



Bryssel 10.2.2021
COM(2021) 56 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**Palauttamista ja takaisinottoa koskevan yhteistyön kehittäminen osana
oikeudenmukaista, toimivaa ja kokonaisvaltaista EU:n muuttoliikepolitiikkaa**

1. Johdanto

Uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa¹ esitetään muuttoliikettä koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa, jossa tuodaan yhteen kaikki asiaankuuluvat toimintapolitiikan osa-alueet, jotta EU:hun voidaan rakentaa pitkän aikavälin kestävä järjestelmä muuttoliikkeen ja turvapaikka-asoiden hallintaa varten. Järjestelmän on oltava oikeudenmukainen ja tehokas, ja sillä on toisaalta taattava kansainvälistä suojelua tarvitsevien nopea suojelu ja kotouttaminen sekä toisaalta varmistettava niiden henkilöiden, joilla ei ole oleskeluoikeutta, tuloksellinen palauttaminen ja kestävä uudelleenkotouttaminen lähtömaihin.

Uudessa sopimuksessa korostetaan, että EU:n ulkopuolisten maiden kanssa on tärkeää solmia **kattavia, tasapainoisia, räätälöityjä ja molempia osapuolia hyödyttäviä muuttoliikekumppanuuksia**, joissa tehokas takaisinotto on tärkeänä osatekijänä. Näissä kumppanuuksissa on otettava huomioon sekä EU:n että kumppaneiden edut, ja ne on sisällytettävä EU:n yleisiin suhteisiin kolmansien maiden kanssa yhdessä muiden politiikka-alojen kuten kehitysyhteistyön, ulkomaisten investointien ja kaupan, kanssa. Näiden kumppanuuksien avulla pyritään vastaamaan yhteisiin haasteisiin ja hyödyntämään yhteisiä mahdollisuuksia tehostamalla muuttoliikkeen hallintaa ja hallinnan ohjausta, myös rajaturvallisuutta sekä maahanmuuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan torjuntaa; tukemalla pakolaisia ja vastaanottavia yhteisöjä kumppanimaisissa; luomalla taloudellisia mahdollisuuksia ja puuttamalla laittoman muuttoliikkeen perimmäisiin syihin; kehittämällä laillisia maahantuloväyliä ja houkuttelemalla osajia Eurooppaan sekä tehostamalla yhteistyötä takaisinoton ja uudelleenkotouttamisen alalla.

Olenainen osa EU:n kokonaisvaltaista ja uskottavaa muuttoliikepolitiikkaa on vahvempiin, tehokkaisiin ja inhimillisiin palauttamismenettelyihin perustuvan EU:n yhteisen palauttamisjärjestelmän luominen sekä takaisinottoa koskevan yhteistyön tehostaminen ulkoisten kumppanien kanssa. Tilanteessa, jossa jäsenvaltioiden toimintapolitiikat ovat tiiviisti sidoksissa toisiinsa ja yhden jäsenvaltion toteuttamat toimet vaikuttavat muihin jäsenvaltioihin, tarvitaan uusi ja kestävä eurooppalainen kehys, joka lisää yhtenäisyyttä, varmuutta ja selkeyttä. Uusi sopimus pohjustaa tietä **EU:n yhteiselle palauttamisjärjestelmälle**, jonka yhdenmukaisella ja johdonmukaisella lähestymistavalla varmistetaan, että palautukset voidaan toteuttaa EU:n muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikan yleisten tavoitteiden mukaisesti. Tämä edellyttää parempia menettelyjä, joilla vähennetään kansallisten lähestymistapojen hajanaisuutta, sekä tiiviimpää yhteistyötä ja vahvempaa yhteisvastuullisuutta kaikkien jäsenvaltioiden välillä.

Palauttamisen, takaisinoton ja uudelleenkotouttamisen onnistuminen riippuu myös siitä, toimivatko EU ja sen jäsenvaltiot Team Europe -lähestymistavan mukaisesti yhtenäisellä tavalla, käyttävätkö ne monipuolisesti eri välineitä ja asiaankuuluvia toimintapolitiikkoja ja käyvätkö ne koordinoitua ja jatkuvaa vuoropuhelua kumppanimaiden kanssa.

Jotta takaisinottoa koskevassa yhteistyössä edistyttäisiin käytännön tasolla, Eurooppa-neuvosto kehotti lokakuussa 2018² ottamaan käyttöön tarvittavat kannustimet hyödyntämällä kaikkia asiaankuuluvia EU:n toimintapolitiikkoja, välineitä ja työkaluja, myös

¹ COM(2020) 609 final.

² Mukaan lukien Eurooppa-neuvoston lokakuussa 2018 antamat päätelmät, EUCO 13/18: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13-2018-INIT/fi/pdf>

viisumipolitiikkaa. Tarkistetussa viisumisäännöstössä³ säädetään, että komissio arvioi kolmansien maiden takaisinoton alalla tekemän yhteistyön tasoa vuosittain ja raportoi siitä neuvostolle (25 a artikla). Kuten uudessa sopimuksessa vahvistetaan, viisumisäännöstön mukainen säännöllinen arviointiprosessi auttaisi ajan mittaan luomaan jäsennellyn lähestymistavan takaisinottoa koskevaan yhteistyöhön kolmansien maiden kanssa. Se olisi tärkeä väline myös muuttoliike- ja turvapaikka-asioita koskevien laajempien toimintapoliittisten tavoitteiden onnistuneen täytäntöönpanon kannalta.

Tässä tilanteessa komissio on saattanut päätökseen viisumisäännöstön mukaisen **ensimmäisen tosiseikkoihin perustuvan arvioinnin**, joka pohjautuu jäsenvaltioiden ja Schengenin säännöstöön osallistuvien maiden toimittamiin määrällisiin ja laadullisiin tietoihin sekä Eurostatin ja Euroopan raja- ja merivartioviraston (Frontex) keräämiin tietoihin palautuksista ja sääntöjenvastaisesti saapuneista henkilöistä. Komission arviointi antaa yhteistyöstä näyttöön perustuvan, kattavan ja yksityiskohtaisen kuvan, joka auttaa määrittämään, miten yhteistyötä voidaan parantaa kohdennetusti. Viisumisäännöstön mukaisesti arviointi esitetään neuvostolle, ja se toimii lähtökohtana jäsenvaltioiden ja kumppanimaiden kanssa käytäville keskusteluille.

Tässä tiedonannossa esitetään takaisinottoa koskevan kumppanimaiden yhteistyön ensimmäisen vuosittaisen arvioinnin yleiset tulokset. Tiedonannossa kuvataan, miten komissio aikoo jatkaa tällä arvioinnilla käynnistettyä prosessia palauttamiseen ja takaisinottoon liittyvien sisäisten ja ulkoisten haasteiden ratkomiseksi edelleen yhdenmetyllä, jäsennellyllä ja tehokkaalla tavalla – tarvittaessa tiiviissä yhteistyössä korkean edustajan ja jäsenvaltioiden kanssa näiden toimivaltuuksien mukaisesti.

Komission esittämän turvapaikka-asioden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevan uuden asetusehdotuksen mukaisesti tällä arvioinnilla voidaan pyrkiä parantamaan takaisinottoa koskevaa yhteistyötä myös helpottamalla kannustimien luomista muilla aloilla kuin viisumipolitiikassa, samalla kun otetaan huomioon unionin yleiset edut ja suhteet kumppanimaihin. Vaikka asetusehdotusta ei ole vielä hyväksytty, komissio ottaa tämän laajemman näkökulman huomioon jo tämän ensimmäisen arvioinnin jatkotoimissaan, sillä takaisinottoa koskevan yhteistyön konkreettinen edistyminen on erittäin tärkeää.⁴ Arvioinnin avulla voidaan selvittää, miten takaisinottoa koskevaa yhteistyötä voidaan tehostaa asianomaisten kumppanien kanssa. Yleisemmällä tasolla se voi myös antaa tietoa siitä, miten muuttoliikettä koskevaa yhteistyötä näiden kumppanien kanssa voitaisiin lujittaa osana kokonaisvaltaista lähestymistapaa.

2. Haasteet ja esteet – EU:n palauttamis- ja takaisinottojärjestelmän tehostaminen

Laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi ja niiden henkilöiden tuloksellisen palauttamisen varmistamiseksi, joilla ei ole oleskeluoikeutta unionin alueella, on ponnisteltu aiempaa tehokkaammin. Tästä huolimatta on vielä paljon tehtävää. Sääntöjenvastaisesti saapuvien

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 810/2009 yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta, sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2019/1155, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, EUVL L 188, 12.7.2019, s. 25.

⁴ Ks. turvapaikka-asioden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevan asetusehdotuksen 7 artikla, COM(2020) 610 final. Asetusehdotuksen mukaan kolmansien maiden yhteistyötä palauttamisen ja takaisinoton alalla koskevan arvioinnin olisi perustuttava 25 a artiklan mukaiseen kertomukseen ja muihin käytettävissä oleviin tietoihin. Näin ollen ehdotetun 7 artiklan mukaisten näkökohtien olisi katettava sekä viisumivapaat maat että maat, joiden kansalaisilta vaaditaan viisumi.

henkilöiden määrää voidaan todennäköisesti vähentää tekemällä kumppanimaiden kanssa tiivistä, molempia osapuolia hyödyttävää yhteistyötä eri osa-alueilla ja osana kattavaa muuttoliikekumppanuutta. Liian monet ihmiset pyrkivät yhä Eurooppaan vaarallisia ja sääntöjenvastaisia reittejä pitkin, mikä johtuu usein vaikeista sosioekonomisista ja poliittisista olosuhteista. Vuoden 2020 tammikuun ja marraskuun välisenä aikana Eurooppaan saapui sääntöjenvastaisesti yli 110 000 ihmistä⁵. On edelleen olennaisen tärkeää tehostaa toimia maahanmuuttajien salakuljetuksen torjumiseksi.

Suuri osa sääntöjenvastaisesti saapuneista henkilöistä ei todennäköisesti saa suojelua EU:ssa eikä oleskeluoikeutta muista syistä. Ensimmäistä kertaa tehtyjen hakemusten keskimääräinen hyväksymisaste EU:ssa oli vuonna 2019 vain 30 prosenttia⁶. Niiden henkilöiden palauttaminen, joilla ei ole oleskeluoikeutta, on edelleen vaikeaa. Palautettavista henkilöistä vain kolmasosa palaa tosiasiallisesti⁷ ja heistä alle 30 prosenttia palaa vapaaehtoisesti. Palauttamisessa ja takaisinotossa saavutetut riittämättömät tulokset johtuvat niistä monista haasteista, joita jäsenvaltiot kohtaavat toteuttaessaan menettelyjä määrätäkseen sääntöjenvastaisesti saapuneiden henkilöiden palauttamisesta ja tehdessään kolmansien maiden kanssa takaisinottoa koskevaa yhteistyötä.

Covid-19-pandemia on tuonut palauttamis- ja takaisinotto-operaatioihin lisähaasteita. Vaikka matkustusrajoitukset ovat edelleen voimassa kaikkialla maailmassa, turvapaikka- ja palauttamismenettelyjä olisi jatkettava ja niissä olisi noudatettava asianmukaisia toimenpiteitä palautettavien henkilöiden ja vastaanottavien yhteisöjen terveyden suojelemiseksi. Covid-19-rajoitusten vuoksi myös uudelleensijoittamistoimet olivat keskeytyneinä, mutta ne on käynnistetty uudelleen merkittävilta osin.

2.1. Palauttamismenettelyihin liittyvät unionin sisäiset haasteet

Jäsenvaltioiden oikeudelliset ja hallinnolliset palauttamiskehykset vaihtelevat huomattavasti, ja jokaisessa kansallisessa järjestelmässä on sekä puutteita että hyviä käytäntöjä. Näiden puutteiden tunnistaminen ja korjaaminen sekä olemassa olevien hyvien käytäntöjen edistäminen ovat ensimmäinen askel kohti kestäviä, nopeita ja ennakoitavia palauttamismenettelyitä sekä maahantulijoiden oikeuksien suojelemista ja edistämistä EU:n lainsäädännön ja perusoikeuskirjan mukaisesti.

Toimivan palauttamispolitiikan pääasiallisia esteitä ovat huomattavat eroavaisuudet turvapaikka- ja palauttamismenettelyissä, menettelyiden pitkä kesto myös muutoksenhakuvaiheessa, vaikeudet pakenemisten ehkäisemisessä, riittämättömät resurssit ja infrastruktuurit sekä rajalliset hallinnolliset valmiudet toteuttaa palauttamispäätösten jatkotoimia, kuten pyytää takaisinottoa kolmansiin maihin.

Paras tapa varmistaa tehokas palaaminen ja edistää kestävämpiä ratkaisuja on pyrkiä siihen, että yhä useammat maahantulijat, joilla ei ole oleskeluoikeutta EU:ssa, päättävät lähteä

⁵ EU:hun sääntöjenvastaisesti saapuneiden määrä väheni yli 1,8 miljoonasta vuonna 2015 runsaaseen 110 000:een vuonna 2020 (tammikuu–marraskuu 2020).

⁶ Hyväksymisasteella tarkoitetaan pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman myöntämiseen johtavien myönteisten ensimmäisten päätösten osuutta ensimmäisten turvapaikkapäätösten kokonaismäärästä. Vuonna 2019 tehtiin yhteensä 541 085 päätöstä, ja pakolaisasema tai toissijaista suojelua myönnettiin 160 965:lle kolmannen maan kansalaiselle.

⁷ Vuonna 2019 määrättiin palaamaan 491 195 laittomasti oleskelevaa kolmannen maan kansalaista, joista 142 320 tosiasiallisesti palasi kolmanteen maahan.

vapaaehtoisesti. Vapaaehtoinen paluu yhdistettynä tehokkaisiin uudelleenkotouttamisstrategioihin tekee näistä operaatioista hyväksyttävämpiä ja auttaa niiden onnistumisessa.

Schengen-arviointien⁸ yhteydessä ja muista lähteistä, kuten Euroopan muuttoliikeverkostosta⁹, kerätyt tiedot vahvistavat, että vaikka jäsenvaltiot suosivat yleisesti vapaaehtoista paluuta, riittävän tuen tarjoaminen sääntöjenvastaisesti saapuneille henkilöille, jotka haluavat lähteä vapaaehtoisesti, on edelleen haasteellista. Tämä johtuu nykyisten ohjelmien kapeasta soveltamisalasta (joka kattaa esimerkiksi vain kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat), palauttamisneuvonnan puutteellisuudesta ja merkittävistä eroista palautettaville henkilöille tarjottavassa tuessa.

On myös olennaisen tärkeää, että heikommassa asemassa olevat henkilöt, erityisesti ilman huoltajaa olevat alaikäiset ja ihmiskaupan uhrin, saavat erityisesti heille räätälöityä apua ja suojelua sekä EU:ssa että kumppanimaissa. Suojatoimet, jotka EU on ottanut käyttöön ihmiskaupan uhrien suojelemiseksi ja varmistaa, että palauttamiskiellon periaatetta noudatetaan, on taattava tehokkaasti palauttamisprosessin kaikissa vaiheissa. Tässä on otettava huomioon muuttajien tarpeet ja erityisolosuhteet sekä tarve löytää kestäviä ratkaisuja heidän tilanteeseensa. Erityisesti lapsia varten olisi otettava käyttöön konkreettisia suojatoimia, joilla varmistetaan heidän oikeuksiensa kunnioittaminen.

Samalla on löydettävä käytännön ratkaisuja sellaisten henkilöiden pakenemisen estämiseksi, joilla ei ole oleskeluoikeutta. Tahdonvastaisen palauttamisen prosesseja voidaan osaltaan tehostaa lisäämällä säilöönnoton tehokkaiden vaihtoehtojen saatavuutta ja käyttöä sekä huolehtimalla siitä, että hyvin varustettuja erityisiä tiloja on saatavilla silloin, kun säilöönnotto on tarpeen. Näiden ratkaisujen on täydennettävä toisiaan. Kaikissa tapauksissa on otettava huomioon asianomaisten henkilöiden erityisolosuhteet ja EU:n, sen virastojen ja kaikkien jäsenvaltioiden on kunnioitettava perusoikeuksia kaikilta osin. On olennaisen tärkeää, että lasten säilöönnotolle on olemassa vaihtoehtoja ja että niitä käytetään johdonmukaisesti. Jotta palauttamisoperaatiot onnistuisivat, kaikkien toimijoiden, myös EU:n virastojen ja kansainvälisten järjestöjen, työtä olisi virtaviivaistettava ja tuettava riittävillä resursseilla prosessin kaikissa vaiheissa, myös silloin, kun tehdään yhteistyötä kolmansien maiden kanssa takaisinottoa varten. Frontex rekrytoi riippumattomia perusoikeusvalvojia, jotka täydentävät olemassa olevaa toimivaltaisten kansallisten elinten valvojien reserviä; tämä vahvistaa EU:n valmiuksia valvoa perusoikeuksien kunnioittamista kaikissa viraston järjestämissä pakkopalautusoperaatioissa.

Tehtyjen palauttamismääräysten ja kolmansille maille esitettyjen takaisinottopyyntöjen määrissä on tällä hetkellä huomattavia eroja, sillä jäsenvaltiot eivät yleensä aloita takaisinottoa prosessia, jos ne eivät luota siihen, että kumppanimaa tekee yhteistyötä kansalaistensa tunnistamiseksi ja uusien matkustusasiakirjojen myöntämiseksi. Kun yhteistyö kolmansien maiden kanssa paranee, jäsenvaltioiden on tehtävä takaisinottopyynnöt nopeasti palauttamismääräysten jälkeen, jotta parannetun yhteistyökehyksen koko potentiaali voidaan hyödyntää.

⁸ COM(2020) 779 final.

⁹ Euroopan muuttoliikeverkosto on EU:n muuttoliike- ja turvapaikka-asiantuntijoiden yhteistyöverkosto, joka tarjoaa puolueetonta, vertailukelpoista ja toimintapolitiikan kannalta merkityksellistä tietoa. Verkosto on perustettu neuvoston päätöksellä 2008/381/EY.

Riippumattomilla ja tehokkailla seurantajärjestelmillä voidaan parantaa suojelua ja taata palautettavien henkilöiden perusoikeuksien ja ihmisarvon kunnioittaminen palauttamisoperaatioiden aikana.

2.2. Kumppanimaiden kanssa tehtävän takaisinottoyhteistyön haasteet

Takaisinottoprosessien tuloksellisuus perustuu kumppaneiden valmiuksiin ja sitoumukseen ottaa sääntöjenvastaisesti saapuneet henkilöt takaisin. Prosessin eri vaiheissa voi ilmetä esteitä, esimerkiksi kun jäsenvaltio esittää kolmannelle maalle takaisinottopyynnön tai pyynnön henkilön tunnistamiseksi ja uusien matkustusasiakirjojen myöntämiseksi. Takaisinottoprosessiin vaikuttaa merkittäväällä tavalla sen avun laatu, nopeus ja tehokkuus, jota kumppanimaa tarjoaa tunnistamista varten (esimerkiksi hyväksytyt näytön tyypit, mahdollisuus järjestää haastatteluja ja tunnistamiskäyntejä sekä näiden tulokset) ja matkustusasiakirjojen myöntämiseksi. Myös näiden vaiheiden aikataulutuksella on yhtä suuri merkitys, sillä pitkittyneet prosessit aiheuttavat suuria kustannuksia jäsenvaltioille ja johtavat usein maahanmuuttajan pakenemiseen, jolloin palauttaminen estyy.

Haasteita aiheuttaa myös se, että tietyt maat kieltäytyvät ottamasta takaisin muita kuin vapaaehtoisia paluumuuttajia. Tilauslennoista kieltäytyminen erityisesti silloin, kun palautettavia henkilöitä on paljon, tai lisäehtojen asettaminen palauttamisoperaatioille vaarantavat tai viivästyttävät palauttamisprosessia entisestään.

Nämä ongelmat koskettavat jäsenvaltioita eri tavoin ja eri laajuudessa sen mukaan, mitä yhteistyöpuutteita käytetään tai ovatko kumppanit laajentaneet tietyt käytännöt koskemaan kaikkia jäsenvaltioita.

3. Palauttamisen, takaisinoton ja kestävän uudelleenkotouttamisen tehostaminen

3.1. EU:n yhteinen palauttamisjärjestelmä

EU:n yhteinen palauttamisjärjestelmä edellyttää ennen kaikkea **selkeitä sääntöjä ja menettelyjä**, jotka ovat tehokkaita ja takaavat perusoikeuksien kunnioittamisen. Järjestelmällä on oltava vankka oikeudellinen perusta, joka mahdollistaa turvapaikkamenettelyihin tiiviisti sidoksissa olevat oikeudenmukaiset ja tehokkaat menettelyt myös EU:n ulkorajoilla. EU:n uuden yhteisen palauttamisjärjestelmän kulmakivi on ehdotus uudelleenlaadituksi palauttamisdirektiiviksi. Direktiivi auttaisi lyhentämään menettelyjen kestoa ja yhdenmukaistaisi turvapaikka- ja palauttamissääntöjä yhdessä turvapaikkamenettelyasetuksen muuttamista koskevan ehdotuksen kanssa. Direktiivi myös vahvistaisi vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen tukemista, vähentäisi pakenemisia ja luvaton liikkumista sekä nykyaikaistaisi menettelyjen hallinnointia erityisten tietoteknisten järjestelmien avulla. Jotta nämä parannukset toteutuisivat, Euroopan parlamentin ja neuvoston on toimittava nopeasti, aloitettava kolmikantaneuvottelut ja päästävä ehdotuksesta kiireellisesti yhteisymmärrykseen. Komissio jatkaa tiivistä yhteistyötä näiden toimielinten kanssa tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

Uuteen oikeudelliseen kehykseen olisi sisällytettävä ehdotettu **palauttamisen tukijärjestely** – solidaarisuuden uusi tukimuoto, jolla autetaan muuttopaineesta kärsiviä jäsenvaltioita palauttamisten toteuttamisessa –, ja kehyksen olisi tuettava sen täytäntöönpanoa. Lisäksi sillä luotaisiin uusi turvapaikka- ja palauttamismenettely, joka toimisi nopeasti ja tehokkaasti

laittoman muuttoliikkeen ja luvattoman liikkumisen estämiseksi kaikkien yhteisvastuullisesti toimivien jäsenvaltioiden eduksi.

Vankinkin oikeudellinen kehys voi kuitenkin palvella tarkoitustaan **vain siinä määrin kuin sen täytäntöönpano on onnistunut**. Palauttamista koskevien yhteisten sääntöjen tehokas ja perusteellinen täytäntöönpano ja seuranta on ratkaisevan tärkeää, jotta palauttamista voidaan tehostaa entisestään. EU:n palauttamisjärjestelmän tukena on jo nyt Schengenin arviointimekanismi, jolla havaitaan ja korjataan puutteita, jaetaan hyviä käytäntöjä, lujitetaan keskinäistä luottamusta ja vahvistetaan yksilön oikeuksien suojelua palauttamisprosessin kaikissa vaiheissa. Schengenin arviointimekanismin vahvistaminen edelleen tukisi EU:n palauttamisjärjestelmän täyden potentiaalin hyödyntämistä.

Tehokas ja yhteinen EU:n palauttamisjärjestelmä edellyttää myös erittäin tiivistä koordinoitua ja yhteistyötä jäsenvaltioiden sekä EU:n toimielinten ja virastojen välillä, jotta toiminta on yhdenmukaista kaikilla tasoilla. Siksi on tarpeen kehittää edelleen **palauttamisen vahvaa hallinnointia** ja Frontexin antamaa käytännön tukea ja operatiivista tukea niin palauttamispolitiikan sisäisten näkökohtien kuin myös sen ulkoisen ulottuvuuden osalta.

Uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa ilmoitettiin, että pian nimitetään **palauttamisasioiden koordinaattori**, jota tukee **korkean tason palauttamisverkosto** ja joka tekee tiivistä yhteistyötä Euroopan raja- ja merivartioviraston (Frontex) kanssa. Palauttamisasioiden koordinaattorin on määrä koota yhteen palauttamisen ja takaisinoton sidosryhmät EU:n jäsenvaltioissa ja kannustaa työskentelemään yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi. Tämä helpottaa jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä muun muassa maksimoimalla palauttamisen tukijärjestelyn myönteiset vaikutukset. Samalla jäsenvaltioiden tukeminen ja niiden välinen yhteistyö edellyttävät, että Frontex toimii palauttamisten alalla kokonaisvaltaisesti antamalla operatiivista tukea kansallisille viranomaisille, avustamalla palautettavien henkilöiden tunnistamisessa ja matkustusasiakirjojen hankinnassa, järjestämällä palauttamisoperaatioita sekä tukemalla vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista. Frontexin pysyvien joukkojen käyttöönotto, joka alkoi tammikuussa 2021, ja vastaperustettu erityinen yksikkö, jota tulee johtamaan kiireellisesti nimitettävä palauttamisasiosta vastaava varapääjohtaja, antaa virastolle valmiudet toteuttaa palauttamiseen liittyvää laajennettua toimeksiantoaan.

Lisäksi komissio vahvistaisi palauttamisen hallinnointia ja tämän politiikanalan yleistä tehokkuutta. Tämän se tekisi hyödyntämällä takaisinottoa koskevan yhteistyön vuosittaista arviointia harkitessaan toimenpiteitä muilla asiaankuuluvilla politiikanaloilla kuin viisumiasioissa takaisinottoa koskevan yhteistyön parantamiseksi.¹⁰ Tällä tavoin prosessissa otettaisiin huomioon neuvostossa aiemmin valmisteltu koordinoitimekanismi, jonka avulla jäsenvaltiot voivat ilmoittaa tarpeesta määritellä EU:n tai jäsenvaltion tasolla toimenpiteitä, joilla voitaisiin parantaa takaisinottoon liittyvää yhteistyötä kolmansien maiden kanssa.

Kolmansien maiden yhteistyön tason arviointiin perustuva takaisinottoa koskevan yhteistyön tehostaminen osana laajempia muuttoliikekumppanuuksia on olennaisen tärkeää paitsi hallinnon, myös tehokkaan palauttamisjärjestelmän kannalta, joka pitää sisällