

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: OSA; Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle; palauttamista koskeva EU:n toimintaohjelma

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: OSA; Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle; palauttamista koskeva EU:n toimintaohjelma (E 56/2015 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Tero Mikkola, sisäministeriö
- poliisitarkastaja Joni Länsivuori, sisäministeriö
- rajaturvallisuusasiantuntija, komentajakapteeni Mikko Simola, sisäministeriö
- ylitarkastaja Janne Kinnunen, Maahanmuuttovirasto
- poliisitarkastaja Mia Poutanen, Poliisihallitus

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoasiainministeriö

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Komission tiedonannossa todetaan, että keskeisenä osana EU:n muuttoliikkeeseen ja laittoman maahanmuuton vähentämiseen liittyviä kokonaisvaltaisia toimia on laittomasti oleskelevien maahanmuuttajien palauttaminen kotimaihinsa noudattaen non-refoulementperiaatetta (palauttamiskiellon periaate) täysimääräisesti. Komissio huomauttaa, että vuonna 2014 EU:sta poistui alle 40 prosenttia poistumismääräyksen saaneista laittomasti oleskelevista maahanmuuttajista. Euroopan muuttoliikeagendassa korostettiin lisäksi, että yhtenä laittoman maahanmuuton kannustimena on tieto siitä, ettei EU:n järjestelmä laittomasti oleskelevien maahanmuuttajien palauttamiseksi ole riittävän tehokas. Komissio katsoo, että järjestelmällinen joko vapaaehtoisuuteen tai pak-

Valiokunnan lausunto HaVL 22/2015 vp

kokeinoihin perustuva palauttaminen on yksi tehokkaimmista tavoista puuttua laittomaan maahanmuuttoon.

Komissio ilmoittaa vastaavansa tällä palauttamista koskevalla EU:n toimintaohjelmalla neuvoston pyyntöön eurooppalaisen palauttamisohjelman perustamisesta. Ohjelmassa määritellään välittömät ja keskipitkän aikavälin toimet, joilla palauttamista koskevaa EU:n järjestelmää tehostetaan. Komissio mainitsee, että kaikkien tiedonannon mukaisten toimien on oltava linjassa kansainvälisten ihmisoikeusnormien kanssa ja että EU:n palauttamispolitiikan tehostamiseen on varattava asianmukaiset resurssit.

Palauttamista koskevan EU:n toimintaohjelman toimenpiteet jakautuvat tiedonannon mukaan kahteen suurempaan kokonaisuuteen. Ensinnäkin tehostetaan laittomasti oleskelevien maahanmuuttajien palauttamista koskevaa EU:n järjestelmää. Toisena laajana kokonaisuutena on takaisinottoa koskevan yhteistyön tehostaminen alkuperä- ja kauttakulkumaiden kanssa.

Laittomasti oleskelevien maahanmuuttajien palauttamista koskevan EU:n järjestelmän tehostamisen alla mainitaan viisi välittömiä toimia ja keskipitkän aikavälin toimia sisältävää toimenpidekokonaisuutta: vapaaehtoisen paluun edistäminen, EU:n sääntöjen noudattamisen tiukempi valvonta, palauttamisten täytäntöönpanoa koskevan tietojenvaihdon parantaminen, Frontexin aseman ja toimeksiannon vahvistaminen sekä yhdenmety palauttamisen hallintajärjestelmä.

Alkuperä- ja kauttakulkumaiden kanssa tehtävän takaisinottoa koskevan yhteistyön tehostamisen alla mainitaan myös viisi välittömiä toimia ja keskipitkän aikavälin toimia sisältävää toimenpidekokonaisuutta: takaisinottoa koskevien sitoumusten tehokas täytäntöönpano, nykyisten takaisinottosopimuksia koskevien neuvottelujen saattaminen päätökseen ja uusien aloittaminen, takaisinottoa koskevat korkean tason poliittiset vuoropuhelut, uudelleenkotoutumisen tukeminen ja valmiuksien kehittäminen sekä EU:n vipuvoiman lisääminen palauttamista ja takaisinottoa koskevissa kysymyksissä.

