



RAT DER  
EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, den 30. August 2012 (31.08)  
(OR. en)

11505/04  
EXT 2

MIGR 63

**TEILWEISE FREIGABE**

des Dokuments	11505/04 MIGR 63 RESTREINT UE
vom	26. Juli 2004
Neuer Status:	Öffentlich zugänglich
Betr.:	Bericht über die Prioritäten für eine erfolgreiche gemeinsame Rückübernahmepolitik

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument SEC(2004) 946 final/2.

Anl.: SEC(2004) 946 final/2

**RESTREINT UE**



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 19.07.2004  
SEK(2004)946 endgültig /2

DEKLASSIFIZIERTER TEIL

**MITTEILUNG DER KOMMISSION  
AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT**

Bericht über die Prioritäten für eine erfolgreiche gemeinsame Rückübernahmepolitik

DECLASSIFIED PART on 4.05.2012

**DE**

**DE**

**RESTREINT UE**

## **Inhaltsverzeichnis**

1.	Einleitung .....	3
2.	Prioritäten einer gemeinsamen Rückübernahmepolitik .....	3
2.1	Derzeit einbezogene Drittländer.....	3
2.2	Etwaige neue Prioritäten .....	4
3.	Bei den Rückübernahmeverhandlungen aufgetretene Schwierigkeiten.....	6
3.1	Ansatz der Kommission .....	6
3.2	Risiken eines auf Anreizen basierenden Ansatzes .....	9
4.	Notwendigkeit eines flexibleren Ansatzes .....	9
5.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	10
	ANHANG.....	12

**DE**

2

**DE**

## **1. EINLEITUNG**

Der Europäische Rat vom 16./17. Oktober 2003 forderte den Rat und die Kommission in Ziffer 31 seiner Schlussfolgerungen auf, „*Anfang nächsten Jahres einen Bericht zu erstellen, in dem insbesondere die Prioritäten einer gemeinsamen Rückübernahmepolitik und die Maßnahmen für eine Erfolg versprechende Entwicklung einer solchen Politik dargelegt werden*“.

In diesem Bericht sollen die Schwierigkeiten, denen sich die Kommission in den laufenden Verhandlungen gegenüberstellt, und die konkreten Maßnahmen erläutert werden, die sie für eine Erfolg versprechende Entwicklung einer gemeinsamen Rückübernahmepolitik erforderlich erachtet. Grundlegendere politische Aspekte wie Rückkehr und Menschenrechte werden nicht (erneut) behandelt, da in früheren Kommissionsmitteilungen, vor allem in der Mitteilung vom Oktober 2002 über eine gemeinsame Rückkehrspolitik, bereits hinreichend darauf eingegangen wurde.

Wegen einer detaillierteren Beschreibung des politischen Hintergrunds sowie des Inhalts und der Ziele der Rückübernahmeverträge der Gemeinschaft siehe die Abschnitte I und II des Anhangs.

## **2. PRIORITÄTEN EINER GEMEINSAMEN RÜCKÜBERNAHMEPOLITIK**

### **2.1 Derzeit einbezogene Drittländer**

Bislang wurde die Kommission ermächtigt, mit elf Drittländern oder Gebieten Rückübernahmeverträge der Gemeinschaft auszuhandeln. Der Rat verabschiedete im September 2000 Beschlüsse über Verhandlungsdirektiven für *Marokko, Sri Lanka, Russland und Pakistan*. Weitere Beschlüsse wurden im Mai 2001 für *Hongkong und Macau*, im Juni 2002 für die *Ukraine* sowie im November 2002 für *Albanien, Algerien, China und die Türkei* gefasst.

Diese Länder unterscheiden sich erheblich voneinander, was die geographische Nähe zur EU, die Art der Migrationsprobleme, den Entwicklungsstand und die Intensität der Beziehungen zur EU betrifft. Daher ist es nicht verwunderlich, dass die Verhandlungen über Rückübernahmeverträge mit den genannten Ländern nicht alle gleich gut vorangekommen sind. Eine genaue Übersicht des Verhandlungsstands bei allen Rückübernahmeverträgen der Gemeinschaft enthält Abschnitt III des Anhangs.

Im Juni 2004 konnte die Kommission die Verhandlungen mit *Hongkong, Macau, Sri Lanka und Albanien* erfolgreich abschließen. Das Abkommen mit Hongkong trat am 1. März 2004 als erstes Rückübernahmeverträge der Gemeinschaft in Kraft. Am 1. Juni 2004 trat als zweites Rückübernahmeverträge das mit Macau in Kraft. Vor dem offiziellen Abschluss der Abkommen mit Sri Lanka und Albanien bedarf es weiterer verfahrensrechtlicher Schritte; diese Abkommen werden wahrscheinlich zu Beginn des Jahres 2005 in Kraft treten.

Bei diesen vier Rückübernahmeverträgen wird sich die Kommission nun auf den zügigen Abschluss bzw. die zügige Durchführung konzentrieren. Letzteres gilt insbesondere für die Abkommen mit Hongkong und Macau, die wegen ihres am weitesten fortgeschrittenen Standes als „Pilotfälle“ dienen. Die ersten Sitzungen der im Rahmen dieser Abkommen

**DE**

3

**DE**

eingesetzten Gemeinsamen Rückübernahmeausschüsse werden im September 2004 in Brüssel stattfinden. In diesen Sitzungen werden die beiden Ausschüsse ihre Geschäftsordnung annehmen, die von der Kommission nach Konsultation der Mitgliedstaaten ausgearbeitet wurde; sie wird als Muster für die Geschäftsordnung der gemeinsamen Ausschüsse aller nachfolgenden Rückübernahmeabkommen dienen.

Bei den übrigen sieben Ländern fallen die Fortschritte bescheidener aus. Die Verhandlungen mit *Marokko*, *der Ukraine*, *Russland* und *Pakistan* kommen einigermaßen gut voran, auch wenn noch technische Arbeiten zu erledigen sind. Diese vier Länder gelten ebenfalls als kurzfristige Prioritäten, da ihre Bereitschaft zum Abschluss eines Rückübernahmeabkommens mit der Gemeinschaft in hohem Maße von unserer Bereitschaft zu Zugeständnissen bei legaler Einwanderung, Visaerleichterungen und finanzieller Hilfe abhängt. Die offiziellen Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen der Gemeinschaft mit *China*, *Algerien* und der *Türkei* sind noch nicht angelaufen und lassen sich daher nur mittelfristig einplanen.

## 2.2 Etwaige neue Prioritäten

Die Kommission ist der Ansicht, dass zwar in naher Zukunft der Abschluss der Verhandlungen mit Drittländern, für die ihr bereits Verhandlungsdirektiven erteilt wurden, Vorrang haben sollte, gleichzeitig aber gezieltere Anstrengungen zur Erhöhung der Relevanz und Kohärenz des Prozesses zur Festlegung etwaiger weiterer Verhandlungsprioritäten unternommen werden sollten.

Die meisten der elf bereits ausgewählten Drittländer wurden nicht im Rahmen eines systematischen kohärenten Ansatzes ermittelt, sondern vielmehr aufgrund politischer Ad-hoc-Überlegungen und Vereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten im Rat. Allerdings legte der Rat auf seiner Tagung im April 2002 sechs konkrete Auswahlkriterien fest: (1) der Migrationsdruck, den ein Drittland ausübt; (2) dessen geographische Lage im Verhältnis zur EU; (3) der Umstand, dass das Land kein Bewerberland sein darf, mit dem die EU bereits über den Beitritt verhandelt; (4) Überlegungen hinsichtlich des geographischen Gleichgewichts und der regionalen Kohärenz; (5) der Abschluss eines Assoziations- oder Kooperationsabkommens der EU, das eine Rückübernahmeklausel enthält, und (6) der zusätzliche Nutzen eines Rückübernahmeabkommens der Gemeinschaft gegenüber Abkommen einzelner Mitgliedstaaten.<sup>1</sup>

Auch wenn diese Schlussfolgerungen des Rates vom April 2002 sicherlich einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung darstellen, bezweifelt die Kommission, dass sich anhand von sechs Kriterien, für deren Anwendung es offenbar keine Rangfolge gibt, in hinreichend kohärentem Maße Länder auswählen lassen, die für Rückübernahmeabkommen in Frage kommen. Diese Situation führte dazu, dass die Kriterien bislang nicht wirklich zugrunde gelegt wurden. Die Kommission vertritt daher die Auffassung, dass zwei der vom Rat festgelegten Kriterien Vorrang genießen sollten: (1) die geographische Lage eines Drittlandes im Verhältnis zur EU, einschließlich Überlegungen hinsichtlich der regionalen Kohärenz, in Verbindung mit dem (2) von diesem Land ausgeübten Migrationsdruck. Sonstige Aspekte wie das Vorhandensein einer Rückübernahmeklausel in einem Assoziations- oder Kooperationsabkommen der EU wären zwar von Nutzen, aber nicht ausschlaggebend und somit eher von zweitrangiger Bedeutung.

<sup>1</sup> Ratsdokument 7990/02 MIGR 32 COR1 vom 16. April 2002.

So ist die Kommission der Ansicht, dass bei der Festlegung der Prioritäten für neue Rückübernahmeverträge der Gemeinschaft mit weiteren Drittländern die konkrete geographische Lage und die Interessen der EU vorrangig berücksichtigt werden sollten. In diesem Zusammenhang sollte der westlichen Balkanregion und der neuen Nachbarschaftspolitik besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Zudem sollten Überlegungen hinsichtlich der regionalen Kohärenz und die Notwendigkeit verstärkter Anstrengungen gegenüber den Ländern, aus denen die meisten illegalen Einwanderer in die EU gelangen, Berücksichtigung finden.

- *Nachbarländer*

Für eine erweiterte Union mit 25 Mitgliedstaaten ist eine wirksame Steuerung der Migrationsströme an den EU-Außengrenzen von größter Bedeutung. Vor diesem Hintergrund und aufgrund der neuen Nachbarschaftspolitik vom März 2003<sup>2</sup> ist die Kommission der Auffassung, dass der Abschluss von Rückübernahmeverträgen der Gemeinschaft mit sämtlichen Nachbarländern im Interesse aller Mitgliedstaaten liegt. Daher sollte die Gemeinschaft systematisch mit allen Nachbarstaaten Rückübernahmeverträge schließen. Solche Maßnahmen würden auch zu einer ordnungsgemäßen Umsetzung des Konzepts des sicheren Drittstaats gemäß Artikel 35a der allgemeinen Ausrichtung des Rates betreffend die Richtlinie über die Asylverfahren<sup>3</sup> beitragen, sobald der Rat auf Vorschlag der Kommission beschlossen hat, dieses Konzept auf eins der Nachbarländer der EU anzuwenden.

Im Hinblick auf die *westliche Balkanregion* würde dies bedeuten, dass die Gemeinschaft außer mit Albanien auch mit Kroatien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Serbien und Montenegro sowie Bosnien und Herzegowina Verhandlungen über Rückübernahmeverträge aufnehmen sollte. Alle Länder dieser Region haben sich in politischen Erklärungen oder rechtlich verbindlichen Vereinbarungen bereits zu einer aktiven Rückübernahmepolitik verpflichtet.

In Bezug auf *Osteuropa* hieße dies, dass sich die Gemeinschaft in Ergänzung der laufenden Verhandlungen mit Russland und der Ukraine auch um den Abschluss von Rückübernahmeverträgen mit Belarus und der Republik Moldau bemühen sollte. [gelöscht] <sup>4</sup>

- *Hauptherkunftsland der illegalen Einwanderer*

Schließlich sollte auch geprüft werden, ob die Gemeinschaft Rückübernahmeverträge mit denjenigen Drittländern schließen muss, von denen massive Ströme illegaler Einwanderer in Richtung EU ausgehen. Dieses Kriterium setzt jedoch voraus, dass die Gemeinschaft zunächst einmal den Begriff „Hauptherkunftsland“ definiert. Selbstverständlich müsste die Migrationssituation eingehend analysiert werden, bevor beschlossen werden könnte, dass ein Drittland unter dem Aspekt der illegalen Einwanderung für die EU als problematisch einzustufen ist und daher mit diesem Land ein Rückübernahmevertrag der Gemeinschaft ausgehandelt werden sollte.

<sup>2</sup> KOM (2003) 104 endg. vom 11. März 2003.

<sup>3</sup> Ratsdokument 8771/04 ASILE 33 vom 30. April 2004.

### **3. Bei den Rückübernahmeverhandlungen aufgetretene Schwierigkeiten**

Im Wesentlichen gibt es drei Arten von Schwierigkeiten, denen sich die Kommission bei den Rückübernahmeverhandlungen gegenüberstellt. Diese Schwierigkeiten betreffen (1) die Drittländer selbst sowie die sich aus Rückübernahmeverhandlungen eventuell für sie ergebenden negativen wirtschaftlichen und politischen Folgen, (2) den technischen Inhalt und die Struktur der Rückübernahmeverhandlungen der Gemeinschaft, insbesondere die standardmäßige Aufnahme von Bestimmungen über die Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen und (3) die Notwendigkeit der uneingeschränkten und vorbehaltlosen diplomatischen und politischen Unterstützung aller Mitgliedstaaten. Wegen einer detaillierten Erläuterung dieser Schwierigkeiten siehe Abschnitt IV des Anhangs.

Wie in diesem Zusammenhang zu erwähnen ist, wird der neue *Kontroll- und Evaluierungsmechanismus für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Bereich der Migration*, der derzeit im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates vom 8. Dezember 2003 entwickelt wird, sicherlich der EU helfen, angemessen gegenüber Drittländern zu reagieren, bei denen der Rat einstimmig zu dem Urteil gelangt ist, dass sie bei der gemeinsamen Steuerung der Migrationsströme ohne triftigen Grund unzureichend kooperieren. Wegen der Ziele und Bestandteile dieses neuen Mechanismus siehe Abschnitt V des Anhangs.

#### **3.1 Ansatz der Kommission**

Die wichtigste Erkenntnis aus den bisherigen Verhandlungen besteht darin, dass oftmals Ausgleichsangebote („Anreize“) für den Abschluss von Rückübernahmeverhandlungen der Gemeinschaft erforderlich sind, vor allem wenn das Abkommen auch Drittstaatsangehörige und Staatenlose einbeziehen soll. Anders als bei eigenen Staatsangehörigen gibt es im internationalen (Gewohnheits-)Recht keine Verpflichtung zur Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen, auf die sich die Kommission in Unterstützung ihrer Verhandlungsposition berufen könnte. Da alle bisherigen Verhandlungsdirektiven die Einbeziehung von Drittstaatsangehörigen vorsehen, prüft die Kommission nunmehr im Einzelfall die Notwendigkeit einer Verstärkung der ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, die – im Rahmen einer auf das jeweilige Drittland zugeschnittenen „Paketlösung“ – ihre Verhandlungsposition verbessern könnte.

Im Verlauf der Verhandlungen erhielt die Kommission von ihren Verhandlungspartnern etliche Hinweise auf Bereiche, in denen von der EU und ihren Mitgliedstaaten eine großzügigere Haltung erwartet wird. Dazu gehören Ersuchen um Visaerleichterungen, verstärkte legale Migrationsmöglichkeiten, finanzielle und technische Hilfe sowie Handelszugeständnisse.

#### **- Visaerleichterungen**

Immer wieder haben Drittländer darum gebeten, das Verfahren zur Visumerteilung zu vereinfachen oder die Visumpflicht für die eigenen Staatsangehörigen aufzuheben. Die Kommission hat wiederholt darauf hingewiesen, dass dies nur in Ausnahmefällen möglich ist und es keinen unmittelbaren Zusammenhang zwischen Visumregelungen und dem Abschluss von Rückübernahmeverhandlungen der Gemeinschaft gibt. Die Zahl der illegal in das Gebiet der EU migrierten Personen aus Drittländern, mit denen derzeit oder demnächst Abkommen ausgehandelt werden, spricht in den meisten Fällen gegen eine Aufhebung der Visumpflicht und sogar gegen Visaerleichterungen. Dies schließt jedoch nicht aus, dass

**DE**

**DE**

solche Maßnahmen in Ausnahmefällen angebracht sein könnten. Erforderlichenfalls kann die Visumerteilung auch offiziell mit der Rückübernahme verknüpft werden. Beispiele hierfür sind die Rückübernahmeabkommen mit Hongkong und Macau. In diesen Fällen ging ein Beschluss zur Aufhebung der Visumpflicht für dauerhaft Ansässige dieser Verwaltungsregionen dem Abschluss eines Rückübernahmeabkommens voraus. [gelöscht] Gegenüber Russland könnte die Gemeinschaft eine ähnliche Strategie verfolgen. So ersuchte die Kommission im April dieses Jahres den Rat um die Erteilung von Direktiven zur Aushandlung eines Abkommens über Visaerleichterungen für russische Staatsangehörige parallel zu den laufenden Rückübernahmeverhandlungen. Dank der Fortschritte bei den Visaerleichterungen dürfte die Gemeinschaft auch auf dem Gebiet der Rückübernahme vorankommen, da die Verhandlungen in beiden Bereichen künftig parallel geführt werden. Die Republik Moldau und Belarus haben bereits zu verstehen gegeben, dass sie bereit wären, über ein Rückübernahmeabkommen in Verbindung mit einer Vereinbarung der Visumregelung mit der EU zu verhandeln.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass es außer der allgemeinen Aufhebung der Visumpflicht für alle Staatsangehörigen des betreffenden Drittlandes mehrere Optionen für Visaerleichterungen gibt. Hierzu gehören Mehrfachvisa für Bona Fide-Antragsteller, die Erhöhung der Zahl der Konsulate im Hinblick auf die Vereinfachung der Visumerteilung, die Aufhebung oder Beschleunigung der Konsultationsverfahren oder eine Senkung der Visumgebühren.

- *Verstärkte legale Migrationsmöglichkeiten*

Andere Ersuchen, die häufig als Reaktion auf ein Angebot der Gemeinschaft zur Eröffnung von Verhandlungen über ein Rückübernahmeabkommen vorgebracht werden, zielen auf die Ermöglichung der legalen Einwanderung von Staatsangehörigen des jeweiligen Drittlandes in die EU bzw. die Erweiterung bereits bestehender legaler Einwanderungsmöglichkeiten. Dieser Aspekt ist für die betreffenden Länder von großem Interesse, wird aber in einigen Fällen die Bedenken und Kritik nationaler Politiker und der breiten Öffentlichkeit hinsichtlich des Abschlusses von Abkommen über die Rückkehr im Ausland befindlicher Staatsangehöriger nicht zerstreuen können. Nach Ansicht der Kommission handelt es sich hierbei um einen Bereich in dem sich Fortschritte erzielen lassen, um zu einer Kooperation auf dem Gebiet der Rückübernahme zu gelangen. In der kürzlich angenommenen Mitteilung über die Zusammenhänge zwischen legaler und illegaler Migration<sup>4</sup> hat die Kommission eine Reihe von Möglichkeiten aufgezeigt, die in dieser Hinsicht geprüft werden könnten.

Am unverbindlichsten wäre es, einem Drittland die Aufnahme eines Dialogs über die legale Migration anzubieten, um einschlägige Informationen austauschen und neue Möglichkeiten der legalen Einwanderung in die EU prüfen zu können.

Die Einführung von Obergrenzen (oder „Angeboten“) für die legale Migration sollte – auch wenn es sich dabei für einige Mitgliedstaaten um eine sensible Problematik handelt – als zu prüfende Option nicht außer Acht gelassen werden. Mitgliedstaaten [gelöscht] haben damit sehr positive Erfahrungen gemacht. So gelang es ihnen, Einigung über die Rückübernahme zu erzielen, indem sie den Herkunftsländern eine bestimmte Zahl jährlicher Arbeitsvisa und -genehmigungen, oftmals in Verbindung mit einem Programm zur Schulung und Rekrutierung von Arbeitskräften im Drittland selbst, anbieten. In diesem Zusammenhang

<sup>4</sup> KOM (2004) 412 endg. vom 4. Juni 2004.

DE

7

DE

muss jedoch hervorgehoben werden, dass eine hohe Kooperationsbereitschaft aufseiten der Mitgliedstaaten erforderlich wäre, damit die Kommission während der Verhandlungen über ein Rückübernahmevertrag bestimmte Angebote unterbreiten könnte.

- ***Finanzielle und technische Hilfe***

Im März 2004 verabschiedeten das Parlament und der Rat die Verordnung Nr. 491/2004 zur Einrichtung eines Programms für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich (AENEAS)<sup>5</sup>. Im Rahmen dieses Programms können Drittländer in ihren Anstrengungen zur besseren Steuerung der Migrationsströme unterstützt werden. Das Programm ist vor allem (aber nicht ausschließlich) für Drittländer bestimmt, die ein Rückübernahmevertrag der Gemeinschaft paraphiert, unterzeichnet oder geschlossen haben. Finanziert werden können Aktionen in verschiedenen migrationsrelevanten Bereichen. Zweifellos werden sich Finanzierungen aufgrund dieses Instruments positiv auf die Verhandlungen über Rückübernahmeverträge auswirken.

Dennoch ist es nach Auffassung der Kommission unrealistisch, eine stärkere Verknüpfung mit den Ausgaben im Rahmen der geographischen Instrumente in den Bereichen Außenbeziehungen und Entwicklung (TACIS, MEDA, CARD und AKP) ins Auge zu fassen. Diese Instrumente tragen bereits maßgeblich zur Finanzierung vieler Kooperationsprogramme im Migrationsbereich (Grenzschutz, Bekämpfung der illegalen Einwanderung, Migrationssteuerung) bei und dienen einer Vielzahl von Zielen, u. a. Beseitigung der Armut, Konfliktprävention, makroökonomische Reform und verantwortungsvolle Staatsführung, die nicht nur per se sondern auch für die Bekämpfung der eigentlichen Ursachen der Migration von großer Bedeutung sind.

- ***Handelszugeständnisse***

Aufgrund der Verpflichtungen der EU im Rahmen der Welthandelsorganisation kommen unilaterale Handelszugeständnisse nicht als Mittel zur Erleichterung des Abschlusses von Rückübernahmeverträgen in Betracht. Dennoch ist die Verbesserung der Arbeitssituation in den Herkunftsländern eine wirksame Methode, um der Arbeitslosigkeit und dem Mangel an wirtschaftlichen Perspektiven entgegenzusteuern, die den wichtigsten Push-Faktor für die illegale Migration darstellen. Als hilfreich erweisen dürften sich in dieser Hinsicht die weitere Einbindung der Herkunftsländer in das Welthandelssystem durch die erfolgreiche Umsetzung der Entwicklungsagenda von Doha – und infolgedessen der verbesserte Marktzugang für Ausfuhren aus Partnerländern in die EU-Mitgliedstaaten und andere als Handelspartner auftretende Länder – sowie die Förderung eines für ausländische Investitionen günstigen Klimas.

- ***Verknüpfung mit Kooperations- und Assoziationsabkommen***

Die Qualität und Intensität der Beziehungen der EU zu einem Drittland können den Abschluss eines Rückübernahmevertrags erheblich erleichtern. Die Verhandlungsposition der Gemeinschaft gegenüber einem Drittland ist in der Regel dann am stärksten, wenn gleichzeitig Verhandlungen zum Abschluss eines Assoziations-, Kooperations- oder ähnlichen Abkommens eingeleitet werden oder bereits laufen. Bis zur Fertigstellung des

<sup>5</sup> ABI. L 80 vom 18. März 2004, S. 1.

Abkommens zu warten, würde in der Praxis bedeuten, dass der größte Teil von dessen "Hebelwirkung" verloren ginge.

Daher beschloss der Europäische Rat auf seiner Tagung vom 21./22. Juni 2002 in Sevilla, auf der Grundlage der Rückübernahme-Standardklauseln von 1996 und 1999 in alle künftigen Assoziations-, Kooperations- oder ähnlichen Abkommen zwischen der EG oder EU und Drittländern Klauseln über die gemeinsame Steuerung der Migrationsströme aufzunehmen. Diese Klauseln zielen auf die Zusammenarbeit bei einer Vielzahl von Migrationsfragen ab, schreiben darüber hinaus aber auch den Grundsatz der Rückübernahme und die Verpflichtung fest, Verhandlungen über ein Rückübernahmevertrag aufzunehmen, sofern eine der Vertragsparteien darum ersucht. Da jedoch die eigentlichen operativen Vorkehrungen und Verfahrensmodalitäten in zu einem späteren Zeitpunkt zu schließenden Durchführungsabkommen geregelt werden müssen, werden mit solchen Rückübernahmeverträgen „Ermächtigungsklauseln“ die beachtlichen Verhandlungsmöglichkeiten im Rahmen der EU-Assoziations- oder Kooperationsabkommen nur in begrenztem Maße genutzt, was einer verpassten Chance im Bereich der Rückübernahme gleichkommt. [gelöscht]

### 3.2 Risiken eines auf Anreizen basierenden Ansatzes

Generell ist sich die Kommission bewusst, dass Anreize für Rückübernahmeverträge problematisch sein können. So könnten Drittländer bestimmte Anreize als Standardelemente im Zusammenhang mit dem Abschluss von Rückübernahmeverträgen betrachten oder in der EG ein Forum sehen, dem sie einen „Wunschkatalog“ mit ihren Bedürfnissen vorlegen. Außerdem besteht die Gefahr, dass Drittländer eine gleiche oder sogar bessere Behandlung fordern, wenn sie erfahren, dass einem Land ein besonderer Anreiz angeboten wurde; dies könnte zu einer Art Wettlauf mit einer Zunahme der Ausgleichsforderungen führen.

Werden Drittländern solche Anreize gewährt, so stellen diese mitunter erhebliche Zugeständnisse seitens der Gemeinschaft dar, während es sich bei den Rückübernahmeverträgen, in die die Drittländer zugunsten der Gemeinschaft einwilligen, lediglich um administrative und technische Abkommen handelt. Im Hinblick auf den Abschluss von Rückübernahmeverträgen bedeutet dies, dass Anreize vielleicht schneller zu Ergebnissen führen, diese Vorgehensweise für die Gemeinschaft jedoch „kostspielig“ sein könnte.

Ein auf Anreizen basierendes Vorgehen setzt in jeder Phase des Verhandlungsprozesses einen Konsens zwischen der Kommission und dem Rat über die Verhandlungslinie voraus.

Im Übrigen kann die Verwendung negativer Anreize, d. h. die Androhung, gewisse Vorteile nicht zu gewährleisten, in einigen Fällen den erfolgreichen Abschluss eines Rückübernahmevertrages vorantreiben. Diese Art von Anreizen setzt jedoch voraus, dass es konkrete Zusammenhänge zwischen der Rückübernahme und dem Abschluss von Abkommen zwischen der EG oder EU und Drittländern in anderen Politikbereichen gibt.

## 4. NOTWENDIGKEIT EINES FLEXIBLEREN ANSATZES

Die bislang von der Gemeinschaft (mit Hongkong, Macau, Sri Lanka und Albanien) geschlossenen Rückübernahmeverträge („erste Generation“) ähneln sich stark in Struktur und Wortlaut. Alle Abkommen betreffen eigene und Drittstaatsangehörige und enthalten Bestimmungen über das Rückübernahmeverfahren und einen Abschnitt über die Durchbeförderung. Diese Ähnlichkeit ist weitgehend darauf zurückzuführen, dass die

DE

9

DE

Abkommen auf nahezu identischen Verhandlungsdirektiven basieren und dass die Kommission – wie bei sektorspezifischen Abkommen in anderen Bereichen des EG-Rechts – einheitlich vorgeht und sich um endgültige Fassungen bemüht, die identisch aufgebaut sind und möglichst viele gemeinsame Merkmale aufweisen.

Allerdings ist zu beachten, dass – wie bereits erwähnt – die Gruppe der Drittstaatsangehörigen häufig das größte Problem in den Verhandlungen darstellt und langwierige, zeitaufwendige Diskussionen erfordert. Daher sollte nach Auffassung der Kommission die Möglichkeit erwogen werden, einen Standardtext für eine „*abgespeckte*“ Fassung eines Rückübernahmevertrags der Gemeinschaft auszuarbeiten. Ein solches Abkommen würde nur eigene Staatsangehörige betreffen und Bestimmungen über das Rückübernahmeverfahren enthalten; alle Rückübernahmeverpflichtungen gegenüber Drittstaatsangehörigen und der Abschnitt über die Durchbeförderung würden fallen gelassen. Da ein solches Abkommen viel leichter auszuhandeln wäre und weitans weniger Zeit beanspruchen würde, könnte es eine sinnvolle Option darstellen, insbesondere für Verhandlungen mit Drittländern, die lediglich Herkunftsänder illegaler Einwanderer sind und in puncto Transitmigration kein Problem darstellen. Drittländer die für den Abschluss solcher „*schlanken*“ Rückübernahmeverträge in Frage kommen, sind beispielsweise die AKP-Länder südlich der Sahara auf der Grundlage von Artikel 8 des Abkommens von Cotonou.

## 5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die Kommission schlägt die Entwicklung einer Rückübernahmepolitik der Gemeinschaft auf der Grundlage folgender Leitlinien vor:

- Die vier bereits unterzeichneten geschlossenen oder in Kraft getretenen Rückübernahmeverträge (mit Hongkong, Macau, Sri Lanka und Albanien) sollten möglichst bald durchgeführt werden.
  - Vor Ablauf des Jahres 2004 wird die Kommission die laufenden Verhandlungen mit Russland, der Ukraine, Pakistan und Marokko fortsetzen und sich um Aufnahme von Verhandlungen mit der Türkei, China und nach Möglichkeit Algerien bemühen.
  - Was neue Prioritäten abbelangt, sollte die Gemeinschaft im Prinzip Rückübernahmeverträge mit allen Nachbarländern und denjenigen Herkunftsändern schließen, von denen massive Ströme illegaler Migranten in Richtung Europäische Union ausgehen.
  - Die Kommission sollte Drittländer ermuntern, untereinander Rückübernahmeverträge zu schließen.
- Bei künftigen Rückübernahmeverträge wird die Kommission weiterhin von einem auf Anreizen basierenden Ansatz Gebrauch machen. Sie kann den Rat hinsichtlich bestimmter Anreize konsultieren, sofern sie dies für angebracht hält.
- Die Mitgliedstaaten sollten die Handelsanstrengungen der Kommission politisch und diplomatisch unterstützen und keinerlei bilaterale Verhandlungen aufnehmen.
  - Gegebenenfalls wird die Kommission dem Rat die Aushandlung eines „*schlanken*“ Rückübernahmevertrags vorschlagen, das nur für eigene Staatsangehörige gilt und die Modalitäten für deren Rückkehr enthält.

DE

10

DE

- Wenn die Kommission die Aushandlung neuer Kooperations- oder Assoziationsabkommen mit Drittländern plant, die zu den in dieser Mitteilung festgelegten geographischen Prioritäten gehören, wird sie auch prüfen, ob parallel dazu ein Rückübernahmeabkommen ausgehandelt werden sollte.

DECLASSIFIED PART on 4.05.2012

**DE**

11

**DE**

## ANHANG

### I. POLICY CONTEXT

The European Council's request for this report has to be seen in the light of the fact that it is only since the entry into force of the Amsterdam Treaty on 1 May 1999 that the Community has powers relating to the return of persons illegally residing in the European Union. Article 63 (3) (b) TEC now enables the Council to adopt measures within the area of "illegal immigration and illegal residence, including repatriation of illegal residents".<sup>6</sup> The Community's powers under this article include the external competence to conclude readmission agreements with relevant third-countries in order to accelerate and facilitate the return of such persons.

In May 1999, when holding a first debate on the future EU policy in this field, the Council concluded that readmission agreements would constitute a valuable instrument of an active return policy. In suitable cases, the Commission would therefore be authorized to conduct negotiations with relevant third countries on such agreements. The Tampere European Council broadly backed these conclusions in October 1999, when EU Heads of State or Government explicitly confirmed that the Amsterdam Treaty conferred powers on the Community in the field of readmission. In addition the Tampere European Council invited the Council to start concluding readmission agreements with relevant third-countries or groups of third-countries.

Since September 2000, the Commission has been authorised to negotiate Community readmission agreements with 11 third-countries or territories. To date 4 of these negotiations have been completed. Over the last two years, the issue of readmission has therefore figured on the agenda of numerous Council and European Council meetings<sup>6</sup>, in which growing concerns have been expressed about the slow progress made in this policy field.

The Commission has repeatedly stated<sup>7</sup> its readiness to make further efforts to push forward the current readmission negotiations in order to complete them as soon as possible and in line with the negotiating directives issued to it. At the same time, however, it has pointed out that readmission agreements – although drawn up on a theoretically reciprocal basis – in practice largely work in the interest of the Community. Their conclusion therefore depends very much on the leverage at the Commission's disposal, i.e. of sufficiently strong incentives

<sup>6</sup> See, in particular, the conclusions of the European Councils in Laeken (December 2001), Seville (June 2002) and Thessaloniki (June 2003) as well as the EU action plan to combat illegal immigration (OJ C 142 of 14 June 2002, p. 23) and the EU return action program (Council doc. 14673/02), adopted by the JHA Council in February and November 2002 respectively. The state of the Community's readmission negotiations with third countries has also been the subject of detailed discussions at several informal and formal meetings of the JHA Council under the Italian Presidency in the second half of 2003.

<sup>7</sup> See, in particular, the Green Paper of 10 April 2002 (COM (2002) 175 final) and the Communication of 14 October 2002 (COM (2002) 564 final) on a Community Return Policy, the Communication of 3 December 2002 on integrating migration issues in the EU's relations with third countries (COM (2002) 703 final) and the Communication of 3 June 2003 on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders and the return of illegal residents (COM (2003) 323 final).

DE

12

DE

to obtain the co-operation of the third-country concerned on readmission. This is particularly true with regard to the readmission of non-nationals and stateless persons. Unlike own nationals, whose readmission is a non-negotiable obligation under International law incumbent on any State, there is no such legal obligation for third-country nationals and stateless persons who have transited through, or resided in, the third-country concerned before arriving in the EU.

## II. SUBSTANCE AND OBJECTIVES OF COMMUNITY READMISSION AGREEMENTS

Community readmission agreements are agreements which set out reciprocal obligations on the Community and its partner third-country, as well as detailed administrative and operational procedures to facilitate the return and transit of persons. They do not define the preconditions for the legality of a person's presence in the EU, they only come into play once the competent Member State authority – or a Member State court, as the case might be – finally establishes that the person concerned does not have under any circumstances, including humanitarian ones, a right to stay. Although the Commission is responsible for negotiating Community readmission agreements, it is not involved in their day-to-day operation. The actual physical return of a person rests entirely with the competent authorities of Member States. They have to comply with all relevant obligations under International law, including the principle of non-refoulement, and they can be held liable for their expulsion decisions before their national courts.

In policy terms, Community readmission agreements are a necessary tool for an efficient management of migration flows into the European Union. As they facilitate the swift return of illegal migrants, they are a major element in fighting illegal immigration and contribute to stable immigration and a reduction in entries in the EU Member States. Concluding such agreements is also seen as a means of giving to the public opinion, sensitive to the subject of immigration, a tangible proof of the willingness to take concrete measures for a greater control of migratory flows. This is a legitimate concern even if it is obvious that readmission agreements alone will never be sufficient to solve the problem of illegal immigration. Moreover they also help to undermine the activities of internationally operating smuggling networks, which are becoming a significant part of the illegal immigration in Europe.

## III. STATE OF COMMUNITY READMISSION NEGOTIATIONS

### 1. OVERVIEW

Based on the Community's new powers under Article 63 (3) (b) TEC, the Council so far authorised the Commission to negotiate Community readmission agreements with eleven third countries or entities: Morocco, Sri Lanka, Russia, Pakistan (September 2000), Hong Kong, Macao (May 2001), Ukraine (June 2002) and Albania, Algeria, China, Turkey (November 2002).

Negotiations have been completed with Hong Kong (November 2001), Macao (October 2002), Sri Lanka (May 2002) and Albania (November 2003). The agreement with Hong Kong was formally signed in November 2002 and concluded in December 2003; it entered into force on 1 March 2004 as the first ever Community readmission agreement. The

DE

13

DE

agreement with Macao was formally signed in October 2003 and concluded in April 2004; it entered into force on 1 June 2004. The signing of the agreement with Sri Lanka took place in Colombo on 4 June 2004 (at ambassador's level). In mid-February 2004 the Commission officially transmitted to the Council the final text of the readmission agreement with Albania together with two draft Council decisions on the signing and the conclusion of this agreement, which are currently being discussed in the Council. Due to EU enlargement and the considerable time needed for additional translation requirements, the signing of this agreement will not take place before autumn this year.

## 2. DETAILS

### 2.1. Agreements in force

#### - Hong Kong

Concluding a readmission agreement with Hong Kong was part of the political agreement reached in December 2000 when the Council decided to exempt Hong Kong SAR passport holders from the visa requirement for entry's into the EU. The Commission received negotiating directives in April 2001 and a draft text was officially transmitted to the Hong Kong side in June 2001. Following an informal meeting of technical experts in Brussels in September 2001 and one round of formal negotiations in Hong Kong in October 2001, the final text of the agreement was initialled in Brussels in November 2001. In April 2002 the Commission launched the two-step ratification procedure.<sup>8</sup> The Council decision concerning the signing of the agreement was adopted on 23 September 2002 and the agreement formally signed in Brussels on 27 November 2002. The Council decision concerning the conclusion of the agreement was adopted on 12 December 2003.<sup>9</sup> In accordance with its Article 20 (2), the readmission agreement entered into force on 1 March 2004 as the first instrument of its type ever concluded by the European Community.<sup>10</sup> The Commission is currently preparing the first meeting of the joint readmission committee, which is expected to take place in Brussels in September 2004.

#### - Macao

Concluding a readmission agreement with Macao was part of the political agreement reached in December 2000 when the Council decided to exempt Macao SAR passport holders from the visa requirement for entry's into the EU. The Commission received negotiating directives in April 2001 and a draft text was officially transmitted to the Macanese side in July 2001. Following one round of formal negotiations in Macao in October 2001 and the exchange of several written notes, the final text of the agreement was initialled in Brussels on 18 October 2002. Early April 2003, the proposal for signature and approval of the agreement was transmitted to the Council.<sup>11</sup> The decision on the signing of the agreement has been adopted by the Council on 13 October 2003 and the agreement was formally signed

<sup>8</sup> SEC (2002) 412 of 18 April 2002; Council doc. 8518/02 of 2 May 2002.

<sup>9</sup> OJ L 17 of 24 January 2004, p. 23.

<sup>10</sup> OJ L 64 of 2 March 2004, p. 38.

<sup>11</sup> COM (2003) 151 final of 31 March 2003; Council doc. 8211/03 of 7 April 2003.

DE

14

DE

on the same day. Following the approval of the agreement by European Parliament at the end of February 2004, the Council adopted the decision concerning the conclusion of the agreement at its meeting on 21 April 2004.<sup>12</sup> The agreement entered into force into force on 1 June 2004, in accordance with its Article 20 (2). The Commission is currently preparing the first meeting of the joint readmission committee, which is expected to take place in Brussels in September 2004.

## 2.2. Agreements in the process of ratification (negotiations completed)

### - Sri Lanka

Concluding a readmission agreement with Sri Lanka was one of the measures recommended in the 1999 HLWG Action Plan on Sri Lanka. The Commission received negotiating directives in September 2000 and a draft text was officially transmitted to the Sri Lankan side in April 2001. Following two formal rounds of negotiations, which took place in Brussels in July 2001 and in Colombo in March 2002, the final text was initialled in Brussels in May 2002. At the end of March 2003, the Commission formally transmitted to the Council a proposal for two Council decisions on the signing and conclusion of the agreement.<sup>13</sup> The Council adopted the decision on the signing of the agreement at its meeting on 25 November 2003. At the request of the Sri Lankan side, the signing ceremony took place in Colombo on 4 June 2004 (at Ambassador's level). The agreement is expected to enter into force in early 2005.

### - Albania

Concluding a Community readmission agreement with Albania was requested by the Council in April 2002 and endorsed by the Seville European Council in June 2002. The Commission received negotiating directives on 28 November 2002 and a draft text for a Community readmission agreement was handed over to the Albanian authorities in Tirana on 25 March 2003. The first round of negotiations took place in Tirana on 15/16 May 2003 and the second round was held in Brussels on September 18. Technical negotiations could be successfully completed during the third round of negotiations, held in Tirana on November 5. Following the initialling of the agreement in Brussels on 18 December 2003, in mid-February 2004, the Commission submitted to the Council the final text together with two draft decisions concerning the signing and conclusion of it, which are currently being discussed in the Council.<sup>14</sup> Due to EU enlargement and the considerable time needed for additional translation requirements, the signing of this agreement will not take place before autumn this year which is the reason why this agreement is not expected to enter into force before early 2005.

## 2.3. Ongoing negotiations

### - Morocco

<sup>12</sup> OJ L 143 of 30 April 2004, p. 97.

<sup>13</sup> SEC (2003) 255 of 21 March 2003; Council doc. 7831/1/03 REV1 of 9 April 2003.

<sup>14</sup> COM (2004) 92 final of 12 February 2002; Council doc. 6329/04 of 13 February 2004.

DE

15

DE

Concluding a readmission agreement with Morocco one of the measures recommended in the 1999 HLWG Action Plan on Morocco. The Commission received negotiating directives in September 2000 and first draft text was officially transmitted to the Moroccan side in May 2001. Following a series of informal (preparatory) meetings, held in Rabat and Brussels in January, March, May and November 2002, in February 2003, Morocco officially agreed to launch formal negotiations on the basis of a revised draft text, which would take into account the outcome of the informal preparatory meetings. Following the transmission of a revised draft text in March 2003, the first round of negotiations was held in Rabat on 7 April 2003. In July 2003, the Moroccan side transmitted detailed written comments (« counter-proposals »), which were discussed with Member States in a special expert meeting on 17 September 2003. The second round of negotiations took place in Brussels on 22 September 2003 where it was agreed to continue negotiations on the basis of a further revised draft text from the Commission. Following a series of discussions between the Commission and Member States at expert and senior official level, a further revised draft text was sent to the Moroccan side in mid-February 2004. The third round of negotiations took place in Brussels on 27/28 April 2004, where good progress could be made. The two sides agreed to swiftly continue negotiations on the outstanding issues by holding the next round of negotiations in Rabat on 14 June 2004.

- **Pakistan**

Concluding a readmission agreement with Pakistan was one of the measures recommended in the 1999 HLWG Action Plan on Afghanistan. The Commission received negotiating directives in September 2000 and a draft text was officially transmitted to the Pakistani side in April 2001. Following several contacts at diplomatic level, preparatory technical talks could be held in Islamabad on 7 October 2003. As agreed in these talks, the Commission drew up a revised draft text which was handed over to the Pakistani side during a Ministerial Troika meeting in Islamabad on 21 October 2003. In this Troika meeting, as well as during the visit of the Pakistani Foreign Minister Kasuri to Brussels early November 2003, the Pakistani side confirmed its readiness to launch formal negotiations in early 2004. Following the Ministerial Troika meeting in Islamabad on 18/19 February 2004, the first round of formal negotiations was held in Islamabad on 20 April 2004, where good progress could be made. The two sides tentatively agreed to hold the next round of negotiations in Islamabad on 29/30 June 2004.

- **Russia**

Concluding a readmission agreement with Russia was one of the proposals made in the 1999 Common Strategy on Russia. The Commission received negotiating directives in September 2000 and a draft text was officially transmitted to the Russian side in April 2001. Following the political agreement reached on the Kaliningrad transit issue at the EU-Russia summit in November 2002, Russia declared its readiness to launch formal negotiations. The first round of negotiations took place in Moscow on 23 January 2003 and the second round was held in Brussels on 27/28 February 2003. In the joint EU-Russia summit statement of 31 May 2003, the two sides agreed – without establishing any link between readmission and visa issues – to conclude timely the negotiations on a readmission agreement. [deleted] On 24/25 February 2004, the next round of “back-to-back” readmission/visa negotiations took place in Moscow, in which further technical progress could be made. It has been agreed to continue

**DE**

16

**DE**

the readmission negotiations, once the Commission has also been authorised to negotiate a visa facilitation agreement between the European Community and Russia. The draft negotiating directives, which have been submitted by the Commission at the end of April 2004, are currently being discussed in the Council.

- **Ukraine**

Concluding a readmission agreement with Ukraine was one of the proposals made in the 1999 Common Strategy on Ukraine. The Commission received negotiating directives in June 2002. A draft text was officially transmitted to the Ukrainian side in August 2002. Following an informal preparatory meeting in Brussels in March 2002, the first round of formal negotiations took place in Kiev on 18 November 2002 and, subsequently, further rounds of negotiations were held in Brussels on 19/20 June 2003, in Kiev on September 19, in Brussels on 19 December 2003, in Kiev on 4 March 2004 and again in Brussels on 10 May 2004. Negotiations are well under way [deleted]. It is intended to maintain the current negotiating rhythm and to seek to complete negotiations before the end of 2004.

**2.4. Negotiations not yet launched**

- **China**

Concluding a Community readmission agreement with China was requested by the Council in April 2002 and endorsed by the Seville European Council in June 2002; the Commission received negotiating directives on 28 November 2002. [deleted] an ADS agreement, which could be initialled in October 2003 and which was formally signed in Beijing on 12 February 2004<sup>15</sup>; it entered into force on 1 May 2004. Building upon this success, on 15 January 2004, a draft readmission agreement and a 3-page explanatory non-paper were formally transmitted to the Chinese side. During the special EU-China High Level Consultations on Illegal Migration and Trafficking in Human Beings, held in Brussels on 26 May 2004, a first general discussion on readmission took place. [deleted] Both sides agreed to hold a technical meeting as soon as possible to further discuss the proposals from the two sides.

- **Turkey**

Concluding a Community readmission agreement with Turkey was requested by the Council in April 2002 and endorsed by the Seville European Council in June 2002; the Commission received negotiating directives on 28 November 2002. The draft text for a Community readmission agreement was handed over to the Turkish Ministry of Foreign Affairs in Ankara at the beginning of March 2003. [deleted]

[deleted]

- **Algeria**

<sup>15</sup> OJ L 83 of 20 March 2004, p. 12.

**DE**

**DE**

Concluding a Community readmission agreement with Algeria was requested by the Council in April 2002 and endorsed by the Seville European Council in June 2002; the Commission received negotiating directives on 28 November 2002. [deleted]

#### **IV. DIFFICULTIES ENCOUNTERED IN THE READMISSION NEGOTIATIONS**

A first category of difficulties encountered by the Commission in the readmission negotiations is *related to the third countries themselves*. Readmission agreements can have significant (negative) economic and political consequences for the third-countries concerned. Even the reintegration of own nationals can generate additional constraints for the domestic labour market or on social programmes as it entails receiving back persons who are often low-skilled. Another negative consequence can be a reduction in remittance flows. Nor is it in the interest of third countries to receive back non-nationals who have transited their territory *en route* to the EU, or who have remained on their territory for a period of time. As transit countries, they can be confronted with considerable burdens, of both a technical and financial nature, since they will have to deal with the repatriation of the non-nationals readmitted from the EU. Such concerns have been amplified by the fact that third-countries concluding a readmission agreement would be confronted with potential returns from, by now, a block of twenty-five countries. Furthermore, where public opinion in the EU strongly demands action against illegal immigration including effective instruments for return, third countries concerned also have their national public to answer to.

Secondly, there are several *technical aspects related to the substance and format of Community readmission agreements*, which have been a complicating factor in negotiations. With regard to substance, the negotiating directives with which the Commission is provided by the Council are not only detailed and elaborate in technical terms but also ambitious in policy terms in order to make full use of the Community's "negotiating weight". This sometimes limits the room for manoeuvre for the Commission in negotiations at a technical level since the stakes are set high by the standard inclusion of provisions concerning the readmission of third country nationals, and transit provisions. It is superfluous to state that especially the readmission of third country nationals who have transited through the territory of the partner third-country, or have remained there for a certain period of time, is usually a difficult issue on which to reach agreement.

Finally, it is needless to recall that Community readmission negotiations – as any Community negotiations – require the *full and unreserved diplomatic and political support from all Member States*. Without this support, the Commission's credibility and negotiating position is severely damaged and the advantages possibly gained by individual Member States from this situation are detrimental to the Community in its entirety. This could already be negatively felt by the Commission, in particular, in the negotiations with Sri Lanka and Pakistan, which have been considerably delayed, *inter alia*, by parallel bilateral Member States negotiations and contacts.

In conclusion, there are a series of external and internal factors of a political and technical nature which make the negotiating position of the Commission a challenging one and which explain (to a large part) the delay in the conclusion of some of the envisaged Community readmission agreements. At the same time, however, it is beyond doubt that, once

**DE**

18

**DE**

successfully concluded, Community readmission agreements do provide a clear added-value due to their more comprehensive scope of application.

#### V. MONITORING AND EVALUATION MECHANISM

The Seville and Thessaloniki European Council reaffirmed that EU dialogue and actions with third countries in the field of migration should be part of an overall integrated, comprehensive and balanced approach, which should be differentiated, taking into account the existing situation in the different regions and in each individual partner country. In this respect, the European Council recognised the importance of developing a monitoring and evaluation mechanism for the cooperation of third-countries in the field of migration.

In its conclusions of 8 December 2003, the Council defined the objectives and elements of the monitoring and evaluation mechanism in more detail. The aim of the mechanism is to monitor the migratory situation in the third countries concerned and also their administrative and institutional capacity to manage asylum and migration, including the actions undertaken in order to tackle illegal migration. The mechanism is intended to provide the Council with all the relevant information for the systematic assessment and evaluation of the cooperation of the countries in question and the reasons that might hamper effective cooperation. The results of the monitoring and assessment activity are to be presented annually by the Commission. The Commission plans to present its first annual report before the end of 2004. This "pilot report" will cover six countries (Albania, China, Serbia and Montenegro, Morocco, Tunisia and Libya), five of which have already been identified by the Council as target countries for Community readmission agreements.

The final aim of the monitoring and evaluation mechanism is mentioned in conclusions 34 to 36 of the Seville European Council: in case, after a systematic compilation and assessment of all facts, and after full use has been made of existing Community mechanisms without success, the Council may unanimously find that a third country has shown an unjustified lack of cooperation in joint management of migration flows. In that event, the Council may, in accordance with the rules laid down in the treaties, adopt measures or positions under the Common Foreign and Security Policy and other EU policies, while honouring the Union's contractual commitments and not jeopardising development cooperation objectives.

**DE**

19

**DE**