споразуменията за обратно приемане на ЕС, могат да се окажат неефективни, ако държавите-членки не връщат незаконните мигранти по силата на тези споразумения.

**Препоръка 2:** *Държавите-членки трябва да прилагат споразуменията за обратно приемане на ЕС за всички връщания, които извършват. Комисията ще следи отблизо за правилното прилагане на споразуменията за обратно приемане на ЕС от държавите-членки и, при необходимост, ще предвиди предприемането на правни мерки в случай на неправилно прилагане или на неприлагане.*

### 2.3. Обратно приемане на собствени граждани

Въпреки непълните данни, могат да бъдат направени някои заключения относно мащаба на обратното приемане в рамките на споразуменията за обратно приемане на ЕС. Ясно е, че за собствените граждани споразуменията за обратно приемане на ЕС са важен инструмент за справяне с незаконната миграция. Данните, предоставени от държавите-членки<sup>9</sup>, сочат, че значителен брой молби за обратно приемане са отправени до практически всички заинтересовани трети държави. Процентът на признаване на тези молби варира от 50 % до 80—90 % и повече (Украйна, Република Молдова, бивша югославска република Македония), като по този начин играе основна роля за предотвратяването на незаконната миграция с произход от тези държави. Този анализ се потвърждава от данните на ЕВРОСТАТ, които показват, че за 2009 г. 20,1 % от задържаните в ЕС граждани на трети държави са с произход от държави, с които ЕС има сключено споразумение за обратно приемане. Това представлява значително намаление в сравнение с 2007 г., когато делът на тези държави е бил 26,9 %.

За съжаление данните не позволяват да се направят надеждни заключения относно действителните връщания. Има голямо многообразие от данни относно ефективните връщания, като процентът е изключително висок за някои държави и много нисък за други. Що се отнася до действителните връщания обаче, данните на ЕВРОСТАТ показват, че през 2009 г., въпреки че само 20 % от решенията за връщане се отнасят до граждани от държави, с които ЕС има сключени споразумения за обратно приемане, тези граждани представляват 40 % от общия брой граждани на трети държави, които действително са били върнати от ЕС.

**Препоръка 3:** *Комисията следва да продължи провеждането на диалог (по-специално в рамките на съвместните комитети за обратно приемане), за да повиши*

<sup>9</sup> Вж. РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА, придружаващ СЪОБЩЕНИЕТО НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА, със заглавие „Оценка на споразуменията за обратно приемане на ЕС: обобщени данни за избраните категории, които Комисията получи от държавите-членки въз основа на въпросник“.

*допълнително процента на одобрените молби за обратно приемане и на ефективните връщания.*

#### **2.4. Обратно приемане на гражданите на трети държави**

Клаузите за гражданите на трети държави позволяват да се поиска обратното приемане на лица, които не са граждани на никоя от страните по споразуменията (включително лицата без гражданство), но които са преминали транзитно през територията на една от тези страни. Такава клауза е включена във всички споразумения за обратно приемане на ЕС, въпреки че при някои споразумения нейното ефективно прилагане е отложено (за 2 години за Албания и Украйна, за 3 години за Руската федерация)<sup>10</sup>.

Без съмнение клаузата за гражданите на трети държави в споразумението за обратно приемане на ЕС с Украйна действа ефективно. През 2009 г. молбите по тази клауза, отправени към Украйна, бяха почти толкова на брой, колкото и през 2008 г. и представляваха почти половината от общия брой на молбите, касаещи собствени граждани. Тези данни идват само от държавите-членки, които са използвали своите двустранни спогодби, както изрично им беше разрешено от споразумението за обратно приемане на ЕС за времето на преходния период (Словакия, Унгария и Полша). Няма данни обаче тази тенденция спрямо Украйна да се е променила след 1 януари 2010 г.

В пълна противоположност с честото използване на клаузата за гражданите на трети държави за извършването на връщане в Украйна само 63 молби по тази клауза са отправени от всички държави-членки в рамките на всички останали споразумения за обратно приемане на ЕС. Клаузата беше използвана също така от страните партньори, за да върнат 32-ма граждани на трети държави обратно в ЕС.

Клаузата за гражданите на трети държави в споразуменията за обратно приемане на ЕС с държави, които нямат обща граница със Съюза (т.е. Шри Ланка, Черна гора, Хонконг и Макао<sup>11</sup>), беше използвана само 28 пъти. Някои държави-членки посочиха, че е тяхна политика да връщат обратно лица единствено в държавите им на произход.