Vapaaehtoisen paluun edistämisen osalta komission ehdotukset välittömiksi toimiksi ovat jäsenvaltioiden vapaaehtoista paluuta koskevien järjestelmien välisistä eroista aiheutuvien vaikutusten seuranta sekä tuetun vapaaehtoisen paluun ohjelmien rahoittaminen turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston kautta. Ehdotukset keskipitkän aikavälin toimiksi ovat vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotoutumista koskevien ohjelmien parhaiden käytäntöjen edistäminen Euroopan muuttoliikeverkoston kautta sekä uudelleenkotoutumista koskevien yhteisten ohjelmien tukeminen.

EU:n sääntöjen noudattamisen tiukemman valvonnan osalta komission ehdotukset välittömiksi toimiksi ovat paluudirektiivin täytäntöönpanon arviointi ja palauttamista koskevat Schengen-arvioinnit (käynnissä). Ehdotukset keskipitkän aikavälin toimiksi ovat paluudirektiivin mahdollinen tarkistaminen sen täytäntöönpanoa koskevan toisen kertomuksen pohjalta (viimeistään vuonna 2017), palauttamisen parhaiden käytänteiden ja esteiden kartoittaminen kansallisessa lainsäädännössä ja hallintokäytännössä Euroopan muuttoliikeverkoston kautta sekä tuettua vapaaehtoista paluuta koskevien tietojen yhdistäminen turvapaikkamenettelyihin.

Valiokunnan lausunto HaVL 22/2015 vp

Palauttamisten täytäntöönpanoa koskevan tietojenvaihdon parantamisen osalta komission ehdotukset välittömiksi toimiksi ovat Schengenin tietojärjestelmän arviointi (käynnissä) ja oleskelulupien peruuttamiseen liittyvän kansallisten yhteyspisteiden verkoston perustaminen. Ehdotukset keskipitkän aikavälin toimiksi ovat lainsäädäntöehdotukset maahantulokieltojen ja palauttamispäätösten pakollisesta tallentamisesta Schengenin tietojärjestelmään (2016), älykkäitä rajoja koskeva tarkistettu ehdotus (2016), Eurodacasetuksen mahdollisen laajentamisen tarkasteleminen sekä viisumitietojärjestelmän täytäntöönpanon arviointi (2016).

Frontexin aseman ja toimeksiannon vahvistamisen osalta komission ehdotukset välittömiksi toimiksi ovat Frontexin koordinoimien yhteisten palauttamisoperaatioiden järjestelmällisempi käyttö sekä Frontexin järjestämä johtavien saattajien ja saattajien koulutus (käynnissä). Ehdotus keskipitkän aikavälin toimeksi on lainsäädäntöehdotusten tekeminen Frontexin toimeksiannon laajentamisesta palauttamisasioiden (2016). Tässä kohdassa tuodaan esiin myös etulinjan jäsenvaltioille annettavan tuen parantaminen uuden lähestymistavan mukaisesti (Euroopan muuttoliikeagendassa lanseerattu ns. Hotspot-lähestymistapa).

Yhdennetyn palauttamisen hallintajärjestelmän osalta komission ehdotukset välittömiksi toimiksi ovat yhdennetyn palauttamisen hallintajärjestelmän perustaminen, eurooppalaisten muuttoliiketyhteyshenkilöiden (EMLO) tehtävien ja ensisijaisten kohdemaiden määrittely sekä palauttamista koskevien tilastotietojen keruun parantamiseen tähtäävä etenemissuunnitelma. Ehdotukset keskipitkän aikavälin toimiksi ovat eurooppalaisten muuttoliiketyhteyshenkilöiden (EMLO) lähettäminen keskeisiin kolmansiin maihin, maahanmuuttoalan yhteyshenkilöverkostoja koskevan EU:n lainsäädännön arviointi ja mahdolliset lainsäädäntöehdotukset sen tarkistamiseksi sekä mahdollisuuksien tutkiminen EU:n kulkulupien (laissez-passer) tunnustamisen lisäämiseksi kolmansissa maissa.

