

Asia

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

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio antoi 13.5.2015 tiedonannon Euroopan muuttoliikeagendasta (COM(2015) 240 final). Osana muuttoliikeagendan toimeenpanoa komissio on 9.9.2015 antanut muuttoliikeagendaan liittyvän, useita ehdotuksia ja tiedonantoja sisältävän toisen toimeenpanopaketin. Toimeenpanopaketin sisältämistä asiakirjoista tässä kirjelmässä käsitellään tiedonantoa Euroopan parlamentille ja neuvostolle koskien palauttamista koskevaa EU:n toimintaohjelmaa (COM(2015) 453 final), jonka ohella komissio antoi suosituksen yhteiseksi palauttamiskäsikirjaksi.

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto keskusteli kokouksessaan 8.10.2015 näistä paluuta ja palauttamista koskevista asiakirjoista ja hyväksyi niihin liittyvät EU:n palautuspolitiikan tulevaisuutta koskevat päätelmät. Palauttamista koskevan EU:n toimintaohjelman jatkokäsittely ei ole vielä käynnistynyt.

Suomen 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 vahvistaminen 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 takaisinottosopimusten tehokkaan täytäntöönpanon ohella uusien sopimusten solmiminen erityisesti Suomen kannalta keskeisten kolmansien maiden kanssa on tärkeää.

Pääasiallinen sisältö

Komission tiedonannossa todetaan, että keskeisenä osana EU:n muuttoliikkeeseen ja laittoman maahanmuuton vähentämiseen liittyviä kokonaisvaltaisia toimia on laittomasti oleskelevien maahanmuuttajien palauttaminen kotimaihinsa noudattaen non-refoulement-periaatetta (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 pakkokeinoihin 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.

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), Eurodac-asetuksen 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 palauttamisasioissa (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 muuttoliikeyhteyshenkilöiden (EMLO) tehtävien ja ensisijaisten kohdemaiden määrittely sekä palauttamista koskevien tilastotietojen keruun parantamiseen tähtäävä etenemissuunnitelma. Ehdotukset keskipitkän aikavälin toimiksi ovat eurooppalaisten muuttoliikeyhteyshenkilöiden (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 kahdensivulisten 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 määrittelemisen korkean tason vuoropuhelua 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 tukeminen. Ehdotus keskipitkän aikavälin toimeksi on paluumuuttajien uudelleenkotoutumisen rakenteellinen tuki muuttoliikettä koskevassa Vallettan EU-Afriikka-huippukokouksessa perustettavasta hätärahosta.

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” -periaatteen pohjautuvaa palauttamisten parantamista sekä palauttamisen ja takaisinoton asettaminen etusijalle kaikissa kaikessa 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.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

Jaosto 6 kirjallinen menettely 14.10.2015.

Eduskuntakäsittely

E-kirje 15.10.2015.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

COM(2015) 453 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Tero Mikkola, sisäministeriö/MMO, tero.mikkola@intermin.fi, puh 050 396 0163

Mika Rytönen, sisäministeriö/RO, mika.rytkonen@raja.fi, puh. 029 542 1132

Joni Länsivuori, sisäministeriö/PO, joni.lansivuori@intermin.fi, puh. 050 456 0955

EUTORI-tunnus

EU/2015/1357

Liitteet**Viite**

Asiasanat	kansainvälinen suojelu, laitton maahanmuutto, maahanmuutto, muuttoliike, turvapaikka, turvapaikanhakijat
Hoitaa	SM, UM
Tiedoksi	EUE, OKM, OM, STM, TEM, TPK, VM, VNK