**Препоръка 4:** *Конкретната необходимост от клаузи за гражданите на трети държави трябва да бъде обстойно оценена поотделно за всяка държава, с която ЕС започва преговори за обратно приемане (вж. също така раздел 3.2).*

#### **2.5. Транзитна процедура и ускорена процедура**

Държавите-членки използват изключително рядко транзитната процедура и ускорената процедура. Освен Сърбия с 249 молби по ускорената процедура през 2008 г. и само 1 през следващата година и Черна гора с 88 молби и само 3 през следващата година, всички държави-членки заедно са подали 31 молби по ускорената процедура в рамките на всички споразумения за обратно приемане на ЕС. Също така общият брой на молбите по транзитната процедура, подадени от всички държави-членки в рамките на всички споразумения за обратно приемане на ЕС, е бил 37.

<sup>10</sup> Клаузата се прилага от 1 май 2008 г. за Албания, от 1 януари 2010 г. за Украйна и от 1 юни 2010 г. за Русия.

<sup>11</sup> Въпреки че строго погледнато Хонконг и Макао не са държави, а специални административни райони на Китайската народна република, за целите на настоящата оценка те се считат за държави.

Няколко държави-членки не са използвали нито една от двете клаузи, въпреки че те винаги фигурират в указанията за водене на преговори, дадени на Комисията, и често се оказват сериозна пречка при воденето на преговорите.

**Препоръка 5:** *В случаите, в които е малко вероятно тези две процедури да се прилагат често на практика, трябва да се предвиди тяхното изключване от бъдещите указания за водене на преговори и те да се оставят за двустранните протоколи за изпълнение.*

### **3. ОЦЕНКА НА ПРОВЕЖДАНИТЕ ПРЕГОВОРИ И ДЕЙСТВАЩИТЕ УКАЗАНИЯ ЗА ВОДЕНЕ НА ПРЕГОВОРИ**

Ако се погледне как се развива прилагането на 18-те издадени до този момент указания за водене на преговори<sup>12</sup> (т.е. за времето между получаването от Комисията на указанията за водене на преговори и първия кръг от преговори и/или между първия кръг от преговори и подписването на споразумението), става ясно, че с редки изключения (по-специално държавите от Западните Балкани, Молдова и Грузия) преговорите по споразуменията за обратно приемане на ЕС продължават много дълго. Мароко е красноречив пример в това отношение: указанията за водене на преговори бяха получени през 2000 г., първият кръг от преговори се състоя през 2003 г., а понастоящем протича 15-ият кръг от преговори, като изгледите за скорошно сключване на споразумение са малки. Освен това в два случая (Китай и Алжир) ЕС дори не успя да започне официални преговори.

Основните причини за тези прекалени забавяния и трудности да се привлекат страните партньори на масата на преговорите са: 1) липса на стимули и 2) известна липса на гъвкавост от страна на държавите-членки по някои (технически) въпроси.

#### **3.1. Липса на стимули**

Първоначалният подход на ЕС се състоеше в това да покани третите държави за провеждането на преговори за сключване на споразумение за обратно приемане, без да им предложи нищо в замяна. Тъй като тези споразумения съдържат твърде малко предимства за съответната трета държава, тя естествено желае да получи нещо в замяна на сключването на такова споразумение. Преговорите с Руската федерация и Украйна например действително се ускориха едва след като по тяхно искане ЕС се ангажира успоредно с това да преговаря по сключването на споразумения за визови облекчения. Точно липсата на стимули е причината досега ЕС да не може да започне преговори с Алжир<sup>13</sup> или Китай: и двете държави неколнократно отправиха искане за „визови

---

<sup>12</sup> Вж. работен документ на службите на Комисията, придружаващ Съобщението на Комисията до Европейския парламент и до Съвета, със заглавие „Оценка на споразуменията за обратно приемане на ЕС, споразумения за обратно приемане на ЕС: кратък преглед на актуалното състояние, февруари 2011 г.“

<sup>13</sup> В случая с Алжир следва да се отбележи, че в член 84, параграф 2 от споразумението за асоцииране се посочва, че „Страните, като желаят да улеснят движението и престоя на своите законно пребиваващи граждани, се договарят по искане на една от тях да водят преговори за сключване на двустранни споразумения за борба с незаконната имиграция и споразумения за обратно приемане. Ако една от страните счита това за необходимо, тези споразумения за обратно приемане ще обхващат обратното приемане на граждани на други държави, които са дошли директно от територията на една от страните (...)“



мерки“, но по различни причини ЕС не желаше да отговори на тези призови. Мароко и Турция също отпавиха искане за визови мерки.

От оценката на споразуменията за визови облекчения на ЕС<sup>14</sup> ясно личи, че прилагането на тези споразумения не води до увеличаване на незаконната миграция към ЕС с произход от тези държави. Държавите-членки все още изцяло контролират на кого се издава виза и на кого не се издава. Това заключение, наред с общото подобрене, внесено в практиките за издаване на визи с Визовия кодекс, ясно показва, че споразуменията за визови облекчения могат да осигурят необходимите стимули за започване на преговори за обратно приемане, без да водят до увеличаване на незаконната миграция.

Друг стимул, който има голям потенциал, е предоставянето на финансова помощ за прилагане на споразумението. Обратното приемане на собствени граждани и на гражданите на трети държави се съпровожда от значителна финансова тежест за приемащите държави. Що се отнася до собствените граждани, следва да се създадат условия за по-успешното им реинтегриране в обществото, което от своя страна ще предотврати незаконното им завръщане в ЕС. Що се отнася до гражданите на трети държави, които трябва да чакат последващо обратно приемане в държавата си на произход, ЕС трябва да бъде готов да подпомага страната партньор да създаде подходящи структури за прием, които са в съответствие със стандартите на ЕС. ЕС вече финансира няколко проекта, за да подпомогне политиките за реинтегриране и капацитета за прием на някои трети държави, с които има сключено споразумение за обратно приемане.

Често страните партньори искат такава финансова помощ (по-специално Мароко и Турция, но също така Украйна и някои от държавите от Западните Балкани). Това може да бъде много ефикасен лостов механизъм, при условие че бъдат предложени значителни парични средства извън това, което вече е било планирано и обещано в рамките на съответните програми на ЕС по географски райони (напр. Инструмента за предприсъединителна помощ, Европейския инструмент за съседство и партньорство). Единственият инструмент, който по принцип може да осигури такова допълнително финансиране на трети държави, е тематичната програма за сътрудничество в областта на миграцията и убежището. Но тази програма има много ограничен бюджет (приблизително 54 милиона EUR годишно) и е замислена да обхваща дейности в областта на сътрудничеството в световен мащаб, което означава, че потенциално наличните ресурси за определена трета държава са много малко. Освен това тематичната програма е предназначена само за развиващи се страни и страни от региона на европейската политика за съседство, така че страните кандидати са изключени. Поради тази причина единствените финансови предложения на ЕС в това отношение досега се състояха в заделянето на средства, които фактически вече са били налични в рамките на финансовите програми по географски райони. Не е изненадващо, че такива предложения често се считат за недостатъчни от партньорите в преговорите.

По-големи и по-съществени стимули в областта на миграцията и в други области на сътрудничество със страните партньори („набор от инструменти“ на глобалния подход

---

<sup>14</sup> Работен документ на службите на Комисията SEC(2009) 1401 окончателен, 15.10.2009 г., „Оценка на прилагането на споразуменията за визови облекчения на Европейската общност с третите държави“.

към миграцията) досега почти не са използвани. Партньорствата за мобилност обхващат само ограничен брой държави-членки и все още са на ранен етап. Освен това, въпреки че те съдържат някои възможности за законна миграция за третите държави, предвид на ограничения интерес сред държавите-членки досега са направени само скромни предложения, които трудно могат да се считат за стимули за постигане на напредък в областта на обратното приемане.

Коренно трябва да се промени начинът на съставяне на споразуменията за обратно приемане на ЕС, особено що се отнася до стимулите. ЕС трябва твърдо да заложи задължението за обратно приемане в рамковите споразумения с трети държави — за собствените граждани *ex officio*, а за гражданите на трети държави то трябва да е свързано с допълнителни стимули. По-конкретно, след оценка на целесъобразността, направена съвместно с Европейската служба за външна дейност (ЕСВД), това би могло да означава заменянето на стандартната клауза за миграция, използвана в рамковите споразумения на ЕС (за асоцииране или за сътрудничество), с по-подробно разработени и пряко действащи клаузи за обратно приемане. Това ще допринесе за по-доброто използване на лостовия механизъм, който такова споразумение представлява за страната партньор. Този лостов механизъм може също така да се използва, като успоредно с преговорите за споразумение за партньорство и сътрудничество или друг вид споразумение за асоцииране или сътрудничество се водят преговори за сключване на споразумение за обратно приемане на ЕС.

Неспазването на задължението за обратно приемане следва да води до налагането на санкции на страните партньори, които не сътрудничат в достатъчна степен при борбата с незаконната миграция, без да се накърняват правните задължения, включени в рамковите споразумения между ЕС и третите държави, по-специално що се отнася до критериите за спиране на сътрудничеството.

**Препоръка 6:** ЕС следва да включи четирите основни стимула, с които разполага (различни инструменти, свързани с визовата политика, финансова помощ, елементи от „набора от инструменти“ на глобалния подход към миграцията и законна миграция), в един цялостен пакет, който следва да бъде предлаган на страната партньор в началото на преговорите. Следва повече да не се предлагат самостоятелни указания за водене на предговори за обратно приемане. Когато е възможно, преговорите за обратно приемане следва да започват успоредно с преговори за сключване на рамково споразумение. Бъдещите указания за водене на предговори за обратно приемане следва да включват стимулите, които ЕС ще предоставя, особено в случай че указанията за водене на предговори включват клауза за гражданите на трети държави, като в същото време се посочват възможните ответни мерки на ЕС в случай на упорит и неоправдан отказ на страната партньор да сътрудничи.

### 3.2. Липса на гъвкавост

Много от преговорите се проточват до безкрайност поради съществени несъгласия между двете страни по някои технически въпроси (включително процедурите, споменати в раздел 2.5).

Тъй като сроковете на задържане не са напълно хармонизирани в рамките на ЕС, при воденето на преговори Комисията винаги е длъжна да настоява за срок, който в най-добрия случай е равен на най-краткия максимален срок на задържане във всяка

държава-членка. Поради своя ограничен административен капацитет много трети държави се намират в невъзможност да прилагат този най-кратък срок, който освен това се допълва от принципа, че отсъствието на отговор в рамките му означава съгласие за обратно приемане от страната партньор. Благодарение на новите технологии в (близко) бъдеще този проблем може да не бъде толкова належащ. Няколко държави-членки обмислят удължаване на своите срокове на задържане. Но за момента това е една от най-големите пречки пред бързото приключване на преговорите както със заинтересованата трета държава, така и с държавите-членки. Друга тенденция е, че Комисията често трябва да продължава преговорите по проектоспоразумения по настояване понякога на една-единствена държава-членка или на много ограничен брой от държавите-членки, а всъщност проектът вече се счита за приемлив от повечето от тях. Въпреки че е вярно, че в такива случаи основно засегнатите държави имат най-много какво да загубят или да спечелят от споразумението, вярно е също така, че за сключването на споразумение е достатъчно квалифицирано мнозинство в Съвета.

**Препоръка 7:** *Що се отнася до сроковете, препоръчва се държавите-членки да постигнат съгласие за единен фиксиран срок, който да бъде реалистичен и постижим както за третите държави, така и за държавите-членки. При определянето на този срок следва да се има предвид, че срокът не трябва да бъде прекомерно дълъг с оглед на факта, че строгите ограничения, предвидени в член 15 от директивата относно връщането (задържане като крайна мярка, предимство на непринудителните мерки, редовен съдебен надзор на решението за задържане и задължение за държавите-членки надлежно да извършват процедурите за извеждане), трябва винаги да се спазват. Държавите-членки следва да подкрепят по-съпричастно усилията на Комисията за водене на предговори за обратно приемане и да не губят от поглед общия интерес, който сключването на споразумение за обратно приемане на ЕС представлява за целия Съюз.*

Всички сключени досега споразумения за обратно приемане на ЕС включват също задължение за обратно приемане, при определени условия, на гражданите на трети държави, които са преминали транзитно през територията на договаряща се страна.

Всички трети държави имат силно отрицателно отношение към клаузата за гражданите на трети държави, като изтъкват, че не могат да бъдат считани за отговорни за гражданите на трети държави и поради това нямат задължение за обратното им приемане. Ако ЕС не изискваше включването на клауза за гражданите на трети държави или ако нейното включване се съпровождаше с подходящи стимули, в някои случаи преговорите можеха вече да бъдат успешно приключени (напр. с Мароко и Турция), а в редица други — да бъдат приключени много по-бързо. Пределно ясно е обаче, че споразумение за обратно приемане на ЕС с основна държава за транзитно преминаване на незаконна миграция към ЕС без клауза за гражданите на трети държави няма особена стойност за ЕС.

Опитът на Комисията показва, че когато третата държава най-накрая приеме принципа за клауза за гражданите на трети държави, вече е загубено твърде много време и трябва да се правят допълнителни отстъпки, за да се постигне съгласие по точната формулировка и предварителните условия на клаузата, често в ущърб на нейната ефикасност. За поддържане на тази ефикасност би било полезно използването на подходящ лостов механизъм в случаите, в които за ЕС е особено важно да се включи клауза за гражданите на трети държави. Обратното приемане на собствени граждани обичайно не се нуждае от големи стимули. Интересно е да се отбележи, че

двустранните споразумения за обратно приемане на държавите-членки рядко включват клауза за гражданите на трети държави (най-вече в случаите на обща сухопътна граница). Въпреки това държавите-членки винаги изискват включването на клауза за гражданите на трети държави на равнище ЕС. Това положение поставя някои важни въпроси, тъй като, както личи от изпратените от държавите-членки данни (вж. раздел 2.4), клаузата за гражданите на трети държави всъщност рядко се използва от държавите-членки, дори по отношение на транзитни държави като тези от Западните Балкани, с които ЕС има обща сухопътна граница.

С оглед на това, ако клаузата за гражданите на трети държави няма да бъде използвана в голяма степен, ЕС трябва да насочи политика си за обратното приемане много повече към основните държави на произход на незаконна миграция (напр. в Субсахарна Африка и Азия), вместо към транзитни държави на такава.

**Препоръка 8:** *Настоящият подход следва да бъде преразгледан. По правило бъдещите указания за водене на преговори не следва да обхващат гражданите на трети държави и следователно няма да има нужда от големи стимули. Клауза за гражданите на трети държави трябва да бъде включвана само при наличието на подходящи стимули и само в случаи, в които за съответната държава, поради географското ѝ положение спрямо ЕС (преки съседи, някои средиземноморски държави), има голям потенциален риск от незаконна миграция, преминаваща транзитно през нейна територия на път към ЕС. В тези случаи ЕС трябва също така изрично да обявява, че принципно винаги първо ще се опитва да върне обратно лицето в собствената му държава на произход. ЕС трябва също така да насочи стратегията си за обратно приемане повече към основните държави на произход.*

#### **4. НАБЛЮДЕНИЕ НА ПРИЛАГАНЕТО НА СПОРАЗУМЕНИЯТА ЗА ОБРАТНО ПРИЕМАНЕ НА ЕС, ВКЛЮЧИТЕЛНО ПОДОБРЯВАНЕ НА ЗАЩИТАТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА**

##### **4.1. Механизъм за наблюдение**

Досега основният инструмент за наблюдение на прилагането на споразуменията за обратно приемане на ЕС бяха съвместните комитети за обратно приемане. Те бяха официално създадени по всяко едно от 11-те споразумения за обратно приемане на ЕС с изключение на споразумението с Шри Ланка, при което политическата ситуация и технически проблеми попречиха досега на организацията да заседава. Заседанията на съвместните комитети за обратно приемане се провеждат съобразно нуждите и по искане на някоя от страните по споразумението. С изключение на Хонконг и Макао съвместните комитети за обратно приемане заседават поне веднъж годишно, а с някои държави дори два пъти годишно. Съвместните комитети за обратно приемане се занимават по-специално с наблюдение на прилагането на съответните споразумения за обратно приемане на ЕС и могат да вземат решения, които са правно обвързващи за страните. Съобразно вече съществуващите споразумения за обратно приемане на ЕС съвместните комитети за обратно приемане се председателстват съвместно от Комисията (от името на ЕС, но в някои случаи подпомагана от експерти от държавите-членки) и съответната трета държава.

Общата оценка на държавите-членки за работата на съвместните комитети за обратно приемане като цяло е положителна. Комисията споделя виждането на някои държави-

членки, че систематичното включване на експерти на държавите-членки може да бъде много полезно.

Като се имат предвид обаче нарастващата роля на споразуменията за обратно приемане на ЕС при процеса на връщане и тяхното евентуално взаимодействие на практика с правата на човека и стандарти за международна закрила, следва да бъде обмислена възможността на заседанията на съвместните комитети за обратно приемане да бъдат поканени заинтересовани НПО и международни организации. Естествено, за това е необходимо съгласието на съпредседателя<sup>15</sup>. Освен това, с оглед на разширяване на ролята на съществуващите и бъдещите съвместни комитети за обратно приемане при наблюдението на прилагането на споразуменията за обратно приемане на ЕС, съвместните комитети трябва в по-голяма степен да се опират на значима информация за ситуацията „на място“, която може да бъде предоставена от НПО и международните организации, посолствата на държавите-членки и делегациите на ЕС.

**Препоръка 9:** Следва да се обмисли систематичното участие на експерти на държавите-членки във всички съвместни комитети за обратно приемане. Следва да се предвиди също така, в зависимост от случая, участие на НПО и международните организации в съвместните комитети за обратно приемане. Съвместните комитети за обратно приемане следва да работят в много по-тясно сътрудничество със съответните отговорни лица на място в третите държави, включително относно наблюдението на това как се отнасят към гражданите на трети държави. Информацията относно прилагането следва да се събира предимно от източници като делегациите на ЕС, посолствата на държавите-членки, международните организации и НПО.

#### **4.2. Настоящият подход към защитата на правата на човека в рамките на споразуменията за обратно приемане на ЕС**

ЕС счита споразуменията за обратно приемане за технически инструменти, с които се внасят процедурни подобрения в сътрудничеството между администрации. Положението на лицето, което подлежи на обратно приемане, не е уредено, като този въпрос е оставен на съответното международно, европейско и национално приложимо право.

Юридическата структура на сключените досега споразумения за обратно приемане на ЕС (и на приетите до този момент указания за водене на преговори) се основава на факта, че процедурата за обратно приемане се прилага само спрямо лица, които пребивават незаконно на територията на договарящите се страни. Дали едно лице пребивава незаконно или не, се определя с решение за връщане съобразно съответните (административни) правни разпоредби, приложими на територията на всяка страна, както и процесуалните гаранции, установени в тях (процесуално представителство, съдебен надзор, спазване на принципа на *неотблъскване* и т.н.). Някои процесуални гаранции за гражданите на трети държави, които подлежат на връщане (включително спазването на принципа на *неотблъскване*), бяха установени наскоро с директивата

---

<sup>15</sup> Всъщност всички процедурни правилници на съвместните комитети за обратно приемане вече предвиждат възможността на заседанията им да бъдат поканени външни експерти.

относно връщането<sup>16</sup>, която трябваше да бъде транспонирана от държавите-членки до 24 декември 2010 г. и трябва да се прилага от държавите-членки в съответствие с основните права, и по-специално с Хартата на основните права на Европейския съюз.

Ако въпросното лице е поискало международна закрила, в такъв случай съответните достижения на правото на ЕС в областта на убежището дават право на това лице да пребивава на територията на държава-членка до издаването на решение по искането му. Само след като искането му бъде отхвърлено, такова решение за връщане може да бъде обявено или изпълнено, т.е. лице, което има валидно подадено искане за международна закрила, не може да бъде подложено на обратно приемане, тъй като то не се счита за незаконно пребиваващо.

Независимо от споменатите по-горе достижения на правото на ЕС в областта на връщането/убежището, правно обвързващите приложими международни инструменти, които са ратифицирани от всички държави-членки<sup>17</sup>, се прилагат по принцип за всички лица, подлежащи на процедура за обратно приемане. Тези инструменти гарантират, че никое лице не може да бъде изведено от държава-членка, ако това противоречи на принципа на *неотблъскване* или ако в приемащата държава лицето може да бъде подложено на изтезания или на нечовешко или унижително отнасяне или наказание. В такива случаи не може да бъде започната процедура за обратно приемане и това е отбелязано в споразуменията за обратно приемане на ЕС в т.нар. „клауза за незасягане“, в която се потвърждават приложимостта и зачитането на инструментите в областта на правата на човека. Следователно връщане/обратно приемане може да бъде извършено само въз основа на решение за връщане, което може да бъде издадено само ако споменатите по-горе гаранции са спазени. Освен това при прилагането на споразуменията за обратно приемане държавите-членки трябва да спазват Хартата на основните права на Европейския съюз.

#### **4.3. Някои възможни мерки за засилване на гаранциите за правата на човека в споразуменията за обратно приемане на ЕС и на наблюдението на прилагането на тези споразумения**

От изложеното по-горе става ясно, че правната рамка на споразуменията за обратно приемане на ЕС не допуска те да се прилагат спрямо лице, което има вероятност да бъде подложено на преследване, изтезания или на нечовешко или унижително отнасяне или наказание в държавата, в която може да бъде върнато.

Действителната административна и съдебна практика обаче, която се прилага в тази област, е важна. Като се има предвид значителният брой споразумения за обратно приемане на ЕС и тяхната голяма роля в политиките на ЕС срещу незаконната миграция, следва да се обмисли включването на някои съпътстващи мерки, механизми за контрол и/или гаранции в бъдещите споразумения за обратно приемане на ЕС, за да се гарантира, че човешките права на върнатите лица винаги се спазват в пълна степен.

---

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) от 1950 г., Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание от 1984 г. и Женевската конвенция за статута на бежанците от 1951 г., изменена с Нюйоркския протокол от 1967 г.

Съществуващите съвместни комитети за обратно приемане следва да играят, в рамките на възможното, важна роля в това отношение. Когато се обмислят възможни мерки, трябва да се имат предвид следните фактори:

i) Съществуващите инструменти (по-специално достиженията на правото на ЕС в областта на връщането/убежището) трябва да останат основните стожери на системата на ЕС за връщане и обратно приемане. Подобренията, внесени в политиката и споразуменията на ЕС за обратното приемане, не трябва просто да дублират гаранциите, предвидени в други инструменти. Това няма да има добавена стойност за действителното положение на лицето. Подобренията в политиката/споразуменията за обратното приемане трябва да имат за цел допълване на съществуващите инструменти, като акцентът се поставя на практическите недостатъци, които могат да доведат до нарушаване на основните права при прилагането на дадена процедура за обратно приемане.

ii) Основната цел на споразуменията за обратно приемане на ЕС (или на което и да било споразумение за обратно приемане) е да се постигне съгласие с администрацията на страната партньор относно бърза и ефикасна процедура за обратно приемане. Този принцип не трябва да бъде подкопан, като се включват мерки, които могат да бъдат основание за оспорване на по-раншни окончателни решения за връщане или на окончателно отхвърлени молби за убежище, освен ако съответните достижения на правото на ЕС не го допускат.

iii) Отсъствието на споразумение за обратно приемане на ЕС с конкретна трета държава не пречи на държавите-членки да поискат от тази трета държава обратното приемане на лица на двустранна основа. Следователно, каквито и подобрения да бъдат въведени на равнище ЕС, те принципно няма да засегнат обратните приемания, извършвани от държавите-членки на двустранна основа.

iv) Някои от предложените мерки, особено тези в точка V по-долу, означават не само по-голяма тежест за Комисията и евентуално за делегациите на ЕС от гледна точка на финансови и човешки ресурси, но изискват също така недвусмисленото сътрудничество от страна на държавите-членки и съответните трети държави. Особено третите държави не винаги може да имат желание да сътрудничат в това отношение.

## **I Практическо подобряване на достъпа на гражданите на трети държави до международната закрила и правните средства за защита**

1) В много споразумения (особено в тези със съседни на ЕС трети държави) са включени специални разпоредби относно лицата, задържани в граничните райони (включително на летищата), които позволяват обратното приемане на тези лица в много по-кратки срокове — т.нар. „ускорена процедура“. Въпреки че в рамките на ускорената процедура продължава да се предоставя защита съобразно достиженията на правото на ЕС (като достъпът до процедурата за предоставяне на убежище и спазването на принципа на *неотблъскване*), на практика има потенциална опасност от пропуски. Освен това държавите-членки могат да решат да не прилагат някои от съществуващите защити от директивата относно връщането спрямо лица, задържани в граничните райони, защото директивата задължава държавите-членки да спазват само определен брой основни разпоредби, в това число принципа на *неотблъскване*.

**Препоръка 10:** *Разпоредби, свързани с този конкретен проблем, чрез които принципно се подчертава значението на това граничните патрули да идентифицират лицата, които търсят международна закрила, могат да бъдат включени в Практическото ръководство за гранична охрана<sup>18</sup>. Също така в текста на споразуменията може да се включи клауза, която обуславя прилагането на ускорената процедура от предоставянето на такава информация<sup>19</sup>.*

2) В директивата относно връщането са включени подробни разпоредби относно суспензивното действие на обжалването и правото на ефективни средства за защита. Също така в директивата за процедурите за убежище от държавите-членки се изисква да гарантират на кандидатите за убежище достъп до процедури за обжалване. На практика може да има опити за връщане на лица въпреки наличието на висящо обжалване със суспензивно действие.

**Препоръка 11:** *В споразуменията за обратно приемане на ЕС следва недвусмислено да се посочи, че те могат да се прилагат само спрямо лица, чието връщане/извеждане не е било спряно<sup>20</sup>.*

## **II Включване на суспензивни клаузи във всяко бъдещо споразумение за обратно приемане**

Изказват се редица съмнения относно сключването на споразумения за обратно приемане от ЕС с държави, в които правата на човека и международната закрила са проблематични. Един от начините за защита може да бъде включването на суспензивна клауза, която да бъде задействана в случай на системно нарушаване на правата на човека в съответната трета държава.

**Препоръка 12:** *Държавите-членки винаги трябва да спазват основните права при прилагането на споразуменията за обратно приемане на ЕС и затова прилагането им трябва да бъде спряно, ако то би довело до нарушаване на основните права.*

*Този основополагащ принцип трябва да бъде допълнително подсилен, като в споразумението се въведе суспензивна клауза с реципрочно действие. Тази клауза ще осигури временно спиране на действието на споразумението в случай на постоянна и сериозна опасност от нарушаване на правата на човека на обратно приетите лица. В този случай ЕС може едностранно да спре прилагането на споразумението, като уведоми за това другата договаряща се страна (ако е необходимо, след консултации със съвместния комитет за обратно приемане).*

## **III Включване на специални клаузи относно доброволното напускане във всяко бъдещо споразумение за обратно приемане**

<sup>18</sup> Препоръка на Комисията от 6 ноември 2006 г. за създаване на Практическо ръководство за гранична охрана (Шенгенско ръководство), което ще се използва от компетентните органи на държавите-членки при извършване на граничния контрол на лица (С (2006) 5186 окончателен).

<sup>19</sup> Положението може да бъде допълнително подобро, като се приеме предложението за преработване на директивата за процедурите за убежище, с което се укрепва правото на информация на граничните контролно-пропускателни пунктове.

<sup>20</sup> Положението може да бъде допълнително подобро, като се приеме предложението за преработване на директивата за процедурите за убежище, в което се предвижда общият принцип за автоматично суспензивно действие.



Изричното предпочитание, отдадено в директивата относно връщането на доброволното напускане, може на практика да бъде възпрепятствано от административни спънки за получаване на необходимото разрешение за преминаване за пътуването обратно към вкъщи и страха на лицето, че ще бъде подложено на административни или наказателни санкции (за неспазване на миграционните разпоредби) при завръщането.

**Препоръка 13:** *Във всяко споразумение за обратно приемане на ЕС следва да се предвиди включването на разпоредба, в която страните се ангажират да отдават предпочитание на доброволното напускане, да осигуряват документите, необходими за доброволно напускане, и да не налагат на доброволно връщащите се лица санкции за неспазване на миграционните разпоредби.*

#### **IV Изискване за спазване на правата на човека при третирането на върнатите лица**

Гражданите на трети държави, които са обратно приети в транзитна държава, могат да се окажат в особено несигурно положение, особено в държави със слаба система на човешките права, включително международната закрила. Съществува риск например от несъразмерно тежки административни мерки, които не са допустими съгласно общите стандарти за правата на човека (напр. задържане за продължителен или неопределен период от време в очакване на по-нататъшно експулсиране към държавата на произход), или от по-нататъшно обратно приемане в държавата на произход, въпреки основателни опасения, че лицето може да бъде преследвано там. Гражданите на трети държави, които не са задържани, могат да срещнат трудности в намирането на средства за издръжка по време на престоя им в държавата на обратно приемане.

#### **Препоръка 14:**

*Във всяко споразумение за обратно приемане на ЕС, което съдържа клауза за гражданите на трети държави, следва да се включи клауза, в която страните изрично потвърждават, че ще се отнасят към гражданите на трети държави в съответствие с основните международни конвенции за правата на човека, по които са страна. Ако обратно приемащата държава не е ратифицирала основните международни конвенции за правата на човека, със споразумението за обратно приемане на ЕС тази държава следва изрично да се задължи да спазва стандартите, заложените в посочените международни конвенции.*

#### **V Създаване на механизъм за наблюдение в периода след връщането в държавите на връщането с цел събиране на информация относно положението на обратно приетите лица в рамките на споразуменията за обратно приемане на ЕС, включително относно спазването на правата на човека**

Към момента не съществува механизъм за наблюдение на това какво се случва с лицата (особено с гражданите на трети държави), след като тяхното обратно приемане приключи. Важно е да се знае дали третата държава е спазила човешките права на лицата след тяхното обратно приемане. Следва да се обърне необходимото внимание на практическата осъществимост, спазването на суверенитета на третите държави и начините за насърчване на върнатите лица да сътрудничат активно при наблюдението в периода след връщането.

**Препоръка 15:** *Комисията следва да обмисли започването, с подкрепата на Службата за външна дейност, на пилотен проект с една от основните международни организации, които работят в областта на миграцията, в конкретна трета държава, с която има действащо споразумение за обратно приемане (напр. Пакистан или Украйна), като организацията ще има за задача да наблюдава положението на обратно приетите лица по това споразумение и да докладва на съответния съвместен комитет за обратно приемане. Въз основа на оценката на този пилотен проект и съобразно наличните човешки и финансови ресурси, Комисията може да реши да разшири проекта спрямо всички трети държави, с които има сключени споразумения за обратно приемане на ЕС. Може също така да се направи допълнителен анализ на това до каква степен системата за наблюдение на принудителното връщане, която се изисква от директивата относно връщането, може да допринесе за споменатото наблюдение в периода след връщането.*

## 5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Като цяло оценката има нееднозначен характер. От една страна, ясно е, че когато са добре използвани, споразуменията за обратно приемане на ЕС имат добавена стойност за обратното приемане на гражданите, особено в съседните на ЕС държави. Като такива те са важен инструмент за справяне с незаконната миграция от трети държави. От друга страна, указанията за водене на преговори са стриктни в някои (технически) аспекти и не предлагат достатъчно стимули, което води до забавяне на приключването на преговорите и/или до допълнителни отстъпки. С оглед на наблюдението на прилагането на споразуменията за обратно приемане на ЕС и въпросите, свързани с правата на човека, определено има необходимост от внасяне на подобрения, особено чрез разширяване на ролята на съвместните комитети за обратно приемане.

Комисията предлага на Съвета и на Европейския парламент да преразгледат политиката на ЕС за обратното приемане, както се препоръчва в настоящото съобщение. По-специално Комисията препоръчва стимулите, с които разполага ЕС, да бъдат събрани в цялостен пакет за мобилност, който да се предлага на преговарящата трета държава в началото на преговорите. Следва повече да не се предлагат самостоятелни указания за водене на преговори и бъдещите указания за водене на преговори да включват стимулите, които ЕС ще предоставя, особено когато указанията за водене на преговори съдържат клауза за гражданите на трети държави, като в същото време се посочват ответните мерки, които ЕС ще предприеме в случай на упорит отказ на страната партньор да сътрудничи. В допълнение политиката на ЕС за обратното приемане следва да бъде много по-добре интегрирана в целия набор от политики на ЕС в областта на външните отношения, като се търси между другото синергия с преговорите по рамкови споразумения с трети държави.