Takaisinottoa koskevien sitoumusten tehokkaan täytäntöönpanon osalta komission ehdotus välittömäksi toimeksi on kahdenvälisen takaisinottoa koskevien kokousten järjestäminen Saharan eteläpuolella sijaitsevien alkuperämaiden kanssa, alkaen Nigeriasta ja Senegalista. Keskipitkän aikavälin toimenpiteitä ei tässä kohdassa esitetä.

Nykyisten takaisinottosopimuksia koskevien neuvottelujen päätökseen saattamisen ja uusien aloittamisen osalta komission ehdotus välittömäksi toimeksi on neuvottelujen käynnistäminen tai uudelleenkäynnistäminen Pohjois-Afrikan maiden kanssa. Ehdotus keskipitkän aikavälin toimeksi on mahdollisuuksien selvittäminen neuvottelujen käynnistämiseksi uusista takaisinottosopimuksista tärkeimpien alkuperämaiden kanssa.

Takaisinottoa koskevien korkean tason poliittisten vuoropuhelujen osalta komission ehdotus välittömäksi toimeksi on ensisijaisia maita koskevan luettelon ja aikataulun määrittäminen korkean tason vuoropuhelujen varten. Ehdotus keskipitkän aikavälin toimeksi on korkean tason poliittisten vuoropuhelujen käynnistäminen ja toteuttaminen.

Uudelleenkotoutumisen tukemisen ja valmiuksien kehittämisen osalta komission ehdotukset välittömiksi toimiksi ovat takaisinottoa koskevien valmiuksien kehittämistä koskevan rahoitusvälineen perustaminen, vapaaehtoista paluuta koskevat ohjelmat kolmansissa maissa osana alueellisia kehitys- ja suojeleohjelmia sekä vapaaehtoista paluuta Länsi-Balkanilta koskevien ohjelmien

Valiokunnan lausunto HaVL 22/2015 vp

tukeminen. Ehdotus keskipitkän aikavälin toimeksi on paluumuuttajien uudelleenkotoutumisen rakenteellinen tuki muuttoliikettä koskevassa Vallettan EU—Afrikka-huippukokouksessa perustettavasta hätärahastosta.

EU:n vipuvoiman lisäämiseksi palauttamista ja takaisinottoa koskevissa kysymyksissä komission ehdotukset välittömiksi toimiksi ovat sopimus kattavasta toimenpidepaketista, jolla tuetaan takaisinottoa koskevia neuvotteluja ja ”enemmällä enemmän” — periaatteeseen pohjautuvaa palauttamisten parantamista sekä palauttamisen ja takaisinoton asettaminen etusijalle kaikissa kaikissa yhteydenpidossa sellaisten maiden kanssa, joihin palautusten määrä on vähäinen. Ehdotus keskipitkän aikavälin toimeksi on räätälöityjen maakohtaisten pakettien kehittäminen.

Tiedonantoon liittyvien komission päätelmien mukaan EU:n laittomasti oleskelevien maahanmuuttajien palauttamisjärjestelmän tehostaminen edellyttää poliittista tahtoa ja priorisointia, EU:n sääntöjen täysimääräisen soveltamista sekä asianmukaisia hallintojärjestelmiä ja resursseja kansallisella tasolla. Komissio katsoo, että paluudirektiivin täytäntöönpanossa jäsenvaltioissa on parantamisen varaa ja keskittyy varmistamaan sen täysimääräisen soveltamisen käyttämällä myös rikkomismenettelyä. Lisäksi se aikoo käyttää Schengenin arviointimekanismin mukaista kansallisten palauttamisjärjestelmien arviointia puutteiden tunnistamiseksi ja korjaamisen auttamiseksi.

Komissio aikoo lisätä Frontexin tukemista ja tekee lainsäädäntöehdotuksia viraston roolin huomattavaksi laajentamiseksi palauttamisasioissa. Komissio katsoo, että Frontexin palauttamistoimiston perustamisen avulla virasto voi lisätä merkittävästi apuaan palauttamisasioissa. Se aikoo myös tehdä säädösehdotuksia, joilla voidaan tehostaa EU:n tietojärjestelmiä palauttamispäätöksiä koskevien tietojen vaihdon nopeuttamiseksi ja niiden täytäntöönpanon helpottamiseksi koko Schengen-alueella. Komissio näkee tehokkaan palauttamisjärjestelmän edellyttävän laittomasti oleskelevien maahanmuuttajien takaisinoton priorisointia kolmansien maiden suhteissa.

Valtioneuvoston kanta

Komission tiedonanto palauttamista koskevasta EU:n toimintaohjelmasta on sisällöltään kunnianhimoinen mutta välttämätön sekä EU:n maahanmuuttopolitiikan että palautusten toimivuuden kannalta. Suomi pitää paluuta ja palauttamista koskevien yhteisten toimien tehostamista ja niiden osuutta EU:n maahanmuuttopolitiikassa erittäin tärkeänä.

Komission toteamalla tavalla vapaaehtoisen paluun tulee aina olla ensisijainen vaihtoehto aina kun se on mahdollinen ja palaajia tulee kannustaa osallistumaan paluuhankkeisiin. On tärkeää, että palaajat pääsevät helposti EU:n tukemien vapaaehtoista paluuta koskevien ohjelmien piiriin, kuten turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) tukemiin hankkeisiin. Myös kansainvälisten järjestöjen kanssa tehtävän yhteistyön hyödyntäminen vapaaehtoista paluuta koskevien toimenpiteiden yhteydessä on tärkeää. Uudelleenkotoutumisen tukeminen sekä paluiden ja uudelleenkotoutumisen seuranta muodostavat tärkeän osan paluiden pitkäjänteisestä toimeenpanosta.

Pakkopalautukset ja pakkokeinoihin perustuva uhka ovat välttämättömiä sekä EU:n maahanmuuttopolitiikan että vapaaehtoisen paluun toimivuuden takaamiseksi. Frontexin roolin vahvis-

Valiokunnan lausunto HaVL 22/2015 vp

taminen paluiden toteuttamisessa on erityisesti näistä syistä EU:n virastojen, jäsenmaiden ja kolmansien maiden välisen yhteistyön toimivuuden kannalta tarpeellinen uudistus. Lisäksi palautustoimintoja koordinoivan viranomaisen tarve Euroopan tasolla on ilmeisen välttämätön. EU:n palautustoimiston perustamisessa Frontexin yhteyteen tulisi varmistaa, että viraston toiminnan asianmukaiseksi järjestämiseksi tehtäisiin tarvittavat päätökset, mukaan lukien säännöspohja ja resursointi (talousarvio ja henkilöstö).

Takaisinottoa koskevan yhteistyön tehostaminen alkuperä- ja kauttakulkumaiden kanssa on ensisijaisen tärkeää paluiden toteuttamisen ja onnistumisen kannalta. Jo voimassa olevien takaisinotto-sopimusten tehokkaan täytäntöönpanon ohella uusien sopimusten solmiminen erityisesti Suomen kannalta keskeisten kolmansien maiden kanssa on tärkeää.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Johdanto

Komission tiedonannosta ilmenee, että vuonna 2014 vain alle 40 prosenttia poistumismääräyksen saaneista laittomista maahanmuuttajista on poistunut EU:n ulkopuolelle. Toisin sanoen yli 60 prosenttia poistumismääräyksen saaneista on jäänyt laittomasti unionin alueelle. Tämä esimerkki kuvaa EU:n palauttamisjärjestelmän vaatimatonta toimivuutta. Kuluvana vuonna turvapaikanhakijoiden määrä on kasvanut Euroopassa yli 1,2 miljoonaan. Laittomasti Eurooppaan jäävien määrä uhkaakin nousta merkittävästi entisestään, kun tiedetään, että turvapaikanhakijoista vain osa saa pakolaisaseman tai toissijaiseen suojeluun perustuvaa kansainvälistä suojelua. Turvapaikanhakijoissa on kuitenkin myös ihmisiä, jotka tulevat esimerkiksi köyhyyttä pakoon tai muutoin paremman elämän toivossa ilman, että he täyttävät turvapaikkajärjestelmän mukaisia kansainvälisen suojelun saamisen edellytyksiä.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että EU:n alueella laittomasti oleskelevien palauttamista tehostetaan niin, että luottamus unionin turvapaikkajärjestelmään voidaan palauttaa. Se ei tule olemaan helppoa, eivätkä lähtökohdat luottamuksen palauttamiseksi ole syntymään päässeessä tilanteessa hyvät. Yhteinen turvapaikkapolitiikka on sisältynyt EU:n tavoitteisiin jo ainakin vuodesta 1999 lähtien, jolloin Suomen puheenjohtajuuskaudella on Tampereen huippukokouksessa päätetty, että EU:lla tulee olla yhteinen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka sekä yhteinen turvapaikkajärjestelmä. Tavoitteen toteutumisen määräaikaa on sittemmin jouduttu siirtämään kerta toisensa jälkeen, vaikka tavoite on kirjattu monivuotisiin EU:n oikeus- ja sisäasioiden toimintaohjelmiin. Kaikkiaan eteneminen on ollut liian hidasta. Retoriikka on tavanomaiseen tapaan ollut etäällä saavutetuista konkreettisista tuloksista. Puheenvuoroja on ollut paljonkin ja osin toimenpiteitäkin, mutta toimeenpano ja toimeenpanon valvonta on ollut riittämätöntä seurauksin, että kokonaiskuvassa todellisia tuloksia on saavutettu aivan liian vähän. Valitettavasti tehottomuus on ollut vallitseva tila vuodesta toiseen ja osaksi siitä syystä painetta syntyneisiin maahanmuuttovirtoihin ei ole kyetty vähentämään.

Palauttamista koskevan toimintaohjelman komissio ilmoittaa olevan vastaus Eurooppa-neuvoston pyyntöön eurooppalaisen palauttamisjärjestelmän laatimiseksi. Toimintaohjelma sisältää komission näkemykset välittömistä ja keskipitkän aikavälin toimista EU:n palauttamisjärjestelmän

Valiokunnan lausunto HaVL 22/2015 vp

tehostamiseksi. Komission mukaan ohjelmalla pyritään maksimoimaan jo toteutettavien toimien vaikutuksia ja se sisältää myös uusia erikseen toteutettavia toimenpide-ehdotuksia. Tavoitteena on luoda yhtenäinen toimintakehys, jonka tukena on jäsenvaltioiden, EU:n virastojen ja maahanmuuttajien alkuperämaiden toimiva yhteistyö. Toimintasuunnitelmassa tunnustetaan jäsenvaltioiden keskeinen rooli ja vastuu EU:n palauttamispolitiikan toteuttamisessa. Syntynyt tilanne huomioon ottaen valiokunta ei pidä, toisin kuin valtioneuvoston kannassa, komission toimintasuunnitelmaa kunnianhimoisena. Se on joka tapauksessa välttämätön ja saattaa osoittautua vielä riittämättömäksi. Olennaisia ovat viivytyksettä aikaan saatavat käytännön konkreettiset tulokset, mikä tarkoittaa sitä, että laittomasti oleskelevat saadaan palautettua nopeasti ja tehokkaasti EU:n ulkopuolelle.

EU:n palauttamispolitiikan tehostaminen edellyttää komission mukaan myös asianmukaisten resurssien varaamista tarkoitukseen. Jäsenmaiden palautustoimien toteuttamiseksi Euroopan paluurahaston lisäksi turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta (AMIF) on tarkoitus tukea palauttamistoimia sekä käyttää kansallisissa ohjelmissa yhteensä yli 800 miljoonaa euroa vuosina 2014—2020. Kyseessä oleva suuri rahamäärä on kuitenkin valitettavasti vain osa niistä eri kustannuksista, jotka kaikkinsa ja väistämättä näyttävät unionille ja sen jäsenmaille aiheutuvan syntyneestä maahanmuuttokriisistä. Valiokunnassa on käsiteltävänä myös asia E 54/2015 vp, joka koskee laajemmin EU:n taloudellisia toimia maahanmuuttokriisin hallitsemiseksi ja josta valiokunta tulee erikseen antamaan lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Laittomien maahanmuuttajien palauttamisen tehostaminen

Vapaaehtoinen paluu ja sen edistäminen ovat merkittäviä elementtejä laittomasti unionin alueella oleskelevien poistamiseksi kustannustehokkaasti EU:n ulkopuolelle. Rahastojen hyödyntäminen, yhteistyö kansainvälisten järjestöjen ja palautettavia vastaanottavien maiden kanssa sekä vapaaehtoisen paluun seuranta ovat palauttamisten toimeenpanon tärkeitä osia. Unionin maahanmuuttopolitiikan ja vapaaehtoisen paluun toimivuuden parantamiseksi sekä paluiden toteutumisen varmistamiseksi tarvitaan myös viranomaisten pakkokeinoin tapahtuvia entistä tehokkaampia palautuksia.

EU:n palauttamisdirektiivissä asetetaan jäsenvaltioille oikeudellinen velvoite tehdä palauttamispäätös jäsenmaan alueella laittomasti oleskelevista kolmannen maan kansalaisista ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin päätösten täytäntöön panemiseksi. Täyttääkseen velvoitteensa jäsenmaan on käytettävä myös säilöönottoa, jos se on tarpeen laittomien maahanmuuttajien pakenemisen välttämiseksi ja toiseen jäsenvaltioon siirtymisen estämiseksi. Laittomasti oleskelevan tavoittamisen varmistamiseksi tulisi valiokunnan mielestä olla jo turvapaikkaprosessin aikana käytettävissä riittävän tehokas mekanismi, jonka avulla tiedettäisiin turvapaikanhakijan olinpaikka.

Valiokunta katsoo, että komission tulee käynnistää rikkomusmenettelyt niitä jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät täysimääräisesti noudata kaikkia palautusdirektiivin velvoitteita mukaan luettuna velvollisuutta tehdä ja panna täytäntöön palauttamispäätökset. Komission tiedonannosta ilmenee, etteivät tietyt jäsenvaltiot tee järjestelmällisesti palauttamispäätöksiä alueellaan kiinniote- tuista laittomista maahanmuuttajista tai henkilöistä, joiden turvapaikkahakemukset on hylätty.

Valiokunnan lausunto HaVL 22/2015 vp

Valiokunta yhtyy komission näkemykseen siitä, että vaikuttava palauttamispolitiikka edellyttää toimivaa turvapaikkajärjestelmää, jotta voidaan varmistaa, että perusteettomat ja hylätyt turvapaikkahakemukset johtavat kyseisten hakijoiden nopeaan poistamiseen EU:n alueelta. Tosiasia kuitenkin on, ettei tällaista toimivaa turvapaikkajärjestelmää ole olemassa kattavasti jäsenmaissa. Vakavia puutteita löytyy myös niiden ulkorajamaiden joukosta, joihin on kohdistunut pidempään maahanmuuttopainetta. Vaikka kehittämistoimenpiteille on ollut aikaa vuosikausia, toimenpiteet turvapaikkajärjestelmien asianmukaiseksi toteuttamiseksi ovat olleet osassa jäsenmaita kovin vaatimattomia.

Maissa, joissa ei ole toimivaa turvapaikkajärjestelmää, on ilmennyt puutteita myös muun muassa unionin ulkorajojen valvonnassa. Henkilöitä ei myöskään ole asianmukaisesti ja kattavasti rekisteröity, vaan heitä pääsee kulkemaan suhteellisen vapaasti sisärajojen yli jäsenmaasta toiseen. Tällöin laittomat maahanmuuttajat voivat välttää palauttamisen siirtymällä toiseen jäsenvaltioon Schengenin alueella. Tosiasia on myös, ettei EU:ssa ja sen jäsenmaissa ole puututtu kunnolla EU:n sääntöjen jatkuvaan laiminlyömiseen. Tätä taustaa vasten valiokunta pitää myönteisenä, että tiedonannossa todetaan myös jäsenmaiden oikeudellisten ja hallinnollisten puutteiden olevan keskeisessä asemassa toimivan palautuspolitiikan kannalta. Jäsenvaltioiden on osoitettava riittävää päättäväisyyttä ja kohdennettava asianmukaiset resurssit mukaan lukien rahoitus, henkilöstö ja säilöönottokapasiteetti, jotta voidaan varmistaa, että laittomat maahanmuuttajat tavoitetaan fyysisesti palauttamista varten ja otetaan tarvittaessa säilöön.

Jäsenvaltiot eivät tällä hetkellä jaa maahanmuuttajista tekemiään palauttamispäätöksiä tai maahantulokieltoja koskevia tietojaan. Tästä johtuen laitton maahanmuuttaja, jolla on oikeudellinen velvoite poistua unionin alueelta, voi välttää palauttamisen yksinkertaisesti siirtymällä toiseen jäsenvaltioon Schengen-alueella.

Valiokunta pitää tärkeänä tiedonannosta ilmenevää komission kantaa, että se tulee ehdottamaan kaikkien jäsenvaltioiden velvoittamista sisällyttämään kaikki maahantulokielto Schengenin tietojärjestelmään, jotta voidaan estää jossakin jäsenvaltiossa maahantulokieltoon asetettujen tulo toisen jäsenvaltion kautta uudelleen Schengenin alueelle. Samoin Schengenin tietojärjestelmään on tarpeen vastaisuudessa sisällyttää kaikki jäsenmaiden tekemät palauttamispäätökset, jotta voidaan jäljittää sellaisia maahanmuuttajia, jotka yrittävät paeta palauttamismääräyksiä siirtymällä toiseen jäsenvaltioon. Lisäksi on perusteltua kehittää Schengenin tietojärjestelmään keskitetty automaattinen sormenjälkien tunnistusjärjestelmä henkilöllisyyden selvittämisen helpottamiseksi niiden osalta, joiden henkilöllisyyttä ei ole voitu varmentaa.

Kaikkiaan valiokunta korostaa, että olemassa olevia eurooppalaisia tietojärjestelmiä on käytettävä nykyistä tehokkaammin EU:n palauttamisjärjestelmän tehostamiseksi. Schengenin tietojärjestelmän ohella tämä koskee erityisesti viisumitietojärjestelmää (VIS) ja Eurodac-järjestelmää.

Edellä lausutun lisäksi valiokunta pitää tärkeänä niin sanottuja älykkäitä rajoja koskevaa tarkistettua ehdotusta, joka mahdollistaisi sallittua oleskeluaikaa pidempään jääneiden jäljittämisen ja helpottaisi henkilöllisyysasiakirjansa tuhonneiden henkilöiden tunnistamista. Komissio on luvanut tehdä asiaa koskevan ehdotuksen vuoden 2016 alussa.

Valiokunnan lausunto HaVL 22/2015 vp

Tällä hetkellä Frontexin tehtäviin kuuluu antaa jäsenmaille apua laittomien maahanmuuttajien palauttamisessa puuttumatta palauttamispäätösten perusteisiin. Erityisesti virasto järjestää yhteisiä palauttamisoperaatioita ja määrittelee parhaita käytäntöjä maahanmuuttajien maasta poistamiseksi.

Valiokunta katsoo, että Frontexin roolia palauttamisissa ja palautuksiin liittyvissä jäsenmaiden operatiivisten valmiuksien tukemisessa tulee vahvistaa. Tiedonannon mukaan komissio tarkastelee ennen lainsäädäntöehdotustensa antamista Frontexin tehtäväkentän laajentamista ulkorajavalvonnan operatiivisen yhteistyön koordinointiin ja laittomien maahanmuuttajien palauttamiseen. Komissio ilmoittaa tulevana ehdottamaan myös Frontexin palauttamistoimiston perustamista. Komissio aikoo myös arvioida nopean palauttamisen Frontex-toimintaryhmien perustamista. Valiokunta pitää lisäksi tärkeänä riittävien lisäresurssien osoittamista Frontexille.

Takaisinottoa koskevan yhteistyön tehostaminen alkuperä- ja kauttakulkumaiden kanssa

Valiokunta yhtyy tiedonannon näkemykseen siitä, että maahanmuuttajien alkuperä- ja kauttakulkumaiden kanssa tehtävä palauttamista ja takaisinottoa koskeva yhteistyö on olennaisen tärkeää sekä vapaaehtoisten paluun että pakkotoimin tapahtuvien palautusten toteuttamisen ja onnistumisen kannalta. Etusijalla ovat komission mukaan ne Afrikan maat, joista lukuisat EU:ssa laittomasti oleskelevat maahanmuuttajat saapuvat tai joista he ovat peräisin. Afrikan maihin palautetaan vain alle 30 prosenttia EU:n alueella laittomasti oleskelevista. Valiokunta painottaa omalta osaltaan alueellisesti kattavamman lähestymistavan tärkeyttä maahanmuuttokriisin ratkaisemiseksi.

Unionin puitteissa tulee toimia sen varmistamiseksi, että takaisinottoa koskevat sitoumukset pannaan täytäntöön tehokkaasti ja viipymättä. Samalla on saatettava käynnissä olevat takaisinottosopimusneuvottelut mahdollisimman nopeasti päätökseen ja aloitettava neuvottelut uusista takaisinottosopimuksista kattavan takaisinottojärjestelmän toteuttamiseksi. Myös poliittisen vuoropuhelun ylläpitäminen kolmansien maiden kanssa on sopimusten aikaan saamiseksi ja niiden soveltamisen kannalta merkityksellistä. Kolmansien maiden kanssa tehtävään yhteistyöhön liittyen valiokunta näkee tarpeellisena komission tiedonannosta ilmenevän turvapaikanhakijoiden alkuperä- ja kauttakulkumaiden kanssa eri muodoissa tehtävän yhteistyön positiivisen vipuvaikutuksen palauttamisten toimeenpanossa ja myös muuttohalukkuuden vähentämisessä.

Lopuksi

Komission toimintaohjelma laittomasti oleskelevien palauttamiseksi on osa keväällä 2015 annettua Euroopan muuttoliikeagendan toimeenpanoa. Valiokunta on edellä pitänyt komission toimintaohjelman tehokasta toteuttamista välttämättömänä. Myönteistä on, että ohjelmassa tunnistetaan aidosti ilmenevät ongelmat ja kuvataan merkittävässä määrin tarpeellisia toimenpiteitä ja toimenpide-ehdotuksia maahanmuuttokriisin johdosta.

Mainitun agendan toimeenpanemiseen liittyen komissio on lisäksi tehnyt ehdotuksensa myös turvapaikanhakijoiden siirtämisestä turvapaikkahakemusten käsittelemiseksi toiseen jäsenmaahan hätätilamekanismin nojalla (HaVL 8/2015 vp — U 10/2015 vp ja HaVL 19/2015 vp — U 16/2015 vp), EU:n yhteisestä turvallisten maiden luettelosta (HaVL 16/2015 vp — U 15/2015 vp) ja EU:n toimintasuunnitelmaksi ihmissalakuljetuksen torjumiseksi (HaVL 21/2015 vp — E 26/

Valiokunnan lausunto HaVL 22/2015 vp

2015 vp). Lisäksi valiokunnassa on käsiteltävänä mainittuun maahanmuuttoagendaan liittyen komission tiedonanto EU:n taloudellisista toimista muuttoliikkeen hallitsemiseksi (E 54/2015 vp).

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 8.12.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk

jäsen Thomas Blomqvist r

jäsen Antti Häkkänen kok

jäsen Elsi Katainen kesk

jäsen Kari Kulmala ps

jäsen Antti Kurvinen kesk

jäsen Mikko Kärnä kesk

jäsen Sirpa Paatero sd

jäsen Juha Pylväs kesk

jäsen Wille Rydman kok

jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps

jäsen Matti Semi vas

jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto