

RO

RO

RO



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 23.2.2011
COM(2011) 76 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Evaluarea acordurilor privind readmisia ale UE

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

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Evaluarea acordurilor privind readmisia ale UE

1. INTRODUCERE

În cadrul programului de la Stockholm, Consiliul a invitat Comisia să prezinte o evaluare, „în cursul anului 2010”, a acordurilor de readmisie și a negocierilor în curs ale UE și să propună un mecanism de monitorizare a punerii în aplicare a acordurilor¹. Mai mult, „Consiliul ar trebui să definească, pe această bază, o strategie reînnoită și coerentă privind readmisia, ținând seama de relațiile globale cu țara vizată, care să includă o abordare comună referitoare la țările terțe care nu cooperează în vederea readmisiei propriilor lor resortisanți.”

Prezenta comunicare² urmărește (1) să evalueze punerea în aplicare a acordurilor privind readmisia ale UE în vigoare deja, (2) să analizeze negocierile în curs privind readmisia și directivele de negociere deja adoptate și (3) să furnizeze recomandări cu privire la o politică viitoare privind readmisia a UE, inclusiv cu privire la mecanisme de monitorizare.

Acordurile privind readmisia impun părților contractante obligații reciproce în ceea ce privește readmisia propriilor resortisanți și, de asemenea, în anumite condiții, resortisanților țărilor terțe și apatrizilor. Acestea stabilesc, totodată, în detaliu, criteriile operaționale și tehnice pentru acest proces.

În termeni de politici, acordurile privind readmisia sunt considerate un instrument necesar pentru gestionarea eficientă a fluxurilor de migrație în statele membre ale UE (SM) Întrucât acestea ar trebui să faciliteze returnarea rapidă a migranților ilegali, ele ar trebui să constituie un element major în abordarea imigrației ilegale. Acordurile nu stabilesc criterii privind legalitatea prezenței unei persoane în UE sau într-o țară parteneră – acest lucru trebuie apreciat de autoritățile naționale în conformitate cu dreptul național sau, dacă este cazul, cu dreptul UE.

Din 1999, atunci când au fost conferite Comunității Europene competențe în acest domeniu, Consiliul a transmis Comisiei directive de negociere pentru 18 țări terțe. Situația curentă a acestora este prezentată în documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu - Evaluarea acordurilor privind readmisia ale UE, Acordurile privind readmisia ale UE: Prezentare pe scurt a situației actuale, februarie 2011. De la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, încheierea acordurilor privind readmisia are un temei juridic explicit [articolul 79 alineatul (3) din TFUE]. Mai mult, există un principiu (cutumiar) al dreptului internațional potrivit căruia fiecare țară ar trebui să își primească înapoi resortisanții proprii.

¹ JO C 115, 4.5.2010, p.31.

² În 2004, Comisia a publicat o „Comunicare către Consiliu și Parlamentul European privind prioritățile elaborării cu succes a unei politici comune privind readmisia”, SEC(2004)946 final din 19.7.2004.

2. EVALUAREA ACORDURILOR ÎN VIGOARE PRIVIND READMISIA

În temeiul celor 18 directive de negociere emise de Consiliu până în prezent au intrat în vigoare 12 acorduri privind readmisia³. Trei acorduri privind readmisia prevăd o perioadă de tranziție pentru readmisia resortisanților țărilor terțe (RȚT) (a se vedea secțiunile 2.4 și 3.2).

Întrucât responsabilitatea punerii în aplicare a acordurilor privind readmisia revine statelor membre, Comisia le-a solicitat acestora furnizarea de date detaliate și de informații privind rezultatele aplicării acordurilor privind readmisia⁴. La acestea s-au adăugat datele oferite de EUROSTAT⁵.

2.1. Calitatea datelor

Comisia a primit răspuns din partea a 21 de state membre (Franța, Suedia, Belgia, Estonia, Portugalia, Polonia, Malta, Letonia, România, Finlanda, Bulgaria, Grecia, Republica Cehă, Slovenia, Slovacia, Spania, Ungaria, Regatul Unit, Țările de Jos, Irlanda și Germania) Absența unui răspuns din partea a 5 state membre (Danemarca nu are obligații în temeiul unui acord privind readmisia), printre care se numără unele care sunt afectate foarte mult de migrația ilegală, limitează în mod considerabil concluziile care ar putea fi deduse pe această bază.

Dacă unele state membre au oferit cifre în detaliu privind aspecte specifice ale readmisiilor, altele nu au reușit decât să estimeze numărul anual, pe țară terță, al cererilor de readmisie. În general, datele nu sunt armonizate, iar unele state membre includ rubrici diferite în cadrul aceluiași titluri⁶. Numărul statelor membre care dispun de date complete corespunzătoare perioadei de dinainte de 2008 este mic.

În această situație, singurele date disponibile privind returnările care acoperă toate statele membre sunt datele oferite de EUROSTAT, dar și acestea prezintă unele neajunsuri. De exemplu, acestea indică numărul cetățenilor unei anumite țări terțe care au fost îndepărtați de pe teritoriul unui anumit stat membru, dar nu se precizează dacă persoana a fost trimisă în țara de origine, de tranzit sau într-un alt stat membru. Datele nu operează distincția între returnările voluntare și forțate. Acordurile privind readmisia sunt folosite foarte rar pentru returnările voluntare. Din acest motiv, cifrele agregate colectate de către Comisie de la statele membre⁷ nici măcar nu se apropie de cifrele EUROSTAT referitoare la oricare țară terță. De

³ Documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu - Evaluarea acordurilor privind readmisia ale UE, Acordurile privind readmisia ale UE: Prezentare pe scurt a situației actuale, februarie 2011.

⁴ Au fost, de asemenea, colectate informații în cadrul comitetelor mixte pentru readmisie. Comisia a solicitat, de asemenea, date de la țările terțe, dar din cauza numărului limitat de răspunsuri (numai de către Bosnia-Herțegovina, Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, Hong Kong, Albania, Serbia, Muntenegru) datele au fost folosite doar incidental în evaluare.

⁵ A se vedea DOCUMENTUL DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI care însoțește COMUNICAREA COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU - Evaluarea datelor EUROSTAT referitoare la acordurile privind readmisia ale UE.

⁶ De exemplu, un stat membru include mai multe categorii de solicitări în cadrul îndepărtărilor de pe teritoriul său, fapt care conduce uneori la un număr de îndepărtări care depășesc cu mult numărul cererilor de readmisie.

⁷ A se vedea DOCUMENTUL DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI care însoțește COMUNICAREA COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU - Evaluarea datelor agregate pentru categoriile alese de către Comisie de la statele membre, pe baza unui chestionar, referitoare la acordurile privind readmisia ale UE.

exemplu, EUROSTAT raportează pentru 2009 aproximativ peste 4 300 de returnări de cetățeni ruși din statele membre, în timp ce, conform datelor furnizate de statul membru, au avut loc numai 500 de returnări efective în temeiul acordului privind readmisia încheiat cu Rusia.

Recomandarea 1: *Comisia va analiza opțiunile de prelungire a colectării actuale de date privind returnările de către Eurostat pentru ca aceste statistici să poată constitui o bază utilă pentru evaluarea punerii în aplicare a acordurilor privind readmisia. În același timp, FRONTEX ar trebui să înregistreze date statistice complete privind returnările (fără a se include date cu caracter personal) în vederea obținerii unor date mai fiabile privind numărul efectiv de readmisii efectuate în temeiul unui acord privind readmisia.*

2.2. Utilizarea acordurilor privind readmisia

Majoritatea statelor membre aplică acordurile privind readmisia în cazul tuturor returnărilor efectuate, dar altele utilizează încă înțelegerile bilaterale existente înainte de intrarea în vigoare a acordurilor privind readmisia. Un stat membru a declarat că nu a înaintat nicio cerere de readmisie în temeiul vreunui acord privind readmisia. Motivele invocate pentru neaplicarea acordurilor privind readmisia sunt absența unui protocol bilateral de punere în aplicare și/sau faptul că acordurile privind readmisia sunt utilizate doar dacă facilitează returnările.

Dacă perioadele de tranziție prevăzute în anumite acorduri privind readmisia pentru resortisanții țărilor terțe, precum și necesitatea adaptării procedurilor administrative naționale ar putea explica continuarea utilizării acordurilor bilaterale în anumite cazuri, absența protocoalelor de punere în aplicare nu poate constitui o scuză⁸. Comisia (cu susținerea puternică din partea statelor membre) a insistat întotdeauna asupra faptului că acordurile privind readmisia sunt instrumente operaționale de sine stătătoare, directe care nu necesită neapărat încheierea unor protocoale bilaterale de punere în aplicare cu țările terțe. Pe termen lung protocoalele au mai degrabă rol de facilitare, chiar dacă uneori sunt obligatorii, cum e cazul acordului privind readmisia încheiat cu Rusia.

Aplicarea inconsecventă a acordurilor privind readmisia subminează într-o foarte mare măsură credibilitatea politicii UE față de țările terțe în materie de readmisie, din partea cărora se așteaptă o aplicare corectă a acordurilor privind readmisia. Mai grav, drepturile omului și garanțiile de protecție internațională din acordurile privind readmisia ar putea fi ineficace dacă statele membre nu returnează migranții ilegali în temeiul acestora.

Recomandarea 2: *Satele membre trebuie să aplice acordurile privind readmisia pentru toate returnările pe care le efectuează. Comisia va monitoriza îndeaproape punerea corectă în aplicare a acordurilor privind readmisia de către statele membre și, dacă va fi necesar, va avea în vedere acțiuni în justiție în cazul unei puneri în aplicare incorecte sau în absența acesteia.*

⁸ A se vedea DOCUMENTUL DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI care însoțește COMUNICAREA COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU - Evaluarea protocoalelor de punere în aplicare a acordurilor privind readmisia ale UE semnate/încheiate de către statele membre în temeiul acordurilor privind readmisia aflate în vigoare.

2.3. Readmisia resortisanților proprii

Chiar în condițiile unor date incomplete, sunt posibile unele concluzii privind amploarea readmisiilor efectuate în temeiul acordurilor privind readmisia. Este clar că pentru resortisanții proprii, acordurile privind readmisia reprezintă un instrument important în combaterea migrației ilegale. Pe baza datelor furnizate de statele membre⁹, a existat un număr considerabil de cereri de readmisie către, practic, toate țările terțe relevante. Rata de recunoaștere a acestor cereri a variat între 50% până la 80-90% și peste aceste valori (Ucraina, Republica Moldova, fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei), fapt ce a jucat un rol major în combaterea migrației ilegale din aceste țări. Această analiză este confirmată de datele EUROSTAT care arată că în 2009, 20,1% dintre resortisanții țărilor terțe reținuți în UE proveneau din țări cu care UE încheiase un acord privind readmisia. Aceasta reprezintă o scădere semnificativă în comparație cu anul 2007, când rata pentru țările respective a fost de 26,9%.

Din păcate, datele nu permit stabilirea unor concluzii fiabile cu privire la returnările efective. Există o mare varietate de date privind returnările efective; rata este extrem de înaltă pentru unele țări și foarte scăzută pentru altele. Totuși, în ceea ce privește returnările efective, datele EUROSTAT indică faptul că în 2009, deși cetățenii țărilor care au încheiat acorduri privind readmisia au fost implicați în doar aproximativ 20% din deciziile de returnare, aceștia au reprezentat 40% din resortisanții țărilor terțe returnați efectiv din UE.

Recomandarea 3: *Comisia ar trebui să continue dialogul (în special cu comitetele mixte pentru readmisie) pentru a crește și mai mult rata cererilor de readmisie aprobate, precum și a returnărilor efective.*

2.4. Readmisia resortisanților țărilor terțe

Clauzele privind resortisanții țărilor terțe permit depunerea de cereri de readmisie în cazul persoanelor care nu dețin cetățenia niciuneia dintre părți (inclusiv apatrizii) și care au tranzitat teritoriul uneia dintre părți. Clauza este inclusă în toate acordurile privind readmisia, deși în unele dintre acestea aplicabilitatea acesteia este amânată (2 ani în cazul Albaniei și Ucrainei, 3 ani în cazul Federației Ruse)¹⁰.

În mod clar, clauza privind resortisanții țărilor terțe din acordul privind readmisia cu Ucraina a funcționat. În 2009, cererile pentru resortisanții țărilor terțe către Ucraina au fost aproape la fel de numeroase ca cele din 2008 și au reprezentat aproape jumătate față de cererile pentru resortisanții proprii. Aceste date provin exclusiv de la statele membre care au utilizat acordurile lor bilaterale existente, fiindu-le îngăduit în mod expres acest lucru în acordurile privind readmisia, în timpul perioadei de tranziție (Slovia, Ungaria și Polonia). Cu toate acestea nu există însă nici un indiciu că, în cazul Ucrainei, tendința s-ar fi schimbat începând cu 1 ianuarie 2010.

⁹ A se vedea DOCUMENTUL DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI care însoțește COMUNICAREA COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU - Evaluarea acordurilor privind readmisia ale UE: datele agregate pentru categoriile alese colectate de către Comisie de la statele membre, pe baza unui chestionar.

¹⁰ Clauza se aplică de la 1 mai 2008 în cazul Albaniei, de la 1 ianuarie 2010 în cazul Ucrainei și de la 1 iunie 2010 în cazul Rusiei.

În contrast puternic cu utilizarea frecventă a clauzei privind resortisanții țărilor terțe pentru returnările către Ucraina, au fost formulate de către toate statele membre în temeiul tuturor celorlalte acorduri privind readmisia, numai 63 de cereri pentru resortisanții țărilor terțe. Clauza a fost, de asemenea, utilizată de țările partenere pentru a trimite înapoi în UE 32 de resortisanți ai țărilor terțe.

Clauza privind resortisanții țărilor terțe din acordurile privind readmisia cu țările care nu au frontieră comună cu UE (de ex., Sri Lanka, Muntenegru, Hong Kong și Macao¹¹) a fost utilizată de doar 28 de ori. Unele state membre au declarat că, din motive care țin de politica lor, trimit persoane doar în țările lor de origine.

Recomandarea 4: *Nevoia de clauze privind resortisanții țărilor terțe ar trebui să fie evaluată cu atenție pentru fiecare țară cu care UE inițiază negocieri în vederea readmisiei (a se vedea, de asemenea, secțiunea 3.2).*

2.5. Procedurile de tranzit și procedurile accelerate

Utilizarea de către statele membre a procedurilor de tranzit și a procedurilor accelerate este extrem de scăzută. În afară de Serbia care a înregistrat 249 de cereri în procedură accelerată în 2008, număr care a scăzut la 1 în anul următor, și de Muntenegru, cu 88 de cereri care au scăzut la 3 în anul următor, toate statele membre au depus împreună 31 de cereri în procedură accelerată, în temeiul tuturor acordurilor privind readmisia. Similar, numărul total de cereri de tranzit înaintate de toate statele membre în temeiul tuturor acordurilor privind readmisia a fost de 37.

Mai multe state membre nu au utilizat deloc nicio clauză, deși acestea sunt întotdeauna incluse în directivele de negociere acordate Comisiei și se dovedesc deseori a fi obstacole serioase în cadrul negocierilor.

Recomandarea 5: *În cazurile în care niciuna dintre proceduri nu pare a fi aplicată pe scară largă în practică, ar trebui să se aibă în vedere excluderea acestora din directivele de negociere viitoare, dar să fie prevăzute în protocoalele bilaterale de punere în aplicare.*

3. EVALUAREA NEGOCIERILOR ÎN CURS ȘI A DIRECTIVELOR DE NEGOCIERE „DEȘCHISE”

Dacă se analizează evoluția celor 18 directive de negociere emise până în prezent¹² (și anume timpul scurs între primirea directivei de negociere de către Comisie și prima rundă de negocieri și/sau între prima rundă de negocieri și semnarea acordului) este clar că în toate, cu excepția unui număr mic de țări (cu precădere țările din Balcanii de Vest, Moldova și Georgia), negocierea acordurilor privind readmisia durează foarte mult. Un caz ilustrativ îl reprezintă Marocul, pentru care directivele de negociere au fost primite în 2000, prima rundă de negociere a avut loc în 2003, iar în prezent se desfășoară a 15 rundă de negocieri, șansele

¹¹ Chiar dacă Hong Kong și Macao nu sunt, strict vorbind, țări, mai degrabă regiuni administrative speciale ale Republicii Populare Chineze, în scopul prezentei evaluări acestea sunt considerate țări.

¹² A se vedea documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu, Evaluarea acordurilor privind readmisia ale UE, Acordurile privind readmisia ale UE: prezentare pe scurt a situației actuale, februarie 2011.

unei încheieri rapide a acordului fiind foarte mici. În plus, în două cazuri (China și Algeria) UE nu a reușit nici măcar să înceapă oficial negocierile.

Principalele motive ale acestor întârzieri excesive și ale dificultății de a aduce țările partenere la masa negocierilor sunt: (1) lipsa unor stimulente și (2) o anumită lipsă de flexibilitate din partea statelor membre în ceea ce privește unele aspecte (de ordin tehnic).

3.1. Lipsa unor stimulente

Abordarea inițială a UE a fost aceea de a invita țările terțe să negocieze un acord privind readmisia fără a le oferi nimic în schimb. Întrucât aceste acorduri aduc beneficii puține țărilor terțe respective, în mod normal acestea doresc să primească ceva în schimbul încheierii unui acord privind readmisia cu UE. De exemplu, negocierile cu Federația Rusă și cu Ucraina s-au accelerat doar atunci când UE s-a angajat, la cererea acestora, să negocieze în paralel acorduri de facilitare a acordării vizelor. Lipsa unor stimulente este, de asemenea, exact motivul pentru care UE nu a putut demara până la această oră negocieri cu Algeria¹³ sau cu China: ambele țări au cerut în mod repetat „măsurile privind vizele”, dar, din diverse motive, UE nu a dorit să răspundă acestor solicitări. Atât Maroc, cât și Turcia a solicitat, de asemenea, măsuri privind vizele.

O evaluare a acordurilor UE de facilitare a eliberării vizelor¹⁴ a demonstrat în mod clar faptul că punerea în aplicare a acestor acorduri nu conduce la creșterea migrației ilegale în UE din țările respective. Statul membru are în continuare controlul deplin în ceea ce privește eliberarea sau nu a unei vize unei persoane. Această concluzie, împreună cu îmbunătățirile de ordin general aduse procedurilor de eliberare a vizelor de către Codul vizelor, sugerează foarte clar faptul că acordurile de facilitare a eliberării vizelor pot asigura stimulentele necesare negocierilor privind readmisia, fără a crește migrația ilegală.

Celălalt stimulent cu potențial ridicat îl reprezintă asistența financiară pentru punerea în aplicare a acordului. Readmisia propriilor resortisanți și a resortisanților țărilor terțe presupune o povară financiară semnificativă pentru statele care primesc persoanele respective. Pentru resortisanții proprii, ar trebui să fie create condiții în vederea unei mai bune integrări în societate a acelor persoane, fapt care ar preveni, de asemenea, revenirea ilegală în UE. Pentru resortisanții țărilor terțe care trebuie să aștepte mai departe readmisia în țara lor de origine, UE ar trebui să fie gata să acorde asistență țării partenere în vederea creării unor capacități adecvate de preluare, care să respecte standardele UE. UE a finanțat deja mai multe proiecte de sprijinire a politicilor de reintegrare și a capacităților de preluare ale unor țări terțe cu care au fost încheiate acorduri privind readmisia.

¹³ În cazul Algeriei trebuie reținut că articolul 84 alineatul (2) din Acordul de Asociere prevede că: „Les parties, soucieuses de faciliter la circulation et le séjour de leurs ressortissants en situation régulière, conviennent de négocier à la demande d’une partie, en vue de conclure des accords bilatéraux de lutte contre l’immigration illégale ainsi que des accords de réadmission”. Ces derniers accords couvriront, si cela est jugé nécessaire par l’une des parties, la réadmission de ressortissants d’autres pays en provenance directe du territoire de l’une des parties (...).” (Părțile, pentru a facilita circulația și șederea resortisanților lor aflați în situație de ședere legală, convin să negocieze, la cererea uneia din părți, în vederea încheierii unor acorduri bilaterale de luptă împotriva imigrației ilegale, precum și a unor acorduri privind readmisia. Acestea din urmă vor acoperi, dacă se consideră necesar de către una din părți, readmisia resortisanților altor țări care vin direct de pe teritoriul uneia din părți).

¹⁴ Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SEC(2009) 1401 final din 15.10.2009, „Evaluarea punerii în aplicare a acordurilor de facilitare a eliberării vizelor ale Comunității Europene cu țările terțe”.

Țările partenere au solicitat foarte des asistență financiară (cu precădere Maroc și Turcia, dar și Ucraina și unele dintre țările din Balcanii de Vest). Acest lucru ar putea reprezenta o pârgie destul de eficientă, cu condiția ca sumele oferite să fie importante și să depășească ceea ce s-a programat sau promis deja în cadrul programelor geografice relevante ale UE (de exemplu, Instrumentul de asistență pentru preaderare, Instrumentul european de vecinătate și parteneriat). Singurul instrument care ar putea, în principiu, să asigure această finanțare suplimentară pentru țările terțe este programul tematic pentru cooperare în domeniile migrației și azilului. Dar programul tematic dispune de un buget foarte limitat (aproximativ 54 de milioane EUR anual) și este menit să finanțeze activitățile de cooperare la nivel mondial, aceasta însemnând că resursele potențial disponibile pentru o țară terță anume sunt foarte mici. În plus, programul tematic este destinat doar țărilor în curs de dezvoltare și țărilor din regiunea pentru care se aplică politica europeană de vecinătate și astfel țările candidate sunt excluse. Din acest motiv, singurele oferte financiare din partea UE în acest sens au constat până în prezent în alocarea de fonduri care erau, de fapt, disponibile deja în cadrul programelor geografice de finanțare. Aceste tipuri de oferte, sunt, în mod nesurprinzător, considerate adesea insuficiente de către partenerii de negociere.

Până în prezent, au fost rar utilizate stimulente la un nivel mai larg și mai substanțiale, atât în ceea ce privește migrația, cât și în alte domenii de cooperare cu țările partenere („setul de instrumente” abordare globală a migrației). Parteneriatele pentru mobilitate implică doar un număr limitat de state membre și sunt încă într-o fază de început. Mai mult, deși acestea includ unele oportunități de migrație legală pentru țara terță, având în vedere interesul limitat printre statele membre, până în prezent nu au existat decât oferte la scară mică ce ar putea fi cu greu considerate stimulente pentru obținerea de progrese în ceea ce privește readmisia.

Trebuie să fie realizată o schimbare fundamentală în elaborarea acordurilor privind readmisia, în special în ceea ce privește stimulentele. UE ar trebui să introducă cu fermitate obligația de readmisie în acordurile - cadru de cooperare cu țările terțe, pentru proprii resortisanți din oficiu, iar pentru resortisanții țărilor terțe în funcție de stimulente suplimentare. Concret, și după ce s-a evaluat împreună cu SEAE oportunitatea lor, acest lucru ar putea să însemne dezvoltarea clauzei standard privind migrația utilizată în cadrul acordurilor UE (de asociere sau de cooperare) în clauze privind readmisia mai elaborate și direct aplicabile. Acest lucru ar permite o utilizare mai bună a pârgiei pe care un astfel de acord o reprezintă pentru țara parteneră. Această pârgie ar putea fi, de asemenea, utilizată prin negocierea unui acord privind readmisia în paralel cu un acord de parteneriat și cooperare sau cu un alt tip de acord de asociere sau de cooperare.

Nerespectarea obligației privind readmisia ar trebui să conducă la adoptarea de sancțiuni pentru țările partenere care nu fac dovada unei cooperări suficiente în combaterea migrației ilegale, fără a se aduce atingere obligațiilor juridice prevăzute în acordurile-cadru dintre UE și țările terțe, cu precădere în ceea ce privește criteriile de suspendare a cooperării.

Recomandarea 6: *UE ar trebui să dezvolte cele patru stimulente principale pe care le are la dispoziție (diverse instrumente de politică legate de acordarea vizelor, asistență tehnică, elemente ale „setului de instrumente” pentru abordarea globală a migrației, precum și ale migrației legale) într-un pachet coerent care ar trebui să fie oferit țărilor partenere la începutul negocierilor. Nu ar trebui să se mai propună doar directive de negociere de readmisie de sine stătătoare. Dacă este posibil, negocierile de readmisie ar trebui să fie deschise în paralel cu negocieri de acorduri - cadru. Viitoarele directive de negociere privind readmisia ar trebui să includă stimulentele pe care le va oferi UE, în special în cazul în care directivele de*

negociere includ o clauză privind resortisanții țărilor terțe, iar, în același timp, să indice represaliile posibile din partea UE în cazul refuzului continuu și nejustificat de a coopera al țării partenere.

3.2. Lipsa de flexibilitate

Numeroase negocieri sunt tergiversate la nesfârșit deoarece există o problemă fundamentală între cele două părți cu privire la unele aspecte tehnice (inclusiv procedurile menționate la secțiunea 2.5).

În timpul negocierilor, Comisia este întotdeauna forțată să insiste asupra unui cadru de timp care este, în cel mai bun caz, egal cu cea mai mică perioadă de detenție maximă din orice stat membru, întrucât perioadele de detenție nu au fost complet armonizate la nivelul UE. Cel mai mic cadru de timp, care este completat de principiul potrivit căruia absența unui răspuns în acest cadru de timp implică acceptarea readmisiei de către țara parteneră este imposibil de pus în aplicare de către mai multe țări terțe, din cauza capacităților lor administrative limitate. Chestiunea ar putea deveni mai puțin presantă în viitor (apropiat) grație noilor tehnologii. Mai multe state membre au în vedere, de asemenea, prelungirea perioadelor lor de detenție. Dar pentru moment, această problemă reprezintă unul dintre cele mai mari obstacole în accelerarea încheierii negocierilor, atât cu țările terțe în cauză, cât și cu statele membre. O altă tendință o reprezintă faptul că, adeseori, Comisia trebuie să continue negocierile pentru proiecte de acorduri la insistența unui singur stat membru, uneori, sau a unui număr foarte limitat al acestora, atunci când proiectul este considerat deja acceptabil de către majoritatea statelor membre. Deși este adevărat că, în astfel de cazuri, țările vizate în principal au cel mai mult de câștigat sau de pierdut ca urmare a acordului, este adevărat, de asemenea, că încheierea unui acord necesită doar o majoritate calificată în Consiliu.

Recomandarea 7: *În ceea ce privește chestiunea cadrului de timp, se recomandă convenirea cu toate statele membre a unui cadru de timp fix care să fie realist și care poate fi respectat atât de țările terțe, cât și de statele membre. Atunci când se convine asupra acestui cadru de timp, ar trebui să se aibă în vedere faptul că perioada nu ar trebui să fie excesiv de lungă întrucât limitările stricte prevăzute la articolul 15 din directiva privind returnarea (luarea în custodie publică să fie o soluție de ultimă instanță, preferarea măsurilor necoercitive, control judiciar regulat al deciziei de luare în custodie publică și obligația statului membru de a efectua procedurile de îndepărtare cu diligența necesară) trebuie să fie respectate întotdeauna. Statele membre ar trebui să sprijine cu mai mult entuziasm eforturile de negociere privind readmisia ale Comisiei și să nu piardă din vedere interesul general pe care un acord privind readmisia încheiat îl reprezintă pentru întreaga UE.*

Toate acordurile privind readmisia încheiate până în prezent includ o obligație de a readmite, de asemenea, în anumite condiții, resortisanți ai unor țări terțe care au tranzitat teritoriul uneia din părțile contractante.

Toate țările terțe manifestă o aversiune profundă față de clauza privind resortisanții țărilor terțe, susținând că nu pot fi făcute responsabile pentru cetățenii țărilor terțe și că, prin urmare, nu au obligația de a readmite astfel de persoane. Dacă UE nu ar fi cerut o clauză privind resortisanții țărilor terțe sau dacă aceasta ar fi fost sprijinită cu stimulente corespunzătoare, este posibil ca unele negocieri să fi fost deja încheiate (de exemplu, cu Maroc și cu Turcia), iar multe altele să fi fost încheiate mai repede. Cu toate acestea, este clar că un acord privind readmisia cu o țară de tranzit importantă pentru migrația ilegală către UE care nu are prevăzută clauza privind resortisanții țărilor terțe nu are o valoare prea mare pentru UE.

Potrivit experienței Comisiei, până la momentul în care țara terță acceptă, în final, principiul unei clauze privind resortisanții țărilor terțe, s-a pierdut deja foarte mult timp și ulterior sunt necesare concesii suplimentare pentru a se conveni asupra formulării exacte și a condițiilor clauzei, adesea în detrimentul eficacității acesteia. Pentru a se menține o astfel de eficacitate, ar fi fost utilă folosirea unor pârghii adecvate în cazurile în care includerea unei clauze privind resortisanții țărilor terțe este deosebit de relevantă pentru UE. Readmisia propriilor resortisanți nu ar trebui, în mod obișnuit, să necesite stimulente importante. Este interesant faptul că acordurile bilaterale privind readmisia includ foarte rar o clauză privind resortisanții țărilor terțe (în principal atunci când există o frontieră comună). Dar, la nivelul UE, statele membre cer întotdeauna o clauză privind resortisanții țărilor terțe. Această situație ridică unele probleme importante din moment ce, așa cum indică și datele colectate de la statele membre (a se vedea secțiunea 2.4), clauza privind resortisanții țărilor terțe este de fapt utilizată foarte rar de către statele membre, chiar și cu țări de tranzit precum cele din Balcanii de Vest, cu care UE are frontiere comune.

Având în vedere aceasta, dacă clauza privind resortisanții țărilor terțe nu va fi larg utilizată, UE va trebui să își îndrepte, într-o mai mare măsură, politica privind readmisia spre țările de origine importante ale migrației ilegale, în locul celor de tranzit, de exemplu în Africa Subsahariană și în Asia.

Recomandarea 8: *Abordarea actuală ar trebui să fie revizuită. În general, directivele de negociere viitoare nu ar trebui să includă resortisanții țărilor terțe, astfel nu ar mai fi nevoie de stimulente importante. Clauza privind resortisanții țărilor terțe ar trebui inclusă doar când țara respectivă, din cauza poziției geografice față de UE (vecini direcți, unele țări mediteraneene) prezintă un risc potențial mare de migrație ilegală care îi tranzitează teritoriul în drumul spre UE, și doar atunci când se oferă stimulente corespunzătoare. În acele cazuri, UE ar trebui să declare explicit că, din principiu, întotdeauna va încerca în primul rând să obțină readmisia unei persoane în țara sa de origine. UE ar trebui, de asemenea, să își concentreze mai mult strategiile privind readmisia către țările de origine importante.*

4. MONITORIZAREA PUNERII ÎN APLICARE A ACORDURILOR PRIVIND READMISIA ALE UE, INCLUSIV A ÎMBUNĂTĂȚIRII PROTECȚIEI DREPTURILOR OMULUI

4.1. Mecanismul de monitorizare

Până în prezent, principalul instrument pentru monitorizarea punerii în aplicare a acordurilor privind readmisia au fost comitetele mixte pentru readmisie (CMR). Acestea au fost instituite oficial pentru fiecare din cele 11 acorduri privind readmisia, cu excepția statului Sri Lanka unde situația politică și chestiunile tehnice nu au permis, până în prezent, organizarea unei reuniuni. Reuniunile comitetelor mixte pentru readmisie au loc în funcție de nevoi, și la cererea ambelor părți. În afară de Hong Kong și Macao, comitetele mixte pentru readmisie se întrunesc o dată pe an, iar în cazul unor țări chiar și de două ori pe an. Comitetele mixte pentru readmisie răspund în special de monitorizarea aplicării acordurilor privind readmisia respective și pot adopta decizii care sunt obligatorii pentru părți. Conform acordurilor privind readmisia existente, comitetele mixte pentru readmisie sunt coprezidate de Comisie (în numele UE, dar, în unele cazuri, cu asistența unor experți din statele membre) și de țara terță în cauză.

Evaluarea generală a activității comitetelor mixte pentru readmisie este destul de pozitivă. Comisia împărtășește opinia unor state membre potrivit căreia includerea sistematică a unor experți din statele membre ar putea fi foarte utilă.

Cu toate acestea, având în vedere rolul din ce în ce mai mare al acordurilor privind readmisia în procesul de returnare și posibila interacțiune, în practică, cu drepturile omului și cu standardele internaționale de protecție, ar trebui analizată posibilitatea invitării unor ONG-uri și a unor organizații internaționale relevante la întrunirile comitetelor mixte pentru readmisie. Evident, acest lucru ar necesita acordul copreședinților¹⁵. În plus, în vederea creșterii rolului comitetelor mixte pentru readmisie, prezente și viitoare, în monitorizarea punerii în aplicare a acordurilor privind readmisia, comitetele mixte pentru readmisie ar trebui să se bazeze mai mult pe informațiile relevante privind situația „pe teren” care pot fi obținute de la ONG-uri și organizații internaționale, de la ambasadele statelor membre și de la delegațiile UE.

Recomandarea 9: *Ar trebui avută în vedere participarea sistematică a experților statelor membre în toate comitetele mixte pentru readmisie. De la caz la caz, ar trebui avută în vedere și participarea ONG-urilor și a organizațiilor internaționale la comitetele mixte pentru readmisie. Comitetele mixte pentru readmisie ar trebui să colaboreze mai strâns cu actorii relevanți, la fața locului, în țările terțe, inclusiv în ceea ce privește monitorizarea regimului aplicat resortisanților țărilor terțe. Ar trebui să se colecteze mai multe informații privind punerea în aplicare de la surse precum delegațiile UE, ambasadele statelor membre UE, organizații internaționale sau ONG-uri.*

4.2. Abordarea actuală a protecției drepturilor omului în cadrul acordurilor privind readmisia

UE consideră acordurile privind readmisia instrumente tehnice care aduc îmbunătățiri de ordin procedural cooperării dintre administrații. Situația persoanelor care fac obiectul readmisiilor nu a fost reglementată, pentru aceste chestiuni aplicându-se dispozițiile relevante din dreptul internațional, al UE și național.

Concepția juridică a acordurilor privind readmisia încheiate până în prezent (precum și directivele de negociere adoptate până acum) au avut la bază faptul că o procedură de readmisie se aplică doar persoanelor care sunt în situație de ședere ilegală pe teritoriul uneia dintre părțile contractante. Faptul că o persoană este sau nu în situație de ședere ilegală se stabilește printr-o decizie de returnare în temeiul legislației (administrative) relevante aplicabile pe teritoriul fiecăreia din părți și al garanțiilor procedurale consacrate ale acesteia (reprezentare juridică, control jurisdicțional, respectarea principiului nereturnării etc.) Anumite garanții procedurale pentru resortisanții țărilor terțe care fac obiectul returnării (inclusiv respectarea principiului nereturnării) au fost stabilite recent de directiva privind returnarea¹⁶ care trebuia să fie transpusă de statele membre până la 24 decembrie 2010 și care trebuie să fie pusă în aplicare de către statele membre cu respectarea drepturilor fundamentale, în special a Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

¹⁵ De fapt, toate normele de procedură ale comitetelor mixte pentru readmisie oferă deja posibilitatea invitării de experți externi la întrunirile comitetelor mixte pentru readmisie.

¹⁶ Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală

Dacă persoana în cauză a solicitat protecție internațională, acquis-ul privind azilul în UE relevant prevede pentru situația respectivă că aceasta are dreptul să rămână pe teritoriul unui stat membru până ce se ia o decizie cu privire la cererea acesteia. O decizie de returnare nu poate fi pronunțată sau executată decât după ce a fost refuzată cererea, mai exact, o persoană care a formulat o cerere valabilă pentru protecție internațională nu poate fi niciodată vizată de readmisie întrucât nu poate fi considerată a fi în situație de ședere ilegală.

Instrumentele internaționale aplicabile, obligatorii din punct de vedere juridic, ratificate de toate statele membre¹⁷ se aplică în general tuturor persoanelor care fac obiectul unei proceduri de readmisie, independent de acquis-ul privind returnarea/asilul menționat anterior. Instrumentele respective garantează faptul că nicio persoană nu poate fi îndepărtată de pe teritoriul unui stat membru dacă acest lucru ar contraveni principiului nereturnării sau dacă în țara de primire persoana ar putea fi supusă torturii sau ar suferi alte tratamente sau pedepse inumane sau degradante. În asemenea cazuri nu poate fi inițiată nicio procedură de readmisie, iar acest lucru este prevăzut în acordurile privind readmisia prin ceea ce este denumit „clauză de neafectare”, care confirmă aplicabilitatea și respectarea instrumentelor privind drepturile omului. În consecință, orice returnare/readmisie poate fi realizată doar în urma unei decizii de returnare care poate fi luată doar dacă sunt respectate garanțiile menționate mai sus. Mai mult, statele membre trebuie să respecte Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene atunci când pun în aplicare acorduri privind readmisia.

4.3. Unele măsuri posibile în vederea consolidării garanțiilor privind drepturile omului în acordurile privind readmisia și a monitorizării punerii în aplicare a acordurilor privind readmisia

Din cele de mai sus, reiese clar că deja, cadrul juridic al acordurilor privind readmisia împiedică aplicarea acestora în cazul unei persoane care ar putea fi supusă persecuției, torturii sau altor tratamente sau pedepse inumane sau degradante în țara în care ar fi returnată.

Cu toate acestea, practica efectivă administrativă și judiciară aplicată în acest domeniu este importantă. Având în vedere numărul considerabil de acorduri privind readmisia și rolul important al acestora în politicile UE împotriva migrației ilegale, ar trebui să avem în vedere anumite măsuri, mecanisme de control și/sau garanții suplimentare în viitoarele acorduri privind readmisia, pentru a asigura respectarea deplină, de fiecare dată, a drepturilor omului în cazul persoanelor care au fost returnate. Comitetele mixte pentru readmisie existente ar trebui să joace, pe cât posibil, un rol important în această privință. În analiza măsurilor posibile, ar trebui să se aibă în vedere următoarele elemente:

(i) Instrumentele existente (în special acquis-ul UE în materie de azil/returnare) trebuie să rămână principalii piloni ai sistemului UE de returnare și readmisie. Îmbunătățirile încorporate în politica și acordurile privind readmisia ale UE nu ar trebui doar să dubleze pur și simplu garanțiile prevăzute de alte instrumente. Aceasta nu ar însemna o valoare adăugată pentru situația reală a persoanei. Îmbunătățirile aduse politicii/acordurilor privind readmisia trebuie să vizeze completarea instrumentelor existente, concentrându-se asupra deficiențelor de ordin practic ce ar putea conduce la încălcarea drepturilor fundamentale în timpul derulării unei proceduri de readmisie.

¹⁷ Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (ECHR) din 1950, Convenția împotriva torturii și a altor pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante din 1984 și Convenția de la Geneva din 1951 privind statutul refugiaților, modificată prin Protocolul de la New York din 1967.

(ii) Scopul principal al acordurilor privind readmisia (sau al oricărui acord privind readmisia pentru cazul respectiv) este de a se ajunge la un acord cu administrația țării partenere asupra unei proceduri de readmisie rapide și eficiente. Principiul acesta nu trebuie să fie compromis prin includerea unor măsuri care ar putea oferi motive de revizuire a unor decizii definitive de returnare anterioare sau a unor refuzuri definitive ale unor cereri de azil, numai dacă acquis-ul UE relevant nu permite acest lucru.

(iii) Absența unui acord privind readmisia cu o anumită țară terță nu împiedică statul membru să solicite acelei țări terțe să readmită persoane în baza unor înțelegeri bilaterale. În consecință, oricâte îmbunătățiri se introduc la nivel UE, acele îmbunătățiri nu vor afecta, în principiu, readmișiile efectuate de statele membre la nivel bilateral.

(iv) Unele măsuri propuse, în special măsura V de mai jos, presupun nu doar o sarcină mai mare în termeni de resurse financiare și umane pentru Comisie și probabil pentru delegațiile UE, dar necesită și cooperarea neechivocă a statului membru cu țările terțe în cauză. În special acestea din urmă s-ar putea să nu fie întotdeauna foarte dornice să coopereze în această privință.

I Îmbunătățirea accesului resortisanților țărilor terțe la protecție internațională și căi legale de atac în practică

(1) Numeroase acorduri (în special cele cu țările terțe aflate în vecinătatea UE) conțin prevederi speciale pentru persoanele reținute în zona de frontieră (inclusiv aeroporturi) care permit termene mult mai scurte pentru readmisie – așa-numita „procedură accelerată”. Deși protecția acordată în temeiul acquis-ului UE (cum ar fi accesul la procedura de cerere de azil și respectarea principiului nereturnării) sunt evident eliminate de procedura accelerată, există posibilitatea existenței unor deficiențe în practică. Mai mult, statul membru poate alege să nu aplice unele din măsurile de protecție prevăzute în directiva privind returnarea persoanelor reținute în zona de frontieră deoarece directiva obligă statul membru să respecte doar un anumit număr de dispoziții-cheie, inclusiv principiul nereturnării.

Recomandarea 10: *În Manual practic pentru polițiștii de frontieră¹⁸ ar putea fi incluse dispoziții care să vizeze această chestiune specifică și care să insiste, de asemenea, în general, asupra importanței identificării de către polițiștii de frontieră a persoanelor care solicită protecție internațională. De asemenea, în textul acordurilor, s-ar putea include o clauză prin care procedura accelerată să fie condiționată de astfel de informații¹⁹.*

(2) Directiva privind returnarea conține norme detaliate privind efectul suspensiv al căilor de atac și dreptul la o cale de atac efectivă. De asemenea, directiva privind procedurile de azil obligă statele membre să asigure accesul solicitanților de azil la căile de atac. În practică, este posibil să existe unele încercări de returnare a unei persoane deși este pendinte o cale de atac cu efect suspensiv.

¹⁸ Recomandarea Comisiei din 6 noiembrie 2006 de instituire a unui „Manual practic pentru polițiștii de frontieră (Manualul Schengen) care să fie utilizat de către autoritățile competente ale statelor membre în cadrul efectuării controlului la frontieră asupra persoanelor [C(2006) 5186 final].

¹⁹ Situația ar putea fi îmbunătățită în continuare prin adoptarea propunerii de reformare a directivei privind procedurile de azil care consolidează dreptul de a primi informații la punctele de trecere a frontierei.

Recomandarea 11: *Să se precizeze în mod clar în acordurile privind readmisia că acestea se pot aplica doar în cazul persoanelor a căror returnare/expulzare nu a fost suspendată²⁰.*

II Prevederea unor clauze suspensive în fiecare din acordurile viitoare privind readmisia

Încheierea de acorduri privind readmisia cu țări cu performanțe scăzute în ceea ce privește protecția internațională și drepturile omului ridică multe semne de întrebare. Un remediu l-ar putea constitui includerea unei clauze suspensive pentru încălcarea persistentă a drepturilor omului în țările terțe respective.

Recomandarea 12: *Statele membre trebuie să respecte întotdeauna drepturile fundamentale atunci când pun în aplicare acorduri privind readmisia și trebuie, prin urmare, să suspende aplicarea dacă aceasta ar conduce la încălcarea drepturilor fundamentale.*

Acest principiu general ar putea fi în continuare consolidat prin includerea în acord a unei clauze suspensive care ar avea efect reciproc. Această clauză ar prevedea suspendarea temporară a acordului în eventualitatea unui risc persistent și grav de încălcare a drepturilor omului în cazul persoanelor readmise. UE ar putea, în acest caz, să stopeze unilateral aplicarea acordului prin notificarea celeilalte părți contractante (dacă este necesar, după consultarea comitetului mixt pentru readmisie).

III. Prevederea unor clauze specifice în fiecare din acordurile viitoare privind readmisia referitoare la plecarea voluntară

Preferința expresă pentru plecarea voluntară din directiva privind returnarea ar putea întâmpina obstacole în practică, prin dificultățile de ordin administrativ în obținerea permiselor de liberă trecere pentru călătoria de întoarcere și din teama de a face obiectul unor sancțiuni administrative sau penale (pentru nerespectarea normelor privind migrația) la sosirea acasă.

Recomandarea 13: *În fiecare acord privind readmisia să se prevadă un articol prin care părțile să se angajeze să favorizeze plecarea voluntară, să furnizeze documentele oficiale și cele necesare pentru plecare voluntară și să nu impună sancțiuni, pentru nerespectare normelor privind migrația persoanelor care se întorc voluntar.*

IV Obligația respectării drepturilor omului în ceea ce privește regimul aplicat persoanelor care au fost returnate

Resortisanții țărilor terțe care au fost readmiși într-o țară de tranzit s-ar putea afla într-o situație deosebit de dificilă în special în țările cu un sistem care asigură protecția drepturilor omului, inclusiv protecția internațională, insuficient consolidat. Există, de exemplu riscul unor măsuri administrative disproporționate care nu sunt permise, conform standardelor generale privind drepturile omului (de ex. perioade prelungite sau nedeterminate de custodie publică în așteptarea expulzării în țara de origine) sau riscul readmisiei în continuare în țara de origine, chiar dacă există temeri legitime de persecuție în aceasta din urmă. Resortisanții țărilor terțe

²⁰ Situația ar putea fi îmbunătățită în continuare prin adoptarea propunerii de reformare a directivei privind procedurile de azil care să prevadă principiul general al efectului suspensiv automat.

care nu sunt luați în custodie publică se pot confrunta cu dificultăți legate de mijloacele de subzistență pe durata șederii lor în țara de readmisie.

Recomandarea 14:

Orice acord privind readmisia care conține o clauză privind resortisanții țărilor terțe ar trebui să prevadă o clauză prin care părțile confirmă în mod explicit faptul că tratamentul acordat resortisanților țărilor terțe va respecta convențiile internaționale principale privind drepturile omului la care acestea sunt parte. Dacă țara de readmisie nu a ratificat convențiile internaționale principale privind drepturile omului, acordurile privind readmisia ar trebui să oblige în mod explicit țara respectivă să respecte standardele stabilite în acele convenții internaționale.

V Instituirea unui mecanism de monitorizare „post-returnare” în țările de returnare în vederea culegerii de informații privind situația persoanelor readmise în temeiul acordurilor privind readmisia, inclusiv privind respectarea drepturilor omului

Până în prezent, nu există nici un mecanism care să monitorizeze ceea ce se întâmplă cu persoanele (în special resortisanții țărilor terțe) după finalizarea readmisiei. Ar fi important de știut dacă țara terță a respectat drepturile omului în cazul persoanelor după readmisia lor. Trebuie să se acorde atenția necesară fezabilității practice, respectului suveranității țărilor terțe și căilor de încurajare a persoanelor returnate să coopereze în mod activ în ceea ce privește monitorizarea post-returnare.

Recomandarea 15: *Comisia ar trebui să aibă în vedere lansarea, cu sprijinul Serviciului de Acțiune Externă, a unui proiect pilot cu una dintre principalele organizații internaționale activă în domeniul migrației într-o anumită țară terță cu care este în vigoare un acord privind readmisia (de exemplu, Pakistan sau Ucraina) respectivei organizații revenindu-i sarcina de a monitoriza situația persoanelor readmise în temeiul acordurilor privind readmisia și de a transmite un raport comitetului mixt pentru readmisie pentru țara respectivă. Pe baza unei evaluări a acestui proiect pilot, și ținându-se seama în mod corespunzător de resursele umane și financiare disponibile, Comisia ar putea decide să extindă un astfel de proiect la toate țările terțe cu care s-a încheiat un acord privind readmisia. De asemenea, s-ar putea analiza în continuare măsura în care sistemul de monitorizare a returnărilor forțate, instituit în conformitate cu cerințele directivei privind returnările, ar putea contribui la monitorizarea „post-returnare” respectivă.*

5. CONCLUZII

În general, tabloul care rezultă în urma evaluării prezintă și părți bune și părți mai puțin bune. Pe de o parte, este clar faptul că, atunci când sunt utilizate în mod corespunzător, acordurile privind readmisia furnizează cu adevărat valoare adăugată în ceea ce privește readmisia resortisanților, în special în țările din vecinătatea UE. Ca atare reprezintă un instrument important în combaterea migrației ilegale din țările terțe. Pe de altă parte, directivele de negociere sunt rigide pentru unele aspecte (tehnice) și nu oferă stimulente suficiente, fapt care conduce la întârzierea încheierii negocierilor și/sau la concesiuni suplimentare. În ceea ce privește monitorizarea punerii în aplicare a acordurilor privind readmisia și aspectele legate de drepturile omului, aceasta poate fi în mod clar îmbunătățită, în special prin întărirea rolului comitetelor mixte pentru readmisie.

Comisia propune Consiliului și Parlamentului European revizuirea politicii privind readmisia a UE astfel cum se recomandă în prezenta comunicare. În special, Comisia recomandă ca stimulentele aflate la dispoziția UE să fie dezvoltate pentru a deveni un pachet coerent privind mobilitatea care ar trebui să fie oferit țării terțe cu care se negociază la începutul negocierilor. Nu ar mai trebui să se propună directive de negociere de sine stătătoare, iar directivele de negociere viitoare ar trebui să precizeze stimulentele oferite de UE, în special în cazul în care directivele de negociere includ o clauză privind resortisanții țărilor terțe, iar, în același timp, să precizeze măsurile de retorsiune pe care UE le va adopta în cazul unui refuz persistent de a coopera din partea țării cu care se negociază. În plus, politica UE în materie de readmisie ar trebui să fie mai ferm integrată în politicile generale de relații externe ale UE prin căutarea, *inter alia*, de sinergii posibile cu negocierea acordurilor-cadru cu țări terțe.