

Брюксел, 6 март 2025 г.
(OR. en)

6775/25

Междуетноститутуционално досие:
2024/0326(NLE)

SCH-EVAL 16
SCHENGEN 17
JAI 275
MIGR 81
COMIX 76

РЕЗУЛТАТИ ОТ РАБОТАТА

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Делегациите
Относно:	Решение за изпълнение на Съвета за отправяне на препоръки относно установените общи области, в които е възможно подобрене, в резултат на тематичната оценка по Шенген за 2024 г. „Преодоляване на пропуските на национално равнище: към ефективна система на ЕС за връщане чрез общи решения и иновативни практики“

Приложено се изпраща на делегациите Решение за изпълнение на Съвета за отправяне на препоръки относно установените общи области, в които е възможно подобрене, в резултат на тематичната оценка по Шенген за 2024 г. „Преодоляване на пропуските на национално равнище: към ефективна система на ЕС за връщане чрез общи решения и иновативни практики“, прието от Съвета на заседанието му от 5 март 2025 г.

В съответствие с член 24 от Регламент (ЕС) 2022/922 на Съвета от 9 юни 2022 г. препоръката ще бъде изпратена на Европейския парламент и на националните парламенти.

Решение за изпълнение на Съвета за отправяне на

ПРЕПОРЪКИ

относно установените общи области, в които е възможно подобрене, в резултат на тематичната оценка по Шенген за 2024 г. „Преодоляване на пропуските на национално равнище: към ефективна система на ЕС за връщане чрез общи решения и иновативни практики“

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз,

като взе предвид Регламент (ЕС) 2022/922 на Съвета от 9 юни 2022 г. за създаването и функционирането на механизъм за оценка и наблюдение с цел проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1053/2013¹, и по-специално член 24 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) В заключенията си от 17 октомври 2024 г. Европейският съвет настоя за решителни действия на всички равнища с цел улесняване, увеличаване и ускоряване на връщането от Европейския съюз, като се използват всички съответни политики, инструменти и средства на ЕС, включително в областите на дипломатията, развитието, търговията и визите.

¹ ОВ L 160, 15.6.2022 г., стр. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/922/oj>.

- (2) През 2024 г. екип за оценка, съставен от експерти от държавите членки и Комисията, както и наблюдатели от Агенцията на Европейския съюз за основните права и Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex), извърши тематична оценка на практиките и способностите на държавите членки за гарантиране на ефективното връщане на граждани на трети държави без право на престой на територията на държавите членки, прилагащи достиженията на правото от Шенген. Тематичната оценка имаше за цел да се укрепи капацитетът на държавите членки за изпълнение на правните им задължения за връщане на граждани на трети държави без законно право на престой и да се допринесе за единно, хармонизирано и ефикасно прилагане на достиженията на правото от Шенген, като се има предвид, че връщането е от ключово значение за гарантиране на ефективно и надеждно управление на миграцията, включително за ограничаване на вторичните движения, както и за устойчиво справяне с някои ключови заплахи за вътрешната сигурност на Шенгенското пространство. Тематичната оценка също така имаше за цел да се установят основните общи пречки, ограничаващи способността на националните органи да извършват ефективно връщане, и да се набележат общи решения и практики на Съюза, които биха имали добавена стойност за общата система на ЕС за връщане.
- (3) Като се има предвид, че процесът на връщане е тясно свързан с цялостното прилагане на достиженията на правото от Шенген, в резултат на което се получава сложен процес с голям брой участници, органи и заинтересовани страни, тематичната оценка беше съсредоточена върху три различни теми на политиката: връщане, защита на външните граници и управление на информационните системи. Основната цел на този подход беше да се оцени дали държавите членки предприемат всички необходими мерки за изпълнение на решенията за връщане, като същевременно се гарантира зачитането на основните права на засегнатите граждани на трети държави, и да се установят възможните действия, които да бъдат предприети за подобрене в тези области.
- (4) Вследствие на тематичната оценка Комисията прие доклад¹, в който се съдържа оценка на общите области, в които е възможно подобрене, и се изброяват добрите практики, установени по време на тематичната оценка².
- (5) Всички държави, които прилагат изцяло достиженията на правото от Шенген, бяха оценени като част от тази тематична оценка в съответствие с методологията, предвидена в ръководството за оценка по Шенген, съдържащо се в Препоръка С(2023) 6790 на Комисията³.
- (6) Екипът за оценка работи под координацията на водещи експерти от Комисията и държавите членки (Швеция). Освен това той включваше втори експерт от Комисията и национални експерти от Австрия, Белгия, Чехия, Дания, Естония, Финландия, Италия, Латвия, Лихтенщайн, Литва, Норвегия, Полша, Португалия, Словения, Испания и Швейцария. Определените от Frontex и Агенцията на Европейския съюз за основните права наблюдатели подпомогнаха работата на екипа за оценка.

¹ С(2024) 9171.

² Това са практики, които според екипа за оценка подобряват ефективността на системата на ЕС за връщане. Те не са подлагани на проверка за съответствие с правото на ЕС, тъй като държавите членки, прилагащи достиженията на правото от Шенген, продължават да носят пълна отговорност за гарантиране на спазването на приложимите правила.

³ Препоръка С(2023) 6790 на Комисията от 16 октомври 2023 г. относно създаването на ръководство за оценка по Шенген, което да се използва за целите на прилагането на механизма за оценка и наблюдение по Шенген.

- (7) Екипът за оценка разработи специален въпросник и анализира резултатите от предишни доклади за оценка по Шенген, за да установи общите предизвикателства и добрите практики, които са от значение за тематичната оценка.
- (8) Препоръките, изложени в настоящото решение, и добрите практики, събрани и описани в доклада, са структурирани около три основни елемента: 1) за добре функциониращата Шенгенска система е необходимо ефективно връщане, 2) осигуряване на ефективност между националните органи на ключови етапи от процеса на връщане и 3) постигане на максимална ефикасност на национално равнище чрез засилено европейско сътрудничество. За тези основни елементи се изискват ефективно хоризонтално планиране, включително за адекватни способности, рационализирани процедури и ефективна координация както на национално равнище, така и на равнището на Съюза, включително чрез използването на технологии.
- (9) В тематичната оценка се подчертава значението на връщането като ключова част от националните стратегии за европейско интегрирано управление на границите. Ефективното междуправителствено сътрудничество на национално равнище е ключова предпоставка за доброто функциониране на националната система за връщане и съответно за една обща европейска система. За постигането на такава система се изисква засилен обмен на информация за по-ефикасно и ефективно вземане на решения чрез оптимално използване на информацията, с която разполагат органите на национално равнище и в рамките на широкомащабните информационни системи на Съюза, най-вече Шенгенската информационна система.
- (10) Осигуряването на бързо започване на процеса на връщане след процедурите, свързани с края на законния престой, е от ключово значение за изпълнението на задължението за незабавно издаване на решения за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети държави при ограниченията и гаранциите на Директивата относно връщането съгласно тълкуването на Съда на европейския съюз. Същевременно трябва да са налице всички съответни гаранции за основните права, за да се гарантира, че гражданите на трети държави са обект на индивидуална оценка, при която се вземат предвид тяхното положение и нужди, както и че имат достъп до ефективни правни средства за защита. Достиженията на правото от Шенген в областта на връщането дават възможност на държавите членки да установят ефективни оперативни процедури и условия, с които се зачитат основните права.
- (11) Установяването на самоличността на незаконно пребиваващите граждани на трети държави е необходима стъпка за ефективното прилагане на процедурата за връщане, включително чрез ефективното използване на всички налични инструменти и информация на национално равнище и на равнището на Съюза.

- (12) За да бъде ефективна системата за връщане, е необходимо да се осигури възможност за достойно и устойчиво връщане на доброволен принцип, което е за предпочитане пред принудителното връщане. Използването на консултиране относно връщането и на наличната помощ за реинтеграция са ключови инструменти за насърчаване на доброволното връщане. За да бъде надеждна системата за доброволно връщане и за да се предотвратят укриването и вторичните движения, е необходимо и ефективно наблюдение на гражданите на трети държави, на които е разпоредено да напуснат, за да се гарантира, че те изпълняват задълженията си за връщане. Това се улеснява от функциите на Шенгенската информационна система, които следва да бъдат допълнени с ефективни мерки на национално равнище, за да се постигне желаният ефект.
- (13) За да се избегне потенциално засягане на сигурността, е изключително важно да съществуват ефективни процедури и механизми за сътрудничество между органите на национално равнище и на равнището на Съюза, за да се установи възможно най-рано самоличността на гражданите на трети държави без законно право на престой, които представляват заплаха за сигурността, и да се даде приоритет на тяхното връщане. По същата причина за връщането на граждани на трети държави без законно право на престой, които изтърпяват наказание лишаване от свобода, е необходимо ефективно сътрудничество между съответните органи.
- (14) С модернизирания Шенгенска информационна система, която включва сигнали за връщане, се укрепват процедурите за връщане, когато системата се използва ефективно, включително чрез споделяне на биометрични данни и докладване на потвърдени съвпадения, както и чрез обмен на допълнителна информация между държавите членки.
- (15) Ефективното прилагане на достиженията на правото от Шенген и на съществуващите европейски инструменти е ценен ресурс за по-нататъшно повишаване на ефективността на връщането. Въпреки това държавите членки, които прилагат достиженията на правото от Шенген, следва да прилагат допълнителни мерки и подобрени практики, за да се постигне максимално въздействие.
- (16) В доклада бяха установени общи области, в които е възможно подобрене във връзка с предизвикателства, пред които са изправени държавите членки при подготовката или провеждането на процедури за връщане на граждани на трети държави без законно право на престой. Докладът съдържа също така множество добри практики, чрез които да се подпомогнат държавите членки при преодоляването на съществуващите предизвикателства.
- (17) В настоящото решение се определят препоръки за корективни действия, насочени към общите области за подобрене, установени по време на оценката. Съгласно член 23, параграф 3 от Регламент (ЕС) 2022/922 държавите членки трябва да представят на Комисията и на Съвета план за действие за изпълнението на препоръките. Това следва да бъде направено в срок от три месеца след влизането в сила на настоящото решение. В плана за действие следва да се предвиждат подходящи корективни мерки по отношение на областите, в които е възможно подобрене.

- (18) Освен това, въз основа на широкия набор от добри практики, събрани и описани в доклада, държавите членки следва да обмислят тяхната добавена стойност за една по-ефективна система на Съюза за връщане, както и осъществимостта на тяхното прилагане, като се консултират, когато е целесъобразно, с държавите членки, които вече ги прилагат. Държавите членки се насърчават да посочват в индивидуалните планове за действие добрите практики, които възнамеряват да прилагат, като в плана за действие може да отбележат причините, които не им позволяват да приложат останалите добри практики, отчитайки националните правни и оперативни особености.
- (19) Съгласно член 23, параграф 3, втора алинея от Регламент (ЕС) 2022/922 след като се консултира с екипа за оценка, Комисията трябва да направи преглед на адекватността на плановете за действие в срок от един месец от представянето им. Съгласно член 23, параграф 3, трета и четвърта алинея от посочения регламент държавите членки трябва да докладват на Комисията и на Съвета относно изпълнението на своите планове за действие на всеки шест месеца от датата на уведомлението за получаване на прегледа на плана за действие, докато Комисията прецени, че планът за действие е изпълнен изцяло.
- (20) В случаите, когато идентични или съпоставими препоръки, отнасящи се до областите за подобрене, посочени в настоящото решение, са отправени и към отделна държава членка в рамките на периодичната ѝ оценка, съответната държава членка може да посочи как е изпълнила тези препоръки в други съответни планове за действие. Процесът на последващи действия ще има за цел да създаде допълнителни полезни взаимодействия между задълженията за докладване, произтичащи от периодичната оценка, и задълженията, произтичащи от тематичната оценка.
- (21) Настоящото решение следва да се предаде на Европейския парламент и на националните парламенти на държавите членки,

ПРЕПОРЪЧВА:

на Република Австрия, Кралство Белгия, Република България, Република Хърватия, Чешката република, Кралство Дания, Република Финландия, Федерална република Германия, Република Естония, Република Гърция, Република Исландия, Кралство Испания, Френската република, Италианската република, Република Латвия, Република Литва, Великото херцогство Люксембург, Унгария, Княжество Лихтенщайн, Република Малта, Кралство Нидерландия, Кралство Норвегия, Република Полша, Португалската република, Румъния, Република Словения, Словашката република, Кралство Швеция и Конфедерация Швейцария следното:

I. ЗА ДОБРЕ ФУНКЦИОНИРАЩАТА ШЕНГЕНСКА СИСТЕМА СЕ ИЗИСКВА ЕФЕКТИВНО ВРЪЩАНЕ

Връщането като ключова част от управлението на Шенгенското пространство

1. да гарантират ефективното изпълнение на връщането като неразделна част от съответните компоненти на националните стратегии за европейско интегрирано управление на границите, като насърчават ефективното сътрудничество между всички участващи заинтересовани страни, както е предвидено в член 3 и член 8, параграф 6 от Регламент (ЕС) 2019/1896¹ на Европейския парламент и на Съвета;
2. да изготвят и актуализират редовно плановете за развитие на способностите и плановете за действие при извънредни ситуации в областта на връщането въз основа на резултатите от анализа на риска, както е предвидено в член 9, параграфи 3 и 4 и член 29, параграф 7 от Регламент (ЕС) 2019/1896;

II. ОСИГУРЯВАНЕ НА ЕФЕКТИВНОСТ МЕЖДУ НАЦИОНАЛНИТЕ ОРГАНИ НА КЛЮЧОВИ ЕТАПИ ОТ ПРОЦЕСА НА ВРЪЩАНЕ

Ефективно започване и управление на процедурите за връщане

3. да гарантират, че решение за връщане се издава без ненужно забавяне на всеки гражданин на трета държава, който пребивава незаконно на територията на държава членка, в съответствие с член 6, параграф 1 от Директива 2008/115/ЕО² на Европейския парламент и на Съвета и като се вземат предвид възможностите, предвидени в член 6, параграф 6 от посочената директива;
4. да направят оценка на националната система за обжалване на решенията за връщане (по-специално по отношение на броя на случаите, сроковете за обжалване, условията за предоставяне на автоматично суспензивно действие, сроковете за съдебен контрол) и да предприемат мерки, в резултат на които да се създадат процедури за бързо обжалване, допринасящи за цялостната ефективност на връщането, в съответствие с член 8, параграф 1 от Директива 2008/115/ЕО, като същевременно се гарантира пълно зачитане на основните права на засегнатите лица в съответствие с член 13 от посочената директива;
5. да гарантират изпълнението на решенията за връщане по ефективен и пропорционален начин в съответствие с член 8, параграф 1 от Директива 2008/115/ЕО, като вземат мерки за бързо разглеждане на последващи молби за международна закрила, които не съдържат нови факти или обстоятелства и които са подадени единствено с цел забавяне или възпрепятстване на извеждането;

¹ Регламент (ЕС) 2019/1896 на Европейския парламент и на Съвета от 13 ноември 2019 г. за европейската гранична и брегова охрана и за отмяна на регламенти (ЕС) № 1052/2013 и (ЕС) 2016/1624 (ОВ L 295, 14.11.2019 г., стр. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj>).

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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj>).

Цифрова система за управление на случаите на връщане за гарантиране на координация между органите (включително широкомащабни информационни системи)

6. да разработят и усъвършенстват националната система за управление на случаите на връщане, като вземат предвид референтния модел за националните системи за управление на случаите на връщане (RECAMAS), създаден от Frontex, и новостите при цифровите решения за процедурите в областта на миграцията и убежището на равнище ЕС и се използва пълноценно подкрепата, предоставяна от Агенцията съгласно член 48, параграф 1, буква в) от Регламент (ЕС) 2019/1896;

Процедура за установяване на самоличността, включително чрез използването на широкомащабни информационни системи в подкрепа на прилагането на достиженията на правото от Шенген

7. допълнително да подобрят и оптимизират използването на всички налични инструменти (например национални бази данни и бази данни на ЕС, подкрепа на мрежата от служители за връзка) и стимули (например предлагане на адаптирано подпомагане на доброволното връщане и реинтеграцията, професионално обучение) за улесняване на установяването на самоличността на подлежащи на връщане граждани на трети държави с оглед на изпълнението на решение за връщане в съответствие с член 8, параграф 1 от Директива 2008/115/ЕО;

Надеждни системи за връщане: съгласуваност между доброволното и принудителното връщане

8. да използват всички налични инструменти за насърчаване на възможностите за прилагане в пълна степен на член 7, параграф 1 и съображение 10 от Директива 2008/115/ЕО, и да се предвидят засилено консултиране относно връщането и засилена помощ при връщането, включително помощта, предоставяна в съответствие с член 48, параграф 1, буква а) от Регламент (ЕС) 2019/1896;
9. да създадат подходящи механизми за наблюдение на изпълнението на задължението за връщане, така че решението за връщане да се привежда в изпълнение, ако не е предоставен срок за доброволно напускане или ако задължението за връщане не е било изпълнено в рамките на предоставения срок за доброволно напускане, в съответствие с член 8, параграф 1 от Директива 2008/115/ЕО;
10. да гарантират, че излизането на подлежащ на връщане гражданин на трета държава се регистрира системно и незабавно в Шенгенската информационна система, и да въведат сигнал за отказ за влизане, когато това е целесъобразно, като на външните граници извършват ефективно обстойни проверки при излизане в съответствие с член 8, параграф 3, букви ж) и з) от Регламент (ЕС) 2016/399¹ на Европейския парламент и на Съвета и като гарантират, че допълнителната информация се споделя чрез SIRENE в съответствие с член 5 от Регламент (ЕС) 2018/1860² на Европейския парламент и на Съвета;

¹ Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 г. относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (ОВ L 77, 23.3.2016 г., стр. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj>).

² Регламент (ЕС) 2018/1860 на Европейския парламент и на Съвета от 28 ноември 2018 г. за използването на Шенгенската информационна система за целите на връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети държави (ОВ L 312, 7.12.2018 г., стр. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1860/oj>).

Приоритетно връщане на престъпници и лица, които представляват заплаха за сигурността

11. да предприемат всички необходими мерки за възможно най-бързо връщане на граждани на трети държави, по отношение на които е издадено решение за връщане, без да е предоставен срок за доброволно напускане, както и на граждани на трети държави, изтърпяващи наказание лишаване от свобода, без да се засяга националното наказателно право, в съответствие с член 8, параграф 1 от Директива 2008/115/ЕО;
12. веднага след като бъде установена заплаха, системно да включват в сигналите за връщане, съдържащи се в Шенгенската информационна система, информация за заплахата, която представлява незаконно пребиваващ гражданин на трета държава за общественения ред, обществената сигурност или националната сигурност, в съответствие с член 4, параграф 1, буква о) от Регламент (ЕС) 2018/1860;
13. да осигурят пълноценното използване на възможностите, предвидени в член 7, параграф 4 и член 11, параграф 2 от Директива 2008/115/ЕО относно предоставянето на срок за доброволно напускане и продължителността на забраните за влизане, в случаи, свързани с незаконно пребиваващи граждани на трети държави, които представляват риск за обществения ред, обществената сигурност или националната сигурност;

III. ПОСТИГАНЕ НА МАКСИМАЛНА ЕФИКАСНОСТ НА НАЦИОНАЛНО РАВНИЩЕ ЧРЕЗ ЗАСИЛЕНО ЕВРОПЕЙСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО

Засилване на обмена на информация за по-ефикасно и ефективно вземане на решения

14. да гарантират, че компетентните национални органи, участващи в проверката на условията и вземането на решения, свързани с влизането, престоя и връщането на граждани на трети държави, както и тези, които извършват проверки на граждани на трети държави, които влизат или пребивават незаконно на територията на държавите членки, имат пълен достъп до данните в Шенгенската информационна система и право на търсене в тези данни в съответствие с член 17 от Регламент (ЕС) 2018/1860, член 34 от Регламент (ЕС) 2018/1861¹ на Европейския парламент и на Съвета и член 44 от Регламент (ЕС) 2018/1862² на Европейския парламент и на Съвета;
15. да гарантират, че съществуват бързи национални процедури за обмен на информация между съответните органи, така че сигналите за връщане да бъдат въвеждани в Шенгенската информационна система без забавяне след издаването на решение за връщане в съответствие с член 3, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2018/1860;

¹ Регламент (ЕС) 2018/1861 на Европейския парламент и на Съвета от 28 ноември 2018 г. за създаването, функционирането и използването на Шенгенската информационна система (ШИС) в областта на граничните проверки, за изменение на Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген и за изменение и отмяна на Регламент (ЕО) № 1987/2006 (ОВ L 312, 7.12.2018 г., стр. 14, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1861/oj>).

² Регламент (ЕС) 2018/1862 на Европейския парламент и на Съвета от 28 ноември 2018 г. за създаването, функционирането и използването на Шенгенската информационна система (ШИС) в областта на полицейското сътрудничество и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, за изменение и отмяна на Решение 2007/533/ПВР на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1986/2006 на Европейския парламент и на Съвета и Решение 2010/261/ЕС на Комисията (ОВ L 312, 7.12.2018 г., стр. 56, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj>).

16. да гарантират, че наличните биометрични данни, посочени в член 4, параграф 1, букви ф) и х) от Регламент (ЕС) 2018/1860, са включени в сигналите за връщане, съдържащи се в Шенгенската информационна система, за да се подобри установяването на самоличността;

Оперативна подкрепа чрез Frontex

17. ако и когато е целесъобразно, да използват пълноценно предоставяната чрез Frontex оперативна подкрепа, предвидена в членове 48 и 50 от Регламент (ЕС) 2019/1896, за да се повиши ефективността на дейностите по връщане; и да адаптират националните системи и процедури, така че да се даде възможност за пълноценно използване на тези възможности;
18. да използват оперативната подкрепа, предоставяна чрез Frontex, за разполагане на екипи за връщане, предвидени в член 52 от Регламент (ЕС) 2019/1896, като същевременно осигуряват пълна оперативна интеграция в съответствие с членове 54 и 82 от Регламент (ЕС) 2019/1896, за да се отговори на липсата на човешки ресурси, която възпрепятства ефективното и бързо изпълнение на връщането, особено в случаите, когато голям брой граждани на трети държави подлежат на процес на връщане по едно и също време.

Съставено в Брюксел на 6 март 2025 г.

За Съвета
Председател
