

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 23.2.2011
KOM(2011) 76 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

Evaluering af EU-tilbagetagelsesaftaler

SEK(2011) 209 endelig
SEK(2011) 210 endelig
SEK(2011) 211 endelig
SEK(2011) 212 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Evaluerings af EU-tilbagetagelsesaftaler

1. INDLEDNING

I Stockholmprogrammet opfordrer Rådet Kommissionen til at fremlægge en evaluering "*i løbet af 2010*" af EU-tilbagetagelsesaftalerne og af de igangværende forhandlinger, og at foreslå en mekanisme til overvågning af aftalernes gennemførelse¹. Det hedder endvidere, at "*Rådet bør fastlægge en ny sammenhængende tilbagetagelsesstrategi på dette grundlag under hensyn til de overordnede forbindelser med det pågældende land, herunder en fælles strategi over for tredjelande, der ikke samarbejder om at tage deres egne statsborgere tilbage*".

Denne meddelelse² sigter på 1) at evaluere gennemførelsen af de EU-tilbagetagelsesaftaler, der allerede er trådt i kraft, 2) at vurdere de igangværende tilbagetagelsesforhandlinger og udstedte forhandlingsdirektiver og 3) at fremsætte henstillinger til en fremtidig EU-tilbagetagelsespolitik, herunder for overvågningsmekanismer.

EU-tilbagetagelsesaftaler pålægger de kontraherende parter en gensidig forpligtelse til at tage egne statsborgere og i visse tilfælde tredjelandsborgere og statsløse personer tilbage. De beskriver også i detaljer de operationelle og tekniske kriterier for denne proces.

Politisk anses EU-tilbagetagelsesaftalerne for et nødvendigt værktøj til effektivt at styre migrationsstrømme til EU-medlemsstater. Da hensigten med dem er at fremme en hurtig tilbagesendelse af ulovlige indvandrere, burde de være en vigtig del af håndteringen af ulovlig indvandring. Aftalerne fastlægger ikke kriterier for, hvornår en persons tilstedeværelse i EU eller partnerlandet er lovlig — dette skal vurderes af de nationale myndigheder i overensstemmelse med national lovgivning og eventuel EU-ret.

Siden 1999, da kompetencen på dette område blev overdraget til Det Europæiske Fællesskab, har Rådet udstedt forhandlingsdirektiver til Kommissionen for 18 tredjelande. Status over dem findes i vedlagte arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, som ledsager Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet, Evaluerings af EU-tilbagetagelsesaftaler, EU-tilbagetagelsesaftaler: kort oversigt over status pr. februar 2011. Siden Lissabontraktaten trådte i kraft, har indgåelsen af EU-tilbagetagelsesaftaler fået et klart retsgrundlag (artikel 79, stk. 3, i TEUF). Det er endvidere et princip i (almindelig) folkeret, at hvert land tager sine egne statsborgere tilbage.

¹ EUT C 115 af 4.5.2010, s. 31.

² I 2004 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om prioriteterne for en effektiv fælles tilbagetagelsespolitik, SEK(2004) 946 endelig af 19.7.2004.

2. EVALUERING AF GÆLDENDE EU-TILBAGETAGELSESAFTALER

Som følge af Rådets 18 forhandlingsdirektiver er 12 EU-tilbagetagelsesaftaler indtil videre trådt i kraft³. I tre af EU-tilbagetagelsesaftalerne er der en overgangsperiode for tilbagetagelsen af tredjelandsstatsborgere (se afsnit 2.4 og 3.2).

Eftersom medlemsstaterne er ansvarlige for at gennemføre EU-tilbagetagelsesaftalerne, har Kommissionen bedt dem om at give oplysninger og feedback om anvendelsen af EU-tilbagetagelsesaftalerne⁴. Disse oplysninger er suppleret med oplysninger fra Eurostat⁵.

2.1. Dataenes kvalitet

Kommissionen modtog svar fra 21 medlemsstater (Frankrig, Sverige, Belgien, Estland, Portugal, Polen, Malta, Letland, Rumænien, Finland, Bulgarien, Grækenland, Tjekkiet, Slovenien, Slovakiet, Spanien, Ungarn, Det Forenede Kongerige, Nederlandene, Irland og Tyskland). Da fem medlemsstater (Danmark er ikke bundet af EU-tilbagetagelsesaftalerne) ikke har svaret, herunder lande, som har stor ulovlig indvandring, er det temmelig begrænset, hvilke konklusioner der kan drages.

Nogle medlemsstater har givet detaljerede oplysninger om specifikke aspekter af tilbagetagelser, mens andre kun giver et skøn over antallet af tilbagetagelsesansøgninger pr. tredjelandsstat pr. år. Oplysningerne er generelt ikke ensartede, og forskellige medlemsstater lader forskellige tilfælde indgå under samme overskrift⁶. Kun få medlemsstater har omfattende data fra før 2008.

I denne situation er de eneste oplysninger om tilbagetagelse, som dækker alle medlemsstater, oplysninger fra Eurostat, men selv disse er på nogle punkter mangelfulde. Fx viser de, hvor mange statsborgere fra et bestemt tredjeland der blev fjernet fra en bestemt medlemsstat, men de præciserer ikke, om personerne blev sendt til oprindelseslandet, transitlandet eller til en anden medlemsstat. Oplysningerne skelner heller ikke mellem frivillig tilbagevenden eller tvangsmæssig tilbagesendelse. EU-tilbagetagelsesaftalerne anvendes sjældent i tilfælde af frivillig tilbagevenden. Af denne grund nærmer de aggregerede tal, som Kommissionen⁷ har fra medlemsstaterne, sig slet ikke de tal, som Eurostat har for et givent tredjeland. I 2009 anfører Eurostat fx, at der var over 4 300 tilbagesendelser af russiske statsborgere fra medlemsstaterne, mens der ifølge medlemsstaternes oplysninger kun var godt 500 effektive tilbagesendelser som led i EU-tilbagetagelsesaftalen med Rusland.

³ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, som ledsager Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet, Evaluering af EU-tilbagetagelsesaftaler, EU-tilbagetagelsesaftaler: kort oversigt over status pr. februar 2011.

⁴ Der blev også samlet oplysninger i de fælles tilbagetagelsesudvalg. Kommissionen indhentede også oplysninger fra tredjelandsstater, men på grund af meget få svar (kun fra BH, FYROM, HK, ALB, SER og MO) blev oplysningerne ikke konsekvent anvendt i evalueringen.

⁵ Se ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE, som ledsager MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET, Evaluering af EU-tilbagetagelsesaftaler, EUROSTATS oplysninger.

⁶ Fx lader en medlemsstat adskillige kategorier af ansøgninger indgå under effektiv udsendelse, hvilket nogle gange resulterer i, at antallet af udsendelser langt overstiger antallet af tilbagetagelsesansøgninger.

⁷ Se ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE, som ledsager MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET, Evaluering af EU-tilbagetagelsesaftalerne, aggregerede data for udvalgte kategorier, som Kommissionen har fået af medlemsstaterne ved hjælp af et spørgeskema.

Henstilling 1: Kommissionen vil undersøge muligheden for at udvide Eurostats eksisterende dataindsamling om tilbagesendelser, for at disse statistikker kan tjene som et brugbart grundlag ved vurderingen af EU-tilbagetagelsesaftalernes gennemførelse. I mellemtiden bør Frontex indhente omfattende statistiske data om tilbagesendelse (uden personoplysninger) for at få mere pålidelige data om det reelle antal tilbagetagelser, som foretages som led i EU-tilbagetagelsesaftalerne.

2.2. Brugen af EU-tilbagetagelsesaftaler

Størstedelen af medlemsstaterne anvender EU-tilbagetagelsesaftalerne ved alle deres tilbagesendelser, men nogle bruger stadig de bilaterale ordninger, der gjaldt, inden EU-tilbagetagelsesaftalerne trådte i kraft. En medlemsstat anførte, at den ikke havde indgivet nogen tilbagetagelsesansøgninger i henhold til en EU-tilbagetagelsesaftale. De årsager, der angives for ikke at anvende EU-tilbagetagelsesaftaler, er, at der ikke er en bilateral gennemførelsesprotokol og/eller, at EU-tilbagetagelsesaftalerne kun anvendes, hvis de gør tilbagesendelsen lettere.

Mens overgangsperioder for tredjelandstatsborgere i visse EU-tilbagetagelsesaftaler og nødvendigheden af at tilpasse nationale administrative procedurer kan forklare den fortsatte brug af bilaterale aftaler i visse tilfælde, er manglen på gennemførelsesprotokoller⁸ ikke nogen undskyldning. Kommissionen har altid (med stor opbakning fra medlemsstaterne) insisteret på, at EU-tilbagetagelsesaftalerne er selvstændige, direkte operationelle instrumenter, som ikke nødvendigvis kræver, at der indgås bilaterale gennemførelsesprotokoller med tredjelandet. På længere sigt tjener protokoller kun til at gøre gennemførelsen lettere, selv om de i visse tilfælde er obligatoriske som fx i EU-tilbagetagelsesaftalen med Rusland.

Den inkonsekvente brug af EU-tilbagetagelsesaftalerne undergraver troværdigheden af EU's tilbagesendelsespolitik over for tredjelande, som forventes at anvende EU-tilbagetagelsesaftalen korrekt. Hvad endnu værre er, at bestemmelserne om menneskerettigheder og internationale beskyttelsesgarantier i EU-tilbagetagelsesaftalerne måske ikke er effektive, hvis medlemsstaterne ikke sender ulovlige indvandrere tilbage i medfør af EU-tilbagetagelsesaftalerne.

Henstilling 2: Medlemsstaterne bør anvende EU-tilbagetagelsesaftalerne på alle deres tilbagesendelser. Kommissionen vil nøje kontrollere, at medlemsstaterne gennemfører EU-tilbagetagelsesaftaler korrekt, og den vil om nødvendigt overveje juridiske tiltag i tilfælde af ukorrekt eller mangelfuld gennemførelse.

2.3. Tilbagetagelse af egne statsborgere

Selv med ufuldstændige data kan der drages nogle konklusioner om omfanget af tilbagetagelser som følge af EU-tilbagetagelsesaftalerne. Det er tydeligt, at for egne statsborgere er EU-tilbagetagelsesaftalerne et vigtigt værktøj til at håndtere ulovlig

⁸ Se ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE, som ledsager MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET, Evaluering af EU-tilbagetagelsesaftaler, Gennemførelsesprotokoller, som er undertegnet/indgået af medlemsstaterne som følge af gældende EU-tilbagetagelsesaftaler.

indvandring. Medlemsstaternes⁹ data viser, at der var et betydeligt antal tilbagetagelsesansøgninger til næsten alle relevante tredjelande. Anerkendelsesprocenten for disse ansøgninger lå fra 50 % til 80-90 % og derved (Ukraine, Republikken Moldova og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien) og spillede en stor rolle i bekæmpelsen af ulovlig indvandring fra disse lande. Dette bekræftes af data fra Eurostat, som viser, at i 2009 var 20,1 % af tredjelandsstatsborgere, som pågribes i EU, fra lande, som EU har en EU-tilbagetagelsesaftale med. Dette er et væsentligt fald sammenlignet med 2007, hvor andelen fra disse lande lå på 26,9 %.

Desværre er det ikke på baggrund af dataene muligt at drage nogen pålidelig konklusion om de faktiske tilbagesendelser. Der er stor forskel på dataene om effektive tilbagesendelser; satsen er ekstrem høj for nogle lande og meget lav for andre. Med hensyn til faktiske tilbagesendelser viser Eurostats data dog, at selv om borgere fra lande, med hvilke EU har tilbagetagelsesaftaler, i 2009 kun tegnede sig for ca. 20 % af afgørelserne om tilbagesendelser, udgjorde de 40 % af de tredjelandsstatsborgere, der faktisk blev sendt tilbage fra EU.

Henstilling 3: Kommissionen bør fortsætte dialogerne (navnlig inden for de fælles tilbagetagelsesudvalg) for at forbedre satsen for godkendte tilbagetagelsesansøgninger og for effektive tilbagesendelser.

2.4. Tilbagetagelse af tredjelandsstatsborgere

Klausulen om tredjelandsstatsborgere betyder, at der kan anmodes om tilbagetagelse af personer, som ikke er statsborgere i parternes land (herunder statsløse), og som har rejst gennem den ene parts område. Denne klausul indgår i alle EU-tilbagetagelsesaftaler, selv om anvendelsen af den i visse tilfælde er udsat (2 år for Albaniens og Ukraines vedkommende og 3 år for Ruslands vedkommende)¹⁰.

Klausulen om tredjelandsstatsborgere i EU-tilbagetagelsesaftalen med Ukraine har tydeligvis virket. I 2009 var ansøgningerne til Ukraine som følge af denne bestemmelse næsten lige så høje som i 2008 og svarede til næsten halvdelen af ansøgningerne vedrørende ukrainske statsborgere. Disse data kommer kun fra de medlemsstater (Slovakiet, Ungarn og Polen), som anvendte deres gældende bilaterale aftaler i overgangsperioden, hvilket de udtrykkeligt fik lov til ifølge EU-tilbagetagelsesaftalerne. Der er dog intet, der tyder på, at denne tendens har ændret sig siden 1. januar 2010 for så vidt angår Ukraine.

I skarp modsætning til den hyppige brug af klausulen om tredjelandsstatsborgere ved tilbagesendelser til Ukraine blev der kun indgivet 63 ansøgninger om tilbagetagelse af tredjelandsstatsborgere af alle medlemsstater tilsammen i henhold til alle andre EU-tilbagetagelsesaftaler. Klausulen blev også anvendt af partnerlandene til at sende 32 tredjelandsstatsborgere tilbage til EU.

⁹ Se ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE, som ledsager MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET, Evaluering af EU-tilbagetagelsesaftalerne, aggregerede data for udvalgte kategorier, som Kommissionen har fået af medlemsstaterne ved hjælp af et spørgeskema.

¹⁰ Bestemmelsen har været i brug siden den 1. maj 2008 for Albaniens vedkommende, siden den 1. januar 2010 for Ukraines vedkommende og siden den 1. juni 2010 for Ruslands vedkommende.

Klausulen om tredjelandsstatsborgere i EU-tilbagetagelsesaftalerne med lande, der ikke grænser op til EU (fx Sri Lanka, Montenegro, Hongkong og Macao¹¹), blev kun anvendt 28 gange. Nogle medlemsstater anførte, at af politiske grunde sender de kun personer tilbage til oprindelseslandet.

Henstilling 4: *Der bør ses nærmere på den konkrete brug af klausulen om tredjelandsstatsborgere for hvert enkelt land, som EU indleder tilbagetagelsesforhandlinger med (se også afsnit 3.2).*

2.5. Transitproceduren og den fremskyndede procedure

Medlemsstaterne anvender kun transitproceduren og den fremskyndede procedure i meget få tilfælde. Bortset fra Serbien, som indgav 249 anmodninger under den fremskyndede procedure i 2008, hvilket faldt til 1 ansøgning det følgende år, og Montenegro, som indgav 88 anmodninger, som faldt til 3 det følgende år, indgav alle medlemsstater tilsammen 31 anmodninger under den fremskyndede procedure i medfør af EU-tilbagetagelsesaftalerne. Ligeledes var der i alt 37 anmodninger under transitproceduren i medfør af alle EU-tilbagetagelsesaftaler.

Mange medlemsstater har slet ikke brugt nogen af klausulerne, selv om de altid indgår i Kommissionens forhandlingsdirektiver og ofte viser sig at være et punkt, der står i vejen for forhandlingerne.

Henstilling 5: *I tilfælde, hvor ingen af procedurerne forventes at blive brugt i større omfang i praksis, bør man overveje at lade dem udgå af fremtidige forhandlingsdirektiver, men lade dem indgå i bilaterale gennemførelsesprotokoller.*

3. EVALUERING AF IGANGVÆRENDE FORHANDLINGER OG UDSTEDTE FORHANDLINGSDIREKTIVER

Når man ser på forløbet for de 18 forhandlingsdirektiver, der hidtil er udstedt¹² (dvs. på den tid, der er gået fra det tidspunkt, hvor Kommissionen har modtaget forhandlingsdirektiver til første forhandlingsrunde og/eller fra første forhandlingsrunde til undertegnelse af aftalen), er der ingen tvivl om, at bortset fra få lande (navnlig Vestbalkanlandene, Moldova og Georgien) tager forhandlingerne om EU-tilbagetagelsesaftalerne meget lang tid. Som eksempel kan nævnes Marokko, hvor forhandlingsdirektiverne var klar i 2000, den første forhandlingsrunde fandt sted i 2003, men hvor man nu er i 15. forhandlingsrunde med ringe udsigt til en hurtig afslutning. Derudover har EU i to tilfælde (Kina og Algeriet) ikke engang formået formelt at indlede forhandlingerne.

Hovedårsagen til disse uforholdsmæssige forsinkelser og vanskeligheder ved at få partnerlandene til forhandlingsbordet er: 1) Manglende incitament og 2) en vis mangel på fleksibilitet fra medlemsstaternes side med hensyn til visse (tekniske) spørgsmål.

¹¹ Selv om Hongkong og Macao strengt taget ikke er lande, men særlige administrative områder i Folkerepublikken Kina, betragtes de i denne evaluering som lande.

¹² Se arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, som ledsager Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet, Evaluering af EU-tilbagetagelsesaftaler, EU-tilbagetagelsesaftaler: kort oversigt over status pr. februar 2011.

3.1. Manglende incitament

EU's oprindelige tilgang var at opfordre tredjelande til at forhandle om en tilbagetagelsesaftale, uden at EU tilbød noget til gengæld. Da disse aftaler har få fordele for de pågældende tredjelande, ønsker de ofte at få noget til gengæld for at indgå en tilbagetagelsesaftale med EU. Forhandlingerne med Rusland og Ukraine skred fx først virkelig fremad, da EU på deres anmodning indvilgede i sideløbende at føre forhandlinger om aftaler om visumlempelser. Det manglende incitament er også grunden til, at EU indtil videre ikke har været i stand til at indlede forhandlinger med Algeriet¹³ eller Kina; begge lande har gentagne gange anmodet om "visumforanstaltninger", men af forskellige grunde har EU ikke villet indfri disse ønsker. Både Marokko og Tyrkiet har også anmodet om visumforanstaltninger.

Det fremgik tydeligt af en evaluering af EU's visumaftaler¹⁴, at gennemførelsen af disse aftaler ikke fører til en stigning i den ulovlige indvandring til EU fra de pågældende lande. Medlemsstaterne har stadig den fulde kontrol over, hvem der får eller ikke får et visum. Denne konklusion sammen med de generelle forbedringer, der er sket af praksis for visumudstedelse som følge af visumkodeksen, tyder på, at visumlempelsesaftaler kan give det nødvendige incitament til tilbagetageforhandlinger uden at øge den ulovlige indvandring.

Et andet incitament med stort potentiale er finansiel bistand til gennemførelse af aftalen. Tilbagetagelse af egne statsborgere og tredjelandstatsborgere er en betydelig finansiel byrde for modtagerlandene. I tilfælde af egne statsborgere skal der etableres vilkår, der integrerer de pågældende bedre i samfundet, hvilket også er med til at hindre, at de på ulovlig vis vender tilbage til EU. I tilfælde af tredjelandstatsborgere, som skal afvente tilbagesendelse til deres oprindelsesland, bør EU være rede til at hjælpe partnerlandet med at skabe de rette modtagelsesvilkår, som overholder EU-standarder. EU har allerede finansieret adskillige projekter for at støtte reintegrationspolitikken og modtagelseskapaleten i nogle af de tredjelande, med hvem der er indgået EU-tilbagetagelsesaftaler.

Partnerlandene (især Marokko og Tyrkiet, men også Ukraine og nogle af Vestbalkanlandene) har meget ofte anmodet om finansiel bistand. Det kunne fungere som en meget effektiv løftestang, såfremt der tilbydes et væsentligt beløb, og at dette lægges oveni, hvad der allerede er planlagt eller givet tilsagn om som led i de relevante geografiske EU-programmer (fx instrument til førtiltrædelsesbistand og Det Europæiske Naboskabs- og Partnerskabsinstrument). Det eneste instrument, som i princippet kunne benyttes til at yde supplerende bistand til tredjelande, er temaprogrammet for migrations- og asylsamarbejde. Men temaprogrammet har et meget begrænset budget (ca. 54 mio. EUR årligt) og er udformet til at dække samarbejdsaktiviteter på verdensplan, hvilket vil sige, at de midler, der kunne være til rådighed for et bestemt land, er meget begrænsede. Temaprogrammet er endvidere kun tiltænkt udviklingslande og lande i det europæiske naboskabsområde, hvilket udelukker kandidatlande. Af denne grund har de eneste finansielle tilbud fra EU på dette område hidtil

¹³ Med hensyn til Algeriet bør det bemærkes, at det i artikel 84, stk. 2, i associeringsaftalen hedder "Parterne, der ønsker at lette bevægelighed og ophold for deres statsborgere med lovlig status, forhandler på anmodning af en af dem om indgåelse af aftaler om bekæmpelse af ulovlig indvandring samt tilbagetagelsesaftaler. Sidstnævnte aftaler omfatter også, hvis nogen af parterne skønner det nødvendigt, tilbagetagelse af tredjelandes statsborgere, der indrejser direkte fra den anden parts område (...)".

¹⁴ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene SEK(2009) 1401 endelig af 15.10.2009 om evaluering af gennemførelsen af EU's aftaler om visumlempelse med tredjelande.

bestået af øremærkede midler, som reelt allerede var til rådighed under finansielle geografiske programmer. Det er ikke overraskende, at forhandlingspartnerne ofte anser disse former for tilbud for utilstrækkelige.

Der er indtil videre ikke gjort nogen større brug af bredere og mere væsentlige incitamenter både inden for migration og andre samarbejdsområder med partnerlandet (den samlede migrationsstrategis "værktøjer"). Mobilitetspartnerskaber involverer kun et begrænset antal medlemsstater og er stadig på et tidligt stadium. Selv om disse omfatter nogle muligheder for lovlig migration for tredjelandet, har der grundet medlemsstaternes begrænsede interesse kun været mindre tilbud, som næppe kan anses for at være et incitament til at fremme tilbagetagelser.

Der er nød til at ske en væsentlig ændring af måden, hvorpå EU-tilbagetagelsesaftaler udformes, især med hensyn til incitamenter. EU bør lade tilbagetagelsesforpligtelsen være en fast del i rammeaftalerne med tredjelands, pr. definition for egne statsborgere og for tredjelandstatsborgere ved hjælp af yderligere incitamenter. Efter at have vurderet, hvorvidt dette ville være hensigtsmæssigt sammen med EU-Udenrigstjenesten, kunne dette konkret betyde, at standardmigrationsklausulen, som indgår i EU's rammeaftaler (associerings- eller samarbejdsaftaler), videreudvikles til nogle mere detaljerede og direkte operationelle tilbagetagelsesklausuler. Derved ville man bedre kunne udnytte den løftestang, som en sådan aftale udgør for partnerlandet. Denne løftestang kunne også bruges ved at forhandle om en EU-tilbagetagelsesaftale sideløbende med en partnerskabs- og samarbejdsaftale eller andre former for associerings- eller samarbejdsaftaler.

Tilsidesættelse af tilbagetagelsesforpligtelsen bør føre til, at der vedtages sanktioner for partnerlande, som ikke viser tilstrækkelig samarbejdsvilje ved håndtering af ulovlig migration med forbehold af juridiske forpligtelser i rammeaftalerne mellem EU og tredjelands, navnlig med hensyn til kriterierne for suspension af samarbejdet.

Henstilling 6: EU bør udvikle de fire hovedincitamenter, der er til rådighed (forskellige visumpolitiske værktøjer, finansiell bistand, elementer af den samlede migrationsstrategis "værktøjer" og lovlig migration) således, at det bliver en sammenhængende pakke, der kan tilbyde det pågældende partnerland, når forhandlingerne indledes. Der bør ikke længere foreslås forhandlingsdirektiver alene om tilbagetagelse. Forhandlinger om tilbagetagelse bør så vidt muligt indledes sideløbende med forhandlinger om rammeaftaler. Fremtidige forhandlingsdirektiver om tilbagetagelse bør omfatte de incitamenter, som EU ønsker at give, særlig hvis forhandlingsdirektiverne omfatter en klausul om tredjelandstatsborgere, og de bør angive, hvilke modforanstaltninger EU vil kunne træffe i tilfælde af partnerlandets vedvarende og uberettigede tilsidesættelse af samarbejdet.

3.2. Manglende fleksibilitet

Mange forhandlinger trækker ud i en uendelighed, fordi de to parter har et grundlæggende problem om nogle tekniske spørgsmål (herunder de procedurer, der er omtalt i afsnit 2.5).

Under forhandlinger er Kommissionen altid tvunget til at insistere på en frist, som i bedste fald svarer til den korteste maksimumperiode for frihedsberøvelse i medlemsstaterne, da tilbageholdelsesperioderne ikke er fuldt ud harmoniserede i EU. Denne korteste frist, som suppleres af princippet om, at manglende svar inden for fristen er ensbetydende med partnerlandets accept af tilbagesendelse, er for mange tredjelands umulig at overholde på grund af deres begrænsede administrative kapacitet. Problemet vil måske blive mindre

påtrængende i (den nære) fremtid takket være ny teknologi. Mange medlemsstater overvejer også at forlænge deres frihedsberøvelsesperioder. I øjeblikket er det imidlertid en af de største hindringer for at få afsluttet forhandlinger hurtigt både for det pågældende tredjeland og for medlemsstaterne. Der er også en tendens til, at Kommissionen ofte er nødt til at fortsætte forhandlinger om aftaleudkast, blot fordi en enkelt eller ganske få medlemsstater insisterer herpå, selv om udkastet allerede kan godkendes af langt de fleste medlemsstater. Selv om det er rigtigt, at det i sådanne tilfælde er de lande, der er mest berørt, der har mest at vinde eller tabe ved aftalen, forholder det sig dog også sådan, at indgåelsen af en aftale kun kræver kvalificeret flertal i Rådet.

Henstilling 7: *Med hensyn til frister henstilles det, at alle medlemsstater når til enighed om én fast frist, som er realistisk og mulig at overholde for både tredjelandene og medlemsstaterne. Ved fastsættelsen af denne frist må man ikke glemme, at fristen ikke bør være uforholdsmæssig lang i lyset af de strenge begrænsninger i artikel 15 i tilbagesendelsesdirektivet (frihedsberøvelse som sidste udvej, favorisering af mindre indgribende foranstaltninger, regelmæssigt retligt tilsyn med afgørelsen om frihedsberøvelse og forpligtelse for medlemsstater til at gennemføre udsendelsesproceduren med den fornødne omhu), som altid skal respekteres. Medlemsstaterne bør støtte Kommissionens indsats i forhandlinger om tilbagetagelser mere helhjertet og ikke fjerne fokus fra den interesse, EU overordnet set har i at få indgået EU-tilbagetagelsesaftaler.*

Alle de EU-tilbagetagelsesaftaler, der er indgået indtil videre, omfatter en forpligtelse til også på visse betingelser at tilbagetage tredjelandssstatsborgere, som har rejst gennem en kontraherende parts område.

Alle tredjelande har stor modvilje mod tredjelandssstatsborgerklausulen og hævder, at de ikke kan holdes ansvarlige for tredjelandssstatsborgere, og at de derfor ikke er forpligtede til at tage dem tilbage. Hvis EU ikke krævede en tredjelandssstatsborgerklausul, eller den blev understøttet af ordentlige incitamenter, kunne nogle forhandlinger være afsluttet allerede (fx Marokko og Tyrkiet), og mange kunne have været afsluttet meget hurtigere. Der er dog ingen tvivl om, at en EU-tilbagetagelsesaftale uden en tredjelandssstatsborgerklausul med et land, som er transitland for ulovlig indvandring til EU, ikke er meget værd for EU.

Det er Kommissionens erfaring, at på det tidspunkt, hvor tredjelandet omsider accepterer princippet om en tredjelandssstatsborgerklausul, er der allerede spildt megen tid, og yderligere indrømmelser er dernæst nødvendige for at nå til enighed om klausulens præcise formulering og forudsætninger ofte på bekostning af dens effektivitet. For at bevare dens effekt ville det være nyttigt at have en hensigtsmæssig løftestang i tilfælde, hvor det er særlig relevant for EU at få indført en tredjelandssstatsborgerklausul. Tilbagetagelse af egne statsborgere burde typisk ikke kræve noget større incitament. Interessant nok indeholder medlemsstaternes bilaterale tilbagetagelsesaftaler sjældent en tredjelandssstatsborgerklausul (primært hvor der er en fælles landegrænse). Alligevel kræver medlemsstaterne altid en tredjelandssstatsborgerklausul på EU-plan. Denne situation rejser nogle vigtige spørgsmål, da dataene fra medlemsstaterne viser (se afsnit 2.4), at medlemsstaterne sjældent benytter tredjelandssstatsborgerklausulen, selv når der er tale om transitlande som Vestbalkanlandene, med hvem EU deler landegrænser.

Hvis tredjelandssstatsborgerklausulen ikke benyttes ofte, skal EU i langt højere grad rette sin tilbagetagelsespolitik mod vigtige oprindelseslande, og ikke transitlande, for ulovlig indvandring, fx i Afrika syd for Sahara og Asien.

Henstilling 8: Den nuværende fremgangsmåde bør revideres. Som hovedregel bør fremtidige forhandlingsdirektiver ikke dække tredjelandstatsborgere, og der ville derfor heller ikke være behov for store incitamenter. Kun i tilfælde, hvor det pågældende land på grund af sin geografiske placering i forhold til EU (direkte nabo og visse Middelhavslande), og hvor der er en stor risiko for ulovlig indvandring via dets område til EU, bør der være en tredjelandstatsborgerklausul, og kun såfremt der gives passende incitamenter. I disse tilfælde bør EU også tydeligt anføre, at EU som et princip altid først vil forsøge at sende personen tilbage til vedkommendes oprindelsesland. EU bør også rette sin tilbagetagelsesstrategi mere mod vigtige oprindelseslande.

4. OVERVÅGNING AF GENNEMFØRELSEN AF EU-TILBAGETAGELSESAFTALERNE, HERUNDER BEDRE MENNESKERETTIGHEDGARANTIER

4.1. Overvågningsmekanismen

Hidtil har det vigtigste middel til at overvåge gennemførelsen af EU-tilbagetagelsesaftalerne været de fælles tilbagetagelsesudvalg, i det følgende benævnt "udvalg". De er formelt nedsat i medfør af hver af de 11 EU-tilbagetagelsesaftaler med undtagelse af Sri Lanka, hvor den politiske situation og tekniske problemer indtil videre har forhindret tilrettelæggelsen af et møde. Udvalgmøderne holdes efter behov og på anmodning af en af parterne. Bortset fra Hongkong og Macao træder udvalgene sammen mindst en gang om året og for nogle landes vedkommende endda to gange om året. Udvalgene har navnlig til opgave at overvåge anvendelsen af forskellige EU-tilbagetagelsesaftaler og kan træffe afgørelser, der er bindende for parterne. I overensstemmelse med de gældende EU-tilbagetagelsesaftaler varetages udvalgets formandskab i fællesskab af Kommissionen (på vegne af EU, men i visse tilfælde bistået af eksperter fra medlemsstaterne) og det pågældende tredjeland.

Den overordnede vurdering fra medlemsstaterne af udvalgenes arbejde er forholdsvis positivt. Kommissionen er enig med medlemsstaterne i, at det kunne være nyttigt systematisk at lade medlemsstaternes eksperter deltage.

I betragtning af den stigende betydning, som EU-tilbagetagelsesaftalerne har for tilbagetagelsesprocessen og deres potentielle indvirkning i praksis på menneskerettigheder og internationale beskyttelsesstandarder, bør man imidlertid overveje muligheden for at invitere relevante ngo'er og internationale organisationer til udvalgmøderne. Dette ville naturligvis kræve begge formænds accept¹⁵. Derudover og for at øge både eksisterende og fremtidige udvalgs rolle i overvågningen af gennemførelsen af EU-tilbagetagelsesaftalerne bør udvalgene i langt højere grad trække på relevante oplysninger om situationen på stedet, som de kan få fra ngo'er, internationale organisationer, medlemsstaternes ambassader og EU-delegationer.

Henstilling 9: Det bør overvejes at lade medlemsstaternes eksperter deltage systematisk i udvalgene. Afhængigt af den enkelte sag bør det også overvejes at lade ngo'er og internationale organisationer deltage i udvalgene. Udvalgene bør arbejde langt mere sammen med relevante aktører på stedet i tredjelandene, herunder om tilsynet med behandlingen af

¹⁵ I alle tilfælde giver udvalgenes forretningsorden allerede mulighed for at invitere eksterne eksperter til udvalgmøderne.

tredjelandssstatsborgere. Oplysninger om gennemførelsen bør indhentes fra flere kilder, såsom EU-delegationer, EU-medlemsstaters ambassader, internationale organisationer og ngo'er.

4.2. Den nuværende tilgang til menneskerettighedsgarantier i EU-tilbagetagelsesaftaler

EU betragter EU-tilbagetagelsesaftalerne som tekniske instrumenter, der giver proceduremæssige forbedringer i samarbejdet mellem administrationer. Situationen for den enkelte person, som er genstand for tilbagetagelse, er ikke reguleret, hvilket betyder, at dette spørgsmål skal reguleres i henhold til relevant folkeret, EU-ret og national ret.

For de EU-tilbagetagelsesaftaler, der hidtil er indgået (og de forhandlingsdirektiver, der hidtil er udstedt), gælder, at deres juridiske opbygning hidtil har været baseret på det forhold, at en tilbagetagelsesprocedure kun anvendes på personer, som opholder sig ulovligt på de kontraherende parter område. Hvorvidt en person opholder sig ulovligt, afgøres ved en afgørelse om tilbagesendelse ved anvendelse af relevant (administrativ) lovgivning, der gælder på den pågældende parts område, og de proceduremæssige garantier, der er nedfældet deri (repræsentation ved en juridisk sagkyndig, prøvelse af lovlighed, overholdelse af non-refoulement-princippet osv.). Visse proceduremæssige garantier (herunder respekten for non-refoulement-princippet) for tredjelandssstatsborgere, som er genstand for tilbagesendelse, blev for nylig fastsat i tilbagesendelsesdirektivet¹⁶, som medlemsstaterne skulle have gennemført senest den 24. december 2010, og som de skal implementere i overensstemmelse med grundlæggende rettigheder, navnlig EU's charter om grundlæggende rettigheder.

Hvis den pågældende person har anmodet om international beskyttelse, fastsætter EU-asylretten, at vedkommende har ret til at opholde sig på en medlemsstats område, indtil der er truffet en afgørelse. Først når vedkommende har fået afslag, kan en afgørelse om tilbagesendelse træffes eller gennemføres, dvs. at en person, som er indrømmet international beskyttelse, aldrig kan blive sendt tilbage, da vedkommende ikke kan anses for at opholde sig ulovligt.

De retligt bindende gældende internationale instrumenter, som alle medlemsstater¹⁷ har ratificeret, anvendes generelt på alle personer, som er genstand for en tilbagesendelsesprocedure, uafhængigt af ovennævnte EU-ret om tilbagesendelse og asyl. Disse instrumenter sikrer, at ingen person kan fjernes fra en medlemsstat, såfremt det ville være i strid med non-refoulement-princippet, og personen i modtagerlandet ville risikere at blive udsat for tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. I sådanne tilfælde kan der ikke indledes en tilbagetagelsesprocedure, og dette anerkendes i EU-tilbagetagelsesaftalerne i hvad der kaldes en "neutralitetsklausul", som bekræfter gyldigheden af og respekten for menneskerettighedsinstrumenter. Derfor kan en tilbagesendelse/tilbagetagelse kun gennemføres som følge af en afgørelse om tilbagesendelse, som kun udstedes, hvis garantierne ovenfor kan respekteres. Medlemsstaterne skal endvidere respektere EU's charter for grundlæggende rettigheder, når de gennemfører EU-tilbagetagelsesaftalerne.

¹⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandssstatsborgere med ulovligt ophold.

¹⁷ Konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (EMRK) fra 1950, konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf fra 1984 og Genèvekonvention om flygtninges retsstilling fra 1951, som ændret ved New York-protokollen fra 1967.

4.3. Foranstaltninger, der kunne øge menneskerettighedsgarantierne i og forbedre gennemførelsen af EU-tilbagetagelsesaftalerne

Af ovenstående fremgår det tydeligt, at de relevante retsregler i EU-tilbagetagelsesaftalerne allerede forhindrer, at de anvendes på en person, som risikerer forfølgelse, tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf i det land, som vedkommende ville blive sendt tilbage til.

Den faktiske administrative og juridiske praksis på området er imidlertid vigtig. I betragtning af antallet af EU-tilbagetagelsesaftaler og den væsentlige rolle, de spiller i EU's politik til bekæmpelse af ulovlig indvandring, bør man overveje nogle supplerende foranstaltninger, kontrolmekanismer og/eller garantier i fremtidige EU-tilbagetagelsesaftaler for at sikre, at de menneskerettigheder, som tilbagesendte personer har, til enhver tid respekteres fuldt ud. De eksisterende udvalg bør så vidt muligt spille en betydelig rolle i denne sammenhæng. Ved udvælgelsen af mulige foranstaltninger bør følgende forhold tages i betragtning:

i) De eksisterende instrumenter (navnlig EU-retten om asyl og tilbagesendelse) skal forblive grundstenen i EU's tilbagesendelses- og tilbagetagelsesordning. Forbedringer af EU's tilbagetagelsespolitik og -aftaler bør ikke bare være en gentagelse af garantier, som findes i andre instrumenter. Dette ville ikke have nogen ekstra værdi for personens faktiske situation. Forbedringer af tilbagetagelsespolitikken/-aftalerne skal sigte mod at komplementere eksisterende instrumenter og fokusere på praktiske mangler, som kan betyde, at grundlæggende rettigheder tilsidesættes ved gennemførelsen af en tilbagetagelsesprocedure.

ii) Hovedformålet med EU-tilbagetagelsesaftalerne (eller for den sags skyld enhver anden tilbagetagelsesaftale) er at nå til enighed med administrationen i partnerlandet om en hurtig og effektiv tilbagetagelsesprocedure. Princippet må ikke bringes i fare ved at inkludere foranstaltninger, som kunne give grund til en revision af tidligere endelige afgørelser om tilbagesendelse eller endelige afslag på asylansøgninger, medmindre det sker i henhold til relevant EU-ret.

iii) Det forhold, at der ikke er indgået en EU-tilbagetagelsesaftale med et bestemt tredjeland, forhindrer ikke medlemsstater i at anmode disse tredjelande om at tage personer tilbage på et bilateralt grundlag. Derfor vil eventuelle forbedringer, der måtte blive indført på EU-plan, i princippet ikke have nogen indflydelse på, hvilke tilbagetagelser medlemsstaterne gennemfører på bilateralt grundlag.

iv) Nogle af de foreslåede foranstaltninger, navnlig i punkt V nedenfor, indebærer ikke alene en større byrde for Kommissionen og EU-delegationer med hensyn til finansielle og menneskelige ressourcer, men forudsætter også et klart samarbejde mellem medlemsstaten og de pågældende tredjelande. Især sidstnævnte vil måske ikke altid være ivrig efter at samarbejde på området.

I Øget adgang for tredjelandstatsborgere til internationalt beskyttelse og klageadgang i praksis

1) Mange aftaler (især med tredjelande, der er nabolande til EU) indeholder særlige ordninger for personer, som tilbageholdes i grænseområdet (herunder lufthavne), som gør det muligt at sende dem tilbage inden for langt kortere frister — den såkaldte "fremskyndede procedure". Selv om garantierne i henhold til EU-retten (såsom adgang til asylproceduren og overholdelse af non-refoulement-princippet) på ingen måde tilsidesættes af den fremskyndede procedure, er

der i praksis en vis risiko. Medlemsstaterne kan endvidere vælge ikke at anvende nogle af garantierne i tilbagesendelsesdirektivet på personer, som tilbageholdes i grænseområdet, fordi direktivet kun forpligter medlemsstaterne til at respektere et vist antal nøglebestemmelser, herunder non-refoulement-princippet.

Henstilling 10: Bestemmelser om dette specifikke emne, og som også generelt understreger, hvor vigtigt det er, at grænsevagter identificerer personer, som søger international beskyttelse, kunne indgå i praktisk vejledning for grænsevagter¹⁸. Der kunne også indsættes en klausul i aftaleteksten¹⁹, som gør den fremskyndede procedure betinget af sådanne oplysninger.

2) Tilbagesendelsesdirektivet indeholder nærmere regler om appellers opsættende virkning og om retten til adgang til effektive retsmidler. Ifølge direktivet om asylprocedurer skal medlemsstaterne sikre, at asylansøgere har adgang til effektive retsmidler. I praksis kan der være forsøg på at sende en person tilbage, på trods af at en appel med opsættende virkning endnu ikke er afsluttet.

Henstilling 11: Det skal fremgå tydeligt af EU-tilbagetagelsesaftalerne, at de kun kan anvendes på personer, hvis tilbagesendelse/udsendelse ikke er suspenderet²⁰.

II Suspensionsklausul i fremtidige tilbagetagelsesaftaler

Der hersker tvivl om, hvorvidt der bør indgås EU-tilbagetagelsesaftaler med lande med tradition for en ringe respekt for menneskerettigheder og international beskyttelse. En løsning kunne være en suspensionsklausul ved vedvarende tilsidesættelse af menneskerettigheder i det pågældende tredjeland.

Henstilling 12: Medlemsstaterne skal altid respektere de grundlæggende rettigheder, når de gennemfører EU-tilbagetagelsesaftalerne, og de må derfor suspendere anvendelsen, hvis den ville medføre en tilsidesættelse af de grundlæggende rettigheder.

Dette overordnede princip kunne styrkes yderligere ved at indføre en suspensionsklausul i aftalen, som ville have gensidig virkning. Klausulen ville gøre det muligt at suspendere aftalen midlertidigt i tilfælde af vedvarende og alvorlig risiko for overtrædelse af tilbagesendte personers menneskerettigheder. EU kunne i så fald ensidigt suspendere aftalens anvendelse ved en meddelelse til den anden kontraherende part (om nødvendigt efter at have konsulteret det fælles tilbagetagelsesudvalg).

III Specifikke klausuler i fremtidige tilbagetagelsesaftaler vedrørende frivillig udrejse

Ifølge tilbagesendelsesdirektivet bør frivillig udrejse foretrækkes, men dette kan i praksis være vanskeligt på grund af administrative problemer med at opnå det nødvendige laissez-

¹⁸ Kommissionens henstilling af 6. november 2006 om en fælles "Praktisk vejledning for grænsevagter (Schengenvejledning)" til brug for medlemsstaternes kompetente myndigheder ved udøvelse af grænsekontrol af personer, K(2006) 5186 endelig.

¹⁹ Situationen kunne måske forbedres yderligere ved at vedtage det omarbejdede forslag til direktivet om asylprocedurer, hvorved retten til at blive underrettet ved grænseovergangsteder styrkes.

²⁰ Situationen kunne måske forbedres yderligere ved at vedtage det omarbejdede forslag til direktivet om asylprocedurer, som fastsætter et generelt princip om automatisk opsættende virkning.

passer til at rejse tilbage og frygten for at blive pålagt administrative eller strafferetlige sanktioner (for overtrædelse af migrationsregler) ved hjemkomsten.

Henstilling 13: *EU-tilbagetagelsesaftalerne bør indeholde en bestemmelse om, at parterne forpligter sig til at foretrække frivillig udrejse, til at sørge for de nødvendige papirer og dokumenter til den frivillige udrejse og til ikke at pålægge personer, som frivilligt vender tilbage, sanktioner for manglende overholdelse af migrationsreglerne.*

IV Krav om overholdelse af tilbagevendtes menneskerettigheder

Tredjelandstatsborgere, som er sendt tilbage til et transitland, kan befinde sig i en særlig vanskelig situation, navnlig i lande med et svagt system til sikring af menneskerettigheder, herunder international beskyttelse. Der er fx en risiko for uforholdsmæssigt omstændelige administrative foranstaltninger, hvilket ikke er tilladt ifølge generelle menneskerettighedsstandarder (fx lange eller uafgrænsede perioder med frihedsberøvelse i afventning af, at vedkommende sendes videre til sit oprindelsesland), eller for tilbagesendelse af vedkommende til dennes oprindelsesland på trods af berettiget frygt for forfølgelse i oprindelseslandet. Tredjelandstatsborgere, som ikke frihedsberøves, kan komme i vanskeligheder med hensyn til subsistensmidler, mens de opholder sig i det land, der har taget dem tilbage.

Henstilling 14:

Alle EU-tilbagetagelsesaftaler med en tredjelandstatsborgerklausul bør indeholde en klausul, hvori parterne udtrykkeligt bekræfter, at de vil behandle tredjelandstatsborgere i overensstemmelse med de vigtige internationale menneskerettighedskonventioner, som de er part i. Hvis det land, der tager en person tilbage, ikke har ratificeret de vigtigste internationale menneskerettighedskonventioner, bør EU-tilbagetagelsesaftalerne udtrykkeligt forpligte landet til at overholde standarderne i disse internationale konventioner.

V Etablering af en mekanisme til efterfølgende tilsyn i det land, hvortil personer sendes tilbage, for at indhente oplysninger om, hvilken situation de personer, der sendes tilbage i henhold til EU-tilbagetagelsesaftalen, befinder sig i, herunder med hensyn til respekt for menneskerettigheder.

Der findes i øjeblikket ingen mekanisme, som gør det muligt at føre tilsyn med, hvad der sker personer (særlig tredjelandstatsborgere) efter deres tilbagesendelse. Det er vigtigt at vide, om tredjelandet respekterer tilbagesendte personers menneskerettigheder. Det skal undersøges, hvordan det rent praktisk kan lade sig gøre, hvordan tredjelandets suverænitet respekteres, og hvordan tilbagesendte kan opmuntres til aktivt at samarbejde i det efterfølgende tilsyn.

Henstilling 15: *Kommissionen bør med EU-Udenrigstjenestens opbakning overveje at iværksætte et pilotprojekt med en af de store internationale organisationer, der er aktiv på migrationsområdet, navnlig i et tredjeland, med hvem der er indgået en EU-tilbagetagelsesaftale (fx Pakistan eller Ukraine), og give denne organisation til opgave at føre tilsyn med, hvilken situation personer, der tilbagesendes i henhold til en EU-tilbagetagelsesaftale, befinder sig i, og at give en tilbagemelding til det relevante udvalg. På grundlag af en evaluering af pilotprojektet og under hensyntagen til de til rådighed værende menneskelige og finansielle ressourcer kunne Kommissionen beslutte at udvide projektet til alle de tredjelande, der er indgået EU-tilbagetagelsesaftaler med. Det kunne også*

undersøges, i hvilken grad tilsynsordningen ved tvangsmæssig tilbagesendelse, som kræves i tilbagesendelsesdirektivet, kunne bidrage til ovennævnte efterfølgende tilsyn.

5. KONKLUSIONER

Alt i alt tegner evalueringen et lidt broget billede. På den ene side er det klart, at når EU-tilbagesendelsesaftalerne bruges korrekt, giver de en merværdi med hensyn til tilbagesendelse af statsborgere, især til EU's nabolande. Som sådan er de et vigtigt værktøj til at håndtere ulovlig indvandring fra tredjelande. På den anden side er forhandlingsdirektiverne stive på nogle (tekniske) punkter og giver ikke incitament nok, hvilket betyder, at forhandlingerne står på meget længe, og/eller at der må gives yderligere indrømmelser. Med hensyn til overvågningen af gennemførelsen af EU-tilbagesendelsesaftalerne og menneskerettighedsspørgsmål er der helt tydeligt brug for forbedringer, navnlig ved at lade udvalgene spille en større rolle.

Kommissionen foreslår Rådet og Europa-Parlamentet at revidere EU's tilbagesendelsespolitik som henstillet i denne meddelelse. Kommissionen foreslår især, at de incitamenter, EU har til sin rådighed, udvikles til en sammenhængende mobilitetspakke, som det tredjeland, der forhandles med, bør tilbydes, når forhandlingerne indledes. Der bør ikke længere foreslås enkeltstående forhandlingsdirektiver, og fremtidige forhandlingsdirektiver bør omfatte de incitamenter, EU vil tilbyde, især hvis forhandlingerne indeholder en tredjelandstatsborgerklausul, og de bør samtidig angive, hvilke modforanstaltninger EU vil træffe i tilfælde af vedvarende mangel på samarbejdsvilje fra det forhandlende lands side. Derudover bør EU's tilbagesendelsespolitik i langt højere grad være integreret i EU's overordnede politik for eksterne forbindelser, bl.a. ved at tilstræbe eventuelle synergier med forhandlinger om rammeaftaler med tredjelande.