

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 23.2.2011
KOM(2011) 76 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

Utvärdering av EU:s återtagandeavtal

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

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Utvärdering av EU:s återtagandeavtal

1. INLEDNING

I Stockholmsprogrammet¹ uppmanar Europeiska rådet kommissionen att under 2010 lägga fram en utvärdering av EU:s återtagandeavtal – även av pågående förhandlingar om sådana – och föreslå en mekanism för att övervaka genomförandet av avtalen. Därefter uppmanas ministerrådet att på grundval av detta ”fastställa en förnyad och konsekvent strategi för återtagande [...], med hänsyn till de totala förbindelserna med landet i fråga, inbegripet ett gemensamt tillvägagångssätt gentemot tredjeländer som inte samarbetar genom att återta sina egna medborgare”.

Syftet med det här meddelandet är att 1) utvärdera genomförandet av de gällande återtagandeavtalen, 2) utvärdera de pågående förhandlingarna om återtagandeavtal och de ”öppna” förhandlingsdirektiven och 3) ge rekommendationer om en framtida återtagandepolitik för EU², bl.a. i fråga om övervakningsmekanismer.

Återtagandeavtalen ålägger varje avtalspart en skyldighet att återta sina egna medborgare och under vissa omständigheter tredjelandsmedborgare (i den mening som avses i avtalen) och statslösa personer. De operativa och tekniska kriterierna för återtagandeprocessen anges ingående i avtalen.

I politiska termer anses återtagandeavtal som ett nödvändigt redskap för en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna till EU-medlemsstaterna. Eftersom avtalen borde göra det lättare att snabbt skicka tillbaka ”irreguljära migranter”, förutsätts de vara en viktig komponent i arbetet med att komma till rätta med irreguljär migration. I avtalen fastläggs inga kriterier för lagligheten i en persons vistelse i EU eller det berörda partnerlandet: det är de nationella myndigheternas sak att på grundval av nationell rätt och där så är tillämpligt EU-rätt bedöma detta.

Rådet har sedan 1999, då Europeiska gemenskapen tilldelades behörighet på området återtagande, utfärdat direktiv till kommissionen för förhandlingar med 18 tredjeländer om återtagandeavtal. Hur långt arbetet med dessa avtal har kommit framgår av det arbetsdokument från kommissionens avdelningar med titeln *Brief Overview of the State of Play February 2011* som åtföljer det här meddelandet. Sedan ikraftträdandet av Lissabonfördraget finns det en särskild rättslig grund för ingående av återtagandeavtal (artikel 79.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Det är dessutom en princip enligt internationell (sedvane)rätt att varje land ska ta tillbaka sina egna medborgare.

¹ EUT C 115, 4.5.2010, s. 1.

² År 2004 offentliggjorde kommissionen ett meddelande till Europaparlamentet och rådet med titeln *Rapport om prioriteringar för att skapa en framgångsrik gemensam återtagandepolitik* (SEK(2004) 946 slutlig, 19.7.2004).

2. **UTVÄRDERING AV GENOMFÖRANDET AV DE GÄLLANDE ÅTERTAGANDEAVTALEN**

På basis av de 18 uppsättningar förhandlingsdirektiv som rådet utfärdat hittills har 12 återtagandeavtal hunnit träda i kraft³. I tre avtal föreskrivs en övergångsperiod vad beträffar återtagande av tredjelandsmedborgare (se avsnitt 2.4 och 3.2).

Eftersom det är medlemsstaterna som har ansvaret för genomförandet av återtagandeavtalen, bad kommissionen med tanke på denna utvärdering medlemsstaterna att inkomma med uppgifter om och synpunkter på tillämpningen av avtalen⁴. Uppgifterna och synpunkterna från medlemsstaterna har kompletterats med uppgifter från Eurostat⁵.

2.1. **Kvaliteten på uppgifterna**

Kommissionen fick svar från 21 medlemsstater (Frankrike, Sverige, Belgien, Estland, Portugal, Polen, Malta, Lettland, Rumänien, Finland, Bulgarien, Grekland, Tjeckien, Slovenien, Slovakien, Spanien, Ungern, Förenade kungariket, Nederländerna, Irland och Tyskland). Den omständigheten att fem medlemsstater inte inkom med något svar (Danmark är inte bundet av något EU-återtagandeavtal) – däribland medlemsstater som i mycket stor utsträckning berörs av irreguljär migration – begränsar väsentligt de slutsatser som kan dras på grundval av de uppgifter som kommissionen fick in.

Vissa medlemsstater tillhandahöll utförliga uppgifter om specifika aspekter av återtagande, medan andra bara lämnade uppskattningar av det årliga antalet ansökningar om återtagande till varje partnerland. Uppgifterna är i allmänhet inte enhetliga: medlemsstaterna infogar olika typer av ärenden under en och samma rubrik⁶. Få medlemsstater har heltäckande uppgifter för åren före 2008.

Under dessa omständigheter utgörs de enda tillgängliga uppgifter om återsändande/avlägsnande som gäller samtliga EU-medlemsstater av Eurostatuppgifter, men även de uppgifterna har sina brister. Av Eurostatuppgifterna framgår hur många medborgare i ett visst tredjeland som avlägsnades från en viss EU-medlemsstat, men inte huruvida personerna i fråga sändes till ursprungslandet, till ett transitland eller till en annan EU-medlemsstat. Eurostatuppgifterna gör inte heller åtskillnad mellan frivilligt och påtvingat återvändande. Återtagandeavtalen används mycket sällan för frivilligt återvändande. Av denna anledning ligger de uppgifter som kommissionen inhämtat från medlemsstaterna⁷ inte ens i närheten av Eurostatuppgifterna om något tredjeland. Så t.ex. återsändes enligt Eurostats

³ Se det arbetsdokument från kommissionens avdelningar med titeln *Brief Overview of the State of Play February 2011* som åtföljer det här meddelandet.

⁴ Information har även inhämtats från de gemensamma kommittéerna för återtagande. Kommissionen bad dessutom att få in uppgifter från partnerländerna (eller i förekommande fall "partnerterritorierna"), men eftersom bara några av dem svarade på kommissionens förfrågan (Bosnien och Hercegovina, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Hongkong, Albanien, Serbien och Macao) användes dessa uppgifter endast sporadiskt i utvärderingen.

⁵ Se det arbetsdokument från kommissionens avdelningar med titeln *EUROSTAT data* som åtföljer det här meddelandet.

⁶ En medlemsstat infogar t.ex. flera kategorier av framställningar under rubriken faktiska avlägsnanden, vilket kan leda till att antalet avlägsnanden vida överstiger antalet ansökningar om återtagande.

⁷ Se det arbetsdokument från kommissionens avdelningar med titeln *The aggregated data for the chosen categories gathered by the Commission from the MS on the basis of a questionnaire* som åtföljer det här meddelandet.

uppgifter för 2009 mer än 4 300 ryska medborgare från medlemsstaterna, men enligt uppgifterna från medlemsstaterna ägde bara något över 500 återsändanden rum inom ramen för återtagandeavtalet med Ryssland.

Rekommendation 1: *Kommissionen bör undersöka olika sätt att utvidga Eurostats inhämtande av statistikuppgifter om återsändanden så att dessa uppgifter kan tjäna som en användbar grund för utvärdering av genomförandet av återtagandeavtalen. Frontex bör samla in heltäckande statistikuppgifter om återsändanden (utan personuppgifter) i syfte att få fram mer tillförlitliga uppgifter om det faktiska antalet återtaganden inom ramen för avtalen.*

2.2. Användningen av återtagandeavtalen

De flesta medlemsstater tillämpar EU-återtagandeavtal för alla återsändanden, men vissa medlemsstater använder fortfarande de bilaterala avtal med tredjeländer som de hade redan innan EU-återtagandeavtalen med tredjeländerna i fråga trädde i kraft. En medlemsstat uppgav att den inte hade ingivit någon ansökan om återtagande på grundval av EU-återtagandeavtalen. Som skäl för att inte tillämpa EU-återtagandeavtal anges bl.a. avsaknaden av bilaterala tillämpningsprotokoll. Vissa medlemsstater uppger att de använder EU-återtagandeavtal endast om dessa underlättar återsändande.

Övergångsperioderna i vissa EU-återtagandeavtal när det gäller återtagande av tredjelandsmedborgare och behovet av att ändra de nationella förvaltningsförfarandena kan i vissa fall utgöra skäl för medlemsstater att fortsätta att använda bilaterala avtal, men avsaknad av bilaterala tillämpningsprotokoll⁸ utgör inte något giltigt skäl att göra detta. Kommissionen har (med starkt stöd från medlemsstaterna) hela tiden bestämt hävdad att EU-återtagandeavtalen utgör oberoende, direkt tillämpliga instrument som inte gör det nödvändigt för medlemsstaterna att ingå bilaterala tillämpningsprotokoll med de berörda tredjeländerna. Även om sådana protokoll i vissa fall är obligatoriska (t.ex. enligt EU-återtagandeavtalet med Ryssland), fyller de i ett mer långsiktigt perspektiv bara en funktion som faciliterande instrument.

Den oenhetliga tillämpningen från medlemsstaternas sida av EU-återtagandeavtal med tredjeländer undergräver väsentligt trovärdigheten i EU:s återtagandepolitik visavi tredjeländerna i fråga, eftersom dessa förväntas tillämpa avtalen på korrekt sätt. Än mer allvarligt är att garantierna i avtalen för de mänskliga rättigheterna och internationellt skydd kan bli verkningslösa ifall medlemsstaterna inte använder sig av avtalen för att återsända irreguljära migranter.

Rekommendation 2: *Medlemsstaterna bör tillämpa EU-återtagandeavtalen för alla återsändanden. Kommissionen kommer att noga övervaka att medlemsstaterna tillämpar återtagandeavtalen på korrekt sätt, och den kommer vid behov att överväga rättsliga åtgärder ifall avtalen tillämpas på felaktigt sätt eller inte tillämpas alls.*

⁸ Se det arbetsdokument från kommissionens avdelningar med titeln *Implementing protocols signed/concluded by the MS under the EU readmission agreements in force* som åtföljer det här meddelandet.

2.3. Återtagande av egna medborgare

Även om de tillgängliga uppgifterna är ofullständiga, går det att dra vissa slutsatser om omfattningen av återtagandena inom ramen för avtalen. Det står klart att avtalen är ett viktigt redskap för att komma till rätta med irreguljär migration när det gäller avtalsparternas egna medborgare. Enligt uppgifterna från medlemsstaterna⁹ skickades ett betydande antal ansökningar om återtagande till praktiskt taget alla berörda tredjeländer. Andelen godkända ansökningar låg i intervallet 50 % till 80–90 % eller rent av högre (Ukraina, Moldavien och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien). Avtalen spelar följaktligen en väsentlig roll för att förhindra irreguljär migration från de berörda tredjeländerna. Denna bedömning bekräftas av Eurostatuppgifter: under 2009 kom 20,1 % av de tredjelandsmedborgare som greps i EU från länder som EU hade ett återtagandeavtal med, vilket är en betydande minskning i förhållande till 2007, då denna andel var 26,9 %.

Uppgifterna om andelen faktiska återsändanden medger tyvärr inga säkra slutsatser. De varierar kraftigt. Andelen är mycket hög för vissa länder och mycket låg för andra. Av Eurostatuppgifterna för 2009 framgår dock att trots att medborgare i tredjeländer som EU hade ett återtagandeavtal med inte var föremål för mer än ungefär 20 % av besluten om återvändande utgjorde de 40 % av de tredjelandsmedborgare som faktiskt återsändes från EU.

Rekommendation 3: *Kommissionen bör fortsätta dialogen särskilt i de gemensamma kommittéerna för återtagande för att ytterligare öka andelen godkända framställningar om återtagande och andelen faktiska återsändanden.*

2.4. Återtagande av tredjelandsmedborgare

Återtagandeavtalens klausuler om återtagande av tredjelandsmedborgare medger ansökningar om återtagande av personer som transiterat det territorium som tillhör den avtalspart som ansökan riktas till och inte är medborgare i någon av avtalsparterna (bl.a. statslösa personer). Sådana klausuler finns i alla EU-återtagandeavtal, men i några avtal anges att klausulerna inte ska börja tillämpas förrän efter en övergångsperiod (två år efter avtalets ikraftträdande i fråga om Albanien och Ukraina och tre år efter avtalets ikraftträdande i fråga om Ryssland¹⁰).

Det står helt klart att tredjelandsmedborgarklausulerna i avtalet med Ukraina fungerar. Under 2009 ingavs i stort sett lika många ansökningar till Ukraina om återtagande av tredjelandsmedborgare som under 2008. Antalet sådana ansökningar var nästan hälften så stort som antalet ansökningar till Ukraina om återtagande av landets egna medborgare. Dessa uppgifter kommer uteslutande från de medlemsstater (Slovakien, Ungern och Polen) som använde sina bilaterala avtal med Ukraina, vilket de enligt EU-återtagandeavtalet med det landet hade rätt att göra under övergångsperioden. Det finns inga tecken på någon förändring i utvecklingen sedan den 1 januari 2010 vad gäller Ukraina.

Tredjelandsmedborgarklausulerna i avtalet med Ukraina har använts i ett stort antal fall för att sända tillbaka personer till det landet. I motsats till detta ingav medlemsstaterna sammantaget bara 63 ansökningar om återtagande av tredjelandsmedborgare på grundval av de andra EU-

⁹ Se det arbetsdokument från kommissionens avdelningar med titeln *The aggregated data for the chosen categories gathered by the Commission from the MS on the basis of a questionnaire* som åtföljer det här meddelandet.

¹⁰ Klausulerna tillämpas när det gäller Albanien sedan den 1 maj 2008, när det gäller Ukraina sedan den 1 januari 2010 och när det gäller Ryssland sedan den 1 juni 2010.

återtagandeavtalen. Partnerländerna använde tredjelandsmedborgarklausulerna för att skicka tillbaka 32 tredjelandsmedborgare till EU.

Klausulerna i avtalen med länder som inte gränsar till EU (dvs. Sri Lanka, Montenegro, Hongkong och Macao¹¹) användes bara i 28 fall av medlemsstaterna. Vissa medlemsstater upp gav att de av policy skäl bara skickar tillbaka personer till deras ursprungsland.

Rekommendation 4: *Det reella behovet av tredjelandsmedborgarklausuler bör utvärderas noga för varje land som EU inleder förhandlingar om återtagandeavtal med (se även avsnitt 3.2).*

2.5. Transiteringsförfarandet och det påskyndade förfarandet

Medlemsstaterna använder transiteringsförfarandet och det påskyndade förfarandet endast i mycket begränsad omfattning. Om man inte räknar med de ansökningar som riktades till Serbien (249 ansökningar om återtagande inom ramen för det påskyndade förfarandet under 2008 och 1 ansökan under 2009) och Montenegro (88 ansökningar under 2008 och 3 under 2009), ingav medlemsstaterna sammantaget bara 31 ansökningar om återtagande inom ramen för det påskyndade förfarandet på grundval av EU-återtagandeavtalen. Det sammanlagda antalet ansökningar från medlemsstaterna om transitering på grundval av EU-återtagandeavtalen var 37.

Flera medlemsstater har inte använt sig av någon av de båda klausulerna. De finns dock alltid med i förhandlingsdirektiven till kommissionen och visar sig ofta bli till svåra hinder i förhandlingarna.

Rekommendation 5: *Om det verkar troligt att inget av förfarandena kommer att användas i stor utsträckning i praktiken, bör man överväga att inte ta med dem i framtida förhandlingsdirektiv. De kan i sådana fall istället tas med i eventuella bilaterala tillämpningsprotokoll.*

3. UTVÄRDERING AV DE PÅGÅENDE FÖRHANDLINGARNA OM ÅTERTAGANDEAVTAL OCH DE ÖPPNA FÖRHANDLINGSDIREKTIVEN

Om man tittar på utvecklingen efter utfärdandet av de 18 uppsättningar förhandlingsdirektiv som rådet givit kommissionen hittills¹² (särskilt på den tid som förflyter mellan utfärdandet av direktiven och den första förhandlingsomgången eller mellan den första förhandlingsomgången och undertecknandet av avtalen), framgår det tydligt att processen med de flesta länderna för förhandlingar om återtagandeavtal är mycket utdragen (länderna på Västra Balkan, Moldavien och Georgien utgjorde dock undantag i detta avseende). Marocko är ett belysande exempel. Kommissionen fick förhandlingsdirektiven år 2000, den första förhandlingsomgången ägde rum år 2003 och förhandlingarna är nu inne på femtonde rundan, med små utsikter till ett snabbt slutförande. Med två länder (Kina och Algeriet) har EU inte ens lyckats att formellt inleda förhandlingar.

¹¹ Även om Hongkong och Macao inte är länder i egentlig mening utan särskilda administrativa regioner i Folkrepubliken Kina betraktas de för denna utvärderings syften som länder.

¹² Se det arbetsdokument från kommissionens avdelningar med titeln *Brief Overview of the State of Play February 2011* som åtföljer det här meddelandet.

Huvudanledningarna till att fördröjningarna är så stora och att det är så svårt att få partnerländer till förhandlingsbordet är 1) bristen på incitament för partnerländerna och 2) bristen på flexibilitet från medlemsstaternas sida i vissa (tekniska) frågor.

3.1. Brist på incitament

Till att börja med gick EU:s upplägg ut på att inbjuda tredjeländer att förhandla om återtagandeavtal utan att EU skulle erbjuda något i gengäld. Eftersom återtagandeavtal med EU inte är av stort intresse för de berörda tredjeländerna, önskar de som regel få något i utbyte för att ingå ett sådant avtal. Förhandlingarna med Ryssland och Ukraina kom t.ex. inte igång på allvar förrän EU på de båda ländernas begäran gick med på att parallellt föra förhandlingar om avtal om förenklade viseringsförfaranden. Bristen på incitament är också skälet till att EU hittills inte har lyckats inleda förhandlingar med Algeriet¹³ och Kina. Dessa länder har ett flertal gånger begärt viseringslättnader, men Europeiska unionen har av olika skäl inte varit beredd att gå med på dessa framställningar. Marocko och Turkiet har också begärt viseringslättnader.

En utvärdering av genomförandet av EU:s avtal om förenklade viseringsförfaranden¹⁴ visade tydligt att avtalen inte leder till en uppgång i den irreguljära migrationen till EU från de berörda länderna. Medlemsstaterna behåller till fullo kontrollen över vilka som får visering och vilka som inte får det. Detta talar starkt för att avtal om förenklade viseringsförfaranden – i kombination med de allmänna förbättringar i förfarandena för utfärdande av viseringar som viseringskodexen för med sig – kan fungera som det erforderliga incitamentet för inledande av förhandlingar om återtagandeavtal.

Ett annat incitament med stor potential är ekonomiskt stöd för genomförandet av återtagandeavtalen. Återtagande av egna medborgare och tredjelandsmedborgare medför en betydande ekonomisk belastning för mottagarländerna. Vad beträffar mottagarlandets egna medborgare bör det skapas förutsättningar för en bättre återintegrering av personerna i fråga i samhället, vilket också skulle bidra till att förhindra att de olagligt återvänder till EU. Vad beträffar tredjelandsmedborgare som måste vänta i mottagarlandet innan de återtas av sitt ursprungsland bör Europeiska unionen vara beredd att hjälpa mottagarlandet att inrätta adekvata mottagningsfaciliteter som uppfyller EU-normerna. Unionen har redan finansierat ett flertal projekt för att understödja återintegreringsåtgärder och uppbyggnad av mottagningskapacitet i partnerländer med vilka den ingått återtagandeavtal.

Partnerländerna har ofta begärt sådant ekonomiskt stöd som avses ovan (särskilt Marocko och Turkiet men även Ukraina och några av länderna på Västra Balkan). Det kan vara mycket effektivt för att få länder att ingå ett återtagandeavtal, under förutsättning att det belopp som erbjuds är tillräckligt stort och betalas utöver det stöd som redan utlovats eller planerats inom ramen för de relevanta geografiska EU-programmen (t.ex. instrumentet för stöd inför anslutningen eller det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet). Det tematiska

¹³ Vad beträffar Algeriet anges följande i artikel 84.2 i associeringsavtalet: "Parterna, som är angelägna om att underlätta rörligheten och vistelsen för sina lagligen bosatta medborgare, samtycker till att på begäran av endera parten förhandla om ingående av avtal mot olaglig invandring samt om avtal om återtagande. De sistnämnda avtalen skall, om den ena parten anser detta vara nödvändigt, omfatta återtagande av sådana medborgare i tredjeland som anländer direkt från en av parternas territorium."

¹⁴ *Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – Utvärdering av genomförandet av Europeiska gemenskapens avtal med tredjeländer om förenklade viseringsförfaranden* (SEK(2009) 1401 slutlig, 15.10.2009).

programmet för samarbete med tredjeländer om migration och asyl är i princip det enda instrument genom vilket tredjeländer kan få sådant kompletterande stöd. Programmet har dock en mycket begränsad budget (ca 54 miljoner euro per år) och är avsett att täcka samarbete över hela världen, vilket innebär att de resurser som potentiellt kan göras tillgängliga för ett visst tredjeländ är mycket små. Det är dessutom avsett enbart för utvecklingsländer och länder som omfattas av det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet, vilket innebär att kandidatländer är uteslutna. Av de ovan angivna skälen har de enda erbjudandena hittills från EU om ekonomiskt stöd för genomförande av återtagandeavtal utgjorts av medel som egentligen redan var tillgängliga inom ramen för de geografiska stödprogrammen. Det är inte förvånande att förhandlingsparterna ofta finner sådana erbjudanden otillräckliga.

Brett upplagda, mer substantiella incitament på området migration och andra områden för samarbetet med partnerländerna (komponenterna i Europeiska rådets övergripande strategi för migration) har knappt använts alls hittills. Endast ett fåtal medlemsstater är involverade i s.k. partnerskap för rörlighet. Dessa partnerskap befinner sig för övrigt fortfarande i ett tidigt stadium. De ger de berörda tredjeländernas medborgare vissa möjligheter till laglig migration till EU, men medlemsstaterna har på grund av att de inte är särskilt intresserade av att ingå sådana partnerskap hittills inte givit tredjeländer annat än begränsade erbjudanden som dessa knappast kan betrakta som incitament för att göra åtaganden i fråga om återtagande.

Det måste till en grundläggande förändring i utformningen av återtagandeavtal, särskilt vad beträffar incitamenten. Europeiska unionen bör infoga en skyldighet till återtagande i sina ramavtal (partnerskaps- och samarbetsavtal, associeringsavtal, etc.) med tredjeländer: det bör röra sig om automatiskt återtagande när det gäller egna medborgare och om återtagande kopplat till vissa incitament när det gäller tredjeländsmedborgare. Detta skulle konkret kunna innebära att man (efter utvärdering i samarbete med Europeiska utrikestjänsten av en sådan åtgärds lämplighet) omvandlar den standardklausul om migration som används i ramavtal till mer detaljerade, direkt tillämpliga klausuler om återtagande. Därigenom skulle unionen på ett bättre sätt kunna dra nytta av de fördelar som det innebär för ett partnerland att ha ett ramavtal med unionen. Ett annat sätt för unionen att uppnå detta skulle kunna vara att förhandla om återtagandeavtal parallellt med förhandlingar om ramavtal.

Om ett partnerland inte fullgör skyldigheten till återtagande (dvs. om det inte samarbetar med unionen i tillräcklig utsträckning i dess arbete med att komma till rätta med den irreguljära migrationen till EU) bör det, utan att det påverkar tillämpningen av rättsliga skyldigheter i ramavtalet (särskilt villkoren för avbrytande av samarbetet med partnerlandet inom ramen för avtalet), antas sanktioner mot partnerlandet.

Rekommendation 6: *Europeiska unionen bör utveckla de fyra huvudincitament som står till dess förfogande (viseringslättnader, ekonomiskt stöd, komponenterna i den övergripande strategin för migration samt laglig migration) till ett enhetligt paket som bör erbjudas partnerlandet redan vid inledandet av förhandlingar. Det bör inte läggas fram några fler fristående direktiv för förhandlingar om återtagande. Sådana förhandlingar bör där så är möjligt föras parallellt med förhandlingar om ramavtal. Framtida direktiv för förhandlingar om återtagande bör omfatta de incitament som EU kommer att erbjuda – särskilt ifall direktiven föreskriver en tredjeländsmedborgarklausul – och de sanktioner som EU kommer att anta i händelse av en ihållande, omotiverad vägran att samarbeta från partnerlandets sida.*

3.2. Brist på flexibilitet

Många förhandlingar drar ut på tiden i det oändliga på grund av att det finns väsentliga meningsskiljaktigheter mellan parterna i vissa tekniska frågor (bl.a. vad gäller de förfaranden som nämns i avsnitt 2.5).

Vad beträffar frågan om tidsfristen för svar på en ansökan om återtagande ser sig kommissionen – på grund av att längden på perioden för kvarhållande av personer i förvar inte till fullo harmoniserats i EU – i förhandlingar alltid tvungen att yrka på en tidsfrist som på sin höjd motsvarar den kortaste maximiperioden för hållande i förvar i någon av medlemsstaterna. Principen är att partnerlandet anses ha lämnat sitt samtycke till återtagande om inget svar på ansökan inkommit till ansökarmedlemsstaten inom tidsfristen. Problemet för många partnerländer är att de på grund av begränsad förvaltningskapacitet inte är i stånd att följa den tidsfrist som kommissionen yrkar på. Frågan om tidsfristens längd kan i framtiden (rent av inom en nära framtid) komma att bli mindre väsentlig tack vare ny teknik. Dessutom överväger flera medlemsstater som har kort maximiperiod för hållande i förvar att förlänga maximiperioden. För närvarande är frågan om tidsfristens längd dock ett av de största hindren – såväl för partnerländerna som för medlemsstaterna – för ett snabbt slutförande av förhandlingar. Ett annat vanligt problem är att kommissionen på grund av att ett mycket begränsat antal medlemsstater (eller ibland en enda medlemsstat) yrkar på det tvingas fortsätta att förhandla om texten till ett avtal även om det stora flertalet medlemsstater anser att texten kan godtas som den är. I sådana fall är det visserligen sant att det är de medlemsstater som har mest att vinna eller förlora på avtalet som yrkar på fortsatta förhandlingar, men det är också sant att det bara krävs kvalificerad majoritet i rådet för ingående av avtalet.

Rekommendation 7: *Vad beträffar frågan om tidsfristens längd bör kommissionen och medlemsstaterna komma överens om en fast frist som är realistisk (dvs. som både partnerländerna och medlemsstaterna är i stånd att följa). Vid fastställandet av fristen bör man hålla i minnet att den inte bör vara alltför lång, med tanke på att villkoren i artikel 15 i återvändandedirektivet (2008/115/EG) alltid måste uppfyllas (förvar bara som en sista utväg, preferens för andra åtgärder än tvångsåtgärder, regelbunden rättslig omprövning av beslut om förvar, skyldighet för medlemsstaterna att genomföra förfarandet för avlägsnande med vederbörlig omsorg (due diligence)). Medlemsstaterna bör mer oförbehållsamt understödja kommissionen i dess förhandlingar om återtagandeavtal och inte förlora de allmänna fördelar som ett återtagandeavtal innebär för Europeiska unionen i dess helhet ur sikte.*

Alla återtagandeavtal som ingåtts hittills omfattar en skyldighet för avtalsparterna att under vissa omständigheter även återta tredjelandsmedborgare som transiterat den ena avtalspartens territorium på sin väg till den andra avtalspartens territorium.

Alla partnerländer hyser djup motvilja mot tredjelandsmedborgarklausulen. De gör gällande att de inte kan hållas ansvariga för tredjelandsmedborgare och att de därför inte har någon skyldighet att återta sådana. Om Europeiska unionen i sina förhandlingar med partnerländerna inte hade krävt en tredjelandsmedborgarklausul eller om den hade underbyggt ett sådant krav med lämpliga incitament, skulle vissa förhandlingar redan ha kunnat avslutas (t.ex. de med Marocko och Turkiet) och många andra förhandlingar ha kunnat avslutas mycket snabbare. Det står emellertid klart att ett återtagandeavtal med ett viktigt transitland för irreguljär migration till Europeiska unionen som inte omfattar en tredjelandsmedborgarklausul inte är av stort värde för unionen.

Det är kommissionens erfarenhet att mycket tid går förlorad innan ett partnerland till slut i princip godtar en tredjelandsmedborgarklausul. Ytterligare eftergifter från unionens sida – ofta till skada för klausulens effektivitet – är då nödvändiga för att parterna ska kunna komma överens om förutsättningarna för klausulen och dess exakta ordalydelse. För att trygga effektiviteten i fall där det är särskilt viktigt för EU att få in en tredjelandsmedborgarklausul i avtalet skulle det vara till nytta att erbjuda lämpliga incitament. För återtagande av egna medborgare bör det i regel inte krävas några större incitament. Det är intressant att se att medlemsstaternas bilaterala avtal om återtagande sällan innehåller någon tredjelandsmedborgarklausul (om de gör det, så är det framför allt när det finns en gemensam landgräns). Medlemsstaterna kräver dock alltid en tredjelandsmedborgarklausul på EU-nivå. Detta väcker några viktiga frågor, eftersom uppgifterna från medlemsstaterna visar att de sällan använder klausulen (se avsnitt 2.4), inte ens gentemot transitländer som länderna på Västra Balkan, med vilka EU har gemensamma landgränser.

Om tredjelandsmedborgarklausulen inte används i någon större utsträckning, bör EU i mycket högre grad inrikta sin återtagandepolitik på viktiga ursprungsländer för irreguljär migration, t.ex. i Afrika söder om Sahara och i Asien.

Rekommendation 8: *Det nuvarande upplägget bör ändras: tredjelandsmedborgarklausulen bör som regel inte tas med i framtida förhandlingsdirektiv. Därmed skulle det inte finnas behov av att erbjuda de berörda partnerländerna några större incitament. Klausulen bör tas med endast om det på grund av partnerländernas geografiska läge i förhållande till EU (grannländer och vissa länder i Medelhavsområdet) finns en stor potentiell risk för irreguljär migration via deras territorier till EU och om unionen på grund av detta är beredd att erbjuda partnerländerna lämpliga incitament. Europeiska unionen bör i sådana fall tydligt ange att den av principskäl alltid först kommer att försöka skicka tillbaka personer till deras ursprungsland. För övrigt bör unionen i högre grad inrikta sin återtagandepolitik på viktiga ursprungsländer för irreguljär migration.*

4. ÖVERVAKNING AV GENOMFÖRANDET AV ÅTERTAGANDEAVTALEN OCH FÖRBÄTTRING AV GARANTIerna FÖR DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

4.1. Övervakningsmekanismen

Hittills är det framför allt de gemensamma kommittéerna för återtagande som har svarat för övervakningen av genomförandet av återtagandeaftalen. Kommittéerna för de avtal som trätt i kraft har inrättats formellt, med ett undantag, kommittén för avtalet mellan EU och Sri Lanka. På grund av det politiska läget i Sri Lanka och vissa tekniska frågor har det hittills inte gått att anordna något sammanträde i kommittén. De gemensamma kommittéerna sammanträder vid behov och på begäran av någon av parterna. Med undantag av kommittéerna för avtalen med Hongkong och Macao sammanträder de gemensamma kommittéerna som regel en gång per år (kommittéerna för avtalen med vissa länder rent av två gånger per år). Varje kommitté har särskilt till uppgift att övervaka tillämpningen av "sitt" avtal och kan fatta beslut som är bindande för avtalsparterna. Unionen företräds i kommittén av kommissionen, biträdd av experter från medlemsstaterna. På grundval av vart och ett av de gällande avtalen innehar kommissionen och det berörda partnerlandet tillsammans ordförandeskapet i den gemensamma kommittén.

Medlemsstaternas bedömning av kommittéernas arbete är på det hela taget mycket positiv. Vissa medlemsstater anser att det kan vara till stor nytta att systematiskt ta med experter från medlemsstaterna i kommittéernas arbete. Kommissionen delar denna uppfattning.

Med beaktande av avtalens växande roll i återtagandeprocessen och deras potentiella interaktion i praktiken med normer för de mänskliga rättigheterna och internationellt skydd bör man även överväga att inbjuda behöriga icke-statliga organisationer och internationella organisationer till kommittémöten. Det skulle förstås kräva att de båda ordförandena är överens om detta¹⁵. Med sikte på att förstärka (både de befintliga och de framtida) kommittéernas roll i övervakningen av genomförandet av avtalen bör kommittéerna i mycket större utsträckning utnyttja sådan information om situationen ”på fältet” som kan inhämtas från icke-statliga organisationer, internationella organisationer, medlemsstatsambassader och EU-delegationer.

Rekommendation 9: Systematiskt deltagande av experter från medlemsstaterna i alla kommittéer bör övervägas. Deltagande av icke-statliga organisationer och internationella organisationer bör också övervägas, från fall till fall. Kommittéerna bör ha ett mycket närmare samarbete med relevanta aktörer på fältet i partnerländerna, bl.a. när det gäller övervakning av hur tredjelandsmedborgare behandlas. De bör i mycket större utsträckning inhämta information om genomförandet av avtalen från sådana källor som icke-statliga organisationer, internationella organisationer, medlemsstatsambassader och EU-delegationer.

4.2. Det nuvarande upplägget när det gäller garantierna i återtagandeaftalen för de mänskliga rättigheterna

EU betraktar återtagandeaftal som tekniska instrument som för med sig förbättringar i förfarandehänseende i samarbetet mellan förvaltningarna. Situationen för personer som är föremål för ett återtagandeförfarande regleras inte i avtalen, utan i den tillämpliga internationella rätten, EU-rätten och nationella rätten.

Den rättsliga konstruktionen i de återtagandeaftal som ingåtts hittills (och de förhandlingsdirektiv som utfärdats hittills) grundar sig på den omständigheten att återtagandeförfaranden tillämpas endast på personer som vistas olagligt på avtalsparternas territorium. Huruvida en person vistas olagligt på en avtalsparts territorium fastställs genom ett beslut om återvändande, med tillämpning av de relevanta lagarna och andra författningarna på den berörda avtalspartens territorium och förfarandegarantierna i dessa (biträde av ett ombud, rättslig prövning, respekt för principen om ”non-refoulement”, etc.). Vissa förfarandegarantier för tredjelandsmedborgare som är föremål för ett återtagandeförfarande (bl.a. respekt för principen om non-refoulement) har fastlagts i återvändandedirektivet¹⁶, som medlemsstaterna var skyldiga att införliva i den nationella lagstiftningen senast den 24 december 2010 och är skyldiga att tillämpa i överensstämmelse med de grundläggande rättigheterna, särskilt de som fastläggs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

¹⁵ I arbetsordningen för var och en av kommittéerna anges redan att externa experter kan inbjudas till kommittémöten.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

Om en tredjelandsmedborgare har begärt internationellt skydd, ger EU:s regelverk om asyl honom rätt att vistas på en medlemsstats territorium tills det har fattats beslut om hans begäran. Ett beslut om återvändande får inte fattas eller verkställas förrän efter det att en begäran har avslagits, dvs. en tredjelandsmedborgare som har ett giltigt anspråk på internationellt skydd kan aldrig bli föremål för återtagande, eftersom han inte kan anses vistas olagligt på medlemsstatens territorium.

De rättsligt bindande internationella instrument¹⁷ som ratificerats av alla medlemsstater gäller – oberoende av EU:s regelverk om asyl och återvändande – generellt för alla tredjelandsmedborgare som är föremål för ett återtagandeförfarande. På grundval av dessa instrument får en tredjelandsmedborgare inte avlägsnas från en medlemsstat om det strider principen om non-refoulement eller om han i mottagarlandet riskerar att utsättas för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Detta behandlas i återtagandeavtal i en s.k. icke-påverkansklausul, i vilken avtalsparternas skyldighet att följa konventioner om de mänskliga rättigheterna bekräftas. Återsändande får följaktligen inte ske annat än på grundval av ett beslut om återvändande, och ett sådant beslut får bara fattas om de ovan nämnda förfarandegarantierna har iakttagits. Medlemsstaterna måste dessutom följa Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna vid genomförandet av återtagandeavtalen.

4.3. Några åtgärder som kan vidtas för att förbättra garantierna i återtagandeavtalen för de mänskliga rättigheterna och övervakningen av genomförandet av avtalen

Av det som anges ovan framgår tydligt att den rättsliga ramen för återtagandeavtalen hindrar att avtalen tillämpas på personer som riskerar att utsättas för förföljelse, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning i det tilltänkta återtagandelandet.

Den administrativa och rättsliga praxisen på fältet vid tillämpningen av avtalen är dock viktig. Med tanke på det stora antalet återtagandeavtal och avtalens väsentliga roll i EU:s politik för att komma till rätta med irreguljär migration bör vi, i syfte att säkerställa att de mänskliga rättigheterna alltid respekteras till fullo, överväga vissa kompletterande åtgärder, kontrollmekanismer eller garantier i framtida återtagandeavtal. De befintliga gemensamma kommittéerna för återtagande bör därvid i möjligaste mån spela en viktig roll. När vi överväger eventuella åtgärder bör vi hålla följande i minnet:

i) De befintliga instrumenten, särskilt EU:s regelverk om asyl och återvändande, måste förbli huvudpelarna i EU:s system för återvändande/återtagande. Om man vill införa förbättringar i EU:s återtagandepolitik och återtagandeavtal, bör de inte bestå i att helt enkelt upprepa garantier som redan lagts fast i andra instrument. Detta skulle inte tillföra något mervärde för de berörda personerna. Förbättringar av återtagandepolitiken/återtagandeavtalen måste syfta till att komplettera de befintliga instrumenten och bör inriktas på brister i praktiken som kan leda till kränkningar av de grundläggande rättigheterna i samband med genomförandet av ett återtagandeförfarande.

¹⁷ Särskilt den europeiska konventionen från 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, konventionen från 1984 mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och Genèvekonventionen från 1951 om flyktingars rättsliga ställning, i dess ändrade lydelse enligt New York-protokollet från 1967.

ii) Det huvudsakliga syftet med EU:s återtagandeavtal (och för den delen med alla andra återtagandeavtal) är att komma överens med partnerlandets förvaltning om ett snabbt och effektivt återtagandeförfarande. Denna princip får inte undermineras genom införande av åtgärder som kan ge anledning till ändring av tidigare slutgiltiga beslut om återvändande eller slutgiltiga avslag på asylansökningar (om inte det relevanta EU-regelverket medger detta).

iii) Avsaknad av ett EU-återtagandeavtal med ett visst tredjeland hindrar inte en medlemsstat att begära att tredjelandet i fråga ska återta personer på bilateral basis. Oavsett vilka förbättringar som införs på EU-nivå kommer de i princip inte att påverka medlemsstaternas bilaterala praxis för återtaganden.

iv) Vissa förslag till åtgärder, särskilt de i punkt V nedan, kräver inte bara ökade insatser (i form av ekonomiska medel och personal) från kommissionens och eventuellt EU-delegationernas sida utan även ett förbehållslöst samarbete från medlemsstaternas och de berörda tredjeländernas sida. Särskilt de senare är kanske inte alltid pigga på ett sådant samarbete.

I Förbättring av tredjelandsmedborgares tillgång i praktiken till internationellt skydd och rättsmedel

1) Många återtagandeavtal (särskilt de med tredjeländer som gränsar till EU) omfattar ett särskilt arrangemang för personer som grips i gränsområdet (och på flygplatser), det s.k. påskyndade förfarandet, som möjliggör ett snabbare återsändande. Även om garantierna i EU:s regelverk (såsom tillgång till asylförfarandet och respekt för principen om non-refoulement) inte på något vis sätts ur spel av det påskyndade förfarandet, finns det en risk för brister i hanteringen av ärenden i praktiken. Medlemsstaterna kan dessutom välja att inte tillämpa vissa av garantierna i återvändandedirektivet på personer som grips i gränsområdet, eftersom direktivet bara förpliktar medlemsstaterna att följa vissa centrala bestämmelser, bl.a. principen om non-refoulement.

Rekommendation 10: *Man bör överväga att behandla frågan om tillämpningen av det påskyndade förfarandet i den praktiska handledningen för gränsbevakningspersonal¹⁸, bl.a. vikten av att gränsbevakningspersonal identifierar personer som söker internationellt skydd och informerar dem om deras rättigheter. Man bör också överväga att införa en klausul i återtagandeavtalen genom vilken tillämpningen av det påskyndade förfarandet görs avhängig av att sådan information tillhandahålls¹⁹.*

2) Återvändandedirektivet innehåller utförliga bestämmelser om rätten att få tillgång till effektiva rättsmedel och om överklagandens suspensiva effekt. Direktivet om asylförfaranden förpliktar medlemsstaterna att se till att asylsökande har tillgång till överklagandeförfaranden. I praktiken kan det dock tänkas att det görs vissa försök att avlägsna personer även om det ingivits överklaganden som ännu inte avgjorts.

¹⁸ Kommissionens rekommendation av den 6 november 2006 om inrättande av en gemensam ”Praktisk handledning för gränsbevakningspersonal” (Schengenhandbok) som medlemsstaternas behöriga myndigheter ska använda när de utför personkontroller vid gränserna (K(2006) 5186 slutlig).

¹⁹ Situationen kan förbättras ytterligare om förslaget till omarbetning av direktivet om asylförfaranden (2005/85/EG) antas. Det omarbetade direktivet omfattar en förstärkning av personers rätt att få information vid gränsövergångsställen.

Rekommendation 11: *Det bör anges tydligt i återtagandeavtalen att de får tillämpas för att avlägsna en person endast om verkställigheten av avlägsnandet inte har skjutits upp²⁰.*

II Införande i alla framtida återtagandeavtal av klausuler om tillfälligt avbrytande av tillämpningen av avtalen

Många hyser tvivel om det kloka i att ingå återtagandeavtal med ett tredjeland där situationen när det gäller internationellt skydd och respekt för de mänskliga rättigheterna är otillfredsställande. En utväg kan vara att införa en klausul om tillfälligt avbrytande av tillämpningen av avtalet i händelse av ihållande kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

Rekommendation 12: *Medlemsstaterna måste alltid respektera de grundläggande rättigheterna vid genomförandet av ett återtagandeavtal och måste därför avbryta tillämpningen av avtalet om den leder till kränkningar av dessa rättigheter.*

Man bör överväga att ytterligare underbygga denna övergripande princip genom att i varje återtagandeavtal införa en klausul (med ömsesidig verkan) om tillfälligt avbrytande av tillämpningen av avtalet om det finns en risk för ihållande, allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna. EU skulle i så fall unilateralt kunna avbryta tillämpningen av avtalet genom anmälan till den andra avtalsparten (vid behov efter samråd med den gemensamma kommittén för återtagande).

III Införande i alla framtida återtagandeavtal av särskilda klausuler om frivillig avresa

Återvändandedirektivet ger uttryckligen företräde åt frivillig avresa. Frivillig avresa kan dock hämmas i praktiken av administrativa problem att få den erforderliga identitetshandlingen för återresan eller av rädsla hos återvändande att de ska bli föremål för administrativa eller straffrättsliga påföljder när de väl återvänt hem (för att de inte följt reglerna om migration).

Rekommendation 13: *Man bör införa en artikel i varje återtagandeavtal i vilken avtalsparterna förbinder sig att ge företräde åt frivillig avresa, att tillhandahålla de erforderliga handlingarna för frivillig avresa och att inte föreskriva påföljder för personer som återvänder frivilligt för bristande efterlevnad av reglerna om migration.*

IV Krav på respekt för de mänskliga rättigheterna i behandlingen av återvändande

Tredjelandsmedborgare som återtas till ett transitland kan komma att befinna sig i en särskilt vanskelig situation, särskilt om det rör sig om ett land där situationen när det gäller internationellt skydd och respekt för de mänskliga rättigheterna är otillfredsställande. Det kan t.ex. finnas risk för att de blir föremål för oproportionerliga administrativa åtgärder som inte är förenliga med de allmänt vedertagna normerna för de mänskliga rättigheterna (såsom en långvarig eller inte närmare bestämd period i förvar i avvaktan på återsändande till ursprungslandet) eller för att de återsänds till sitt ursprungsland trots att de har välgrundade skäl att frukta att de kommer att utsättas för förföljelse där. Tredjelandsmedborgare som inte tas i förvar kan få det svårt att finna medel för sitt uppehälle under vistelsen i transitlandet.

²⁰ Situationen kan förbättras ytterligare om förslaget till omarbetning av direktivet om asylförfaranden antas. I det omarbetade direktivet fastläggs en allmän princip om automatisk suspensiv effekt.

Rekommendation 14: *Alla återtagandeavtal som omfattar en tredjelandsmedborgarklausul bör även omfatta en klausul i vilken avtalsparterna tydligt bekräftar att de kommer att behandla tredjelandsmedborgare i enlighet med de viktigaste av de internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna som de ratificerat. Om partnerlandet inte har ratificerat de viktigaste internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna, bör det tydligt anges i återtagandeavtalet att landet är skyldigt att följa de normer som fastläggs i de konventionerna.*

V Inrättande av en uppföljningsmekanism i partnerländerna i syfte att inhämta information om situationen för personer som återtagits inom ramen för avtalen, bl.a. när det gäller respekten för de mänskliga rättigheterna

För närvarande finns det ingen generell mekanism för att följa upp vad som händer med personer (särskilt tredjelandsmedborgare) i partnerländerna efter det att de återtagits dit: det är viktigt att få reda på huruvida de mänskliga rättigheterna för personerna i fråga respekteras. Vid inrättande av en uppföljningsmekanism är det nödvändigt att beakta genomförbarheten i praktiken och partnerländernas suveränitet och att undersöka hur man kan uppmuntra personer som återvänt att aktivt medverka i uppföljningen.

Rekommendation 15: *Kommissionen bör överväga att med stöd av Europeiska utrikestjänsten inleda ett pilotprojekt i samarbete med en stor internationell organisation som ägnar sig åt migrationsfrågor i ett partnerland med vilket det finns ett gällande återtagandeavtal (t.ex. Pakistan eller Ukraina). Organisationen bör ges i uppdrag att följa upp situationen för personer som återtagits inom ramen för avtalet och avlägga rapport till den berörda gemensamma kommittén. På grundval av en utvärdering av pilotprojektet – och med beaktande av de tillgängliga personalresurserna och finansiella resurserna – skulle kommissionen därefter kunna överväga att utvidga projektet till alla partnerländer som det ingåtts återtagandeavtal med. Det skulle också kunna analyseras i vilken utsträckning det övervakningssystem för påtvingade återvändanden som föreskrivs i återvändandedirektivet kan bidra till en uppföljning enligt ovan av personer som återtagits till ett partnerland.*

5. SLUTSATSER

Den bild som utvärderingen ger av läget är inte entydig. Å ena sidan står det klart att återtagandeavtal när de används på rätt sätt verkligen tillför ett mervärde, särskilt när det gäller återtagande av medborgare till länder som gränsar till EU: avtalen är i sig ett viktigt redskap för att komma till rätta med irreguljär migration från tredjeländer. Å andra sidan är förhandlingsdirektiven alltför rigida i fråga om vissa (tekniska) aspekter och de erbjuder inte tredjeländer tillräckliga incitament, vilket leder till att förhandlingar fördröjs och/eller till att unionen måste göra ytterligare eftergifter. Vad beträffar övervakningen av genomförandet av avtalen och uppföljningen av frågor som har med de mänskliga rättigheterna att göra finns det helt klart utrymme för förbättringar. Sådana kan uppnås särskilt genom utbyggnad av de gemensamma kommittéernas roll.

Kommissionen föreslår rådet och Europaparlamentet att EU:s återtagandepolitik ändras i enlighet med rekommendationerna i detta meddelande, särskilt de som återges nedan. De incitament som står till Europeiska unionens förfogande bör utvecklas till ett enhetligt paket för rörlighet, som bör erbjudas partnerlandet redan vid inledandet av förhandlingar. Det bör inte läggas fram några fler fristående direktiv för förhandlingar om återtagande. Framtida direktiv för förhandlingar om återtagande bör omfatta de incitament som EU kommer att

erbjuda – särskilt ifall direktiven föreskriver en tredjelandsmedborgarklausul – och de sanktioner som EU kommer att anta i händelse av en ihållande vägran att samarbeta från partnerlandets sida. Dessutom bör man integrera EU:s återtagandepolitik mycket starkare i EU:s samlade politik för yttre förbindelser, bl.a. genom att söka synergier med förhandlingar med tredjeländer om ramavtal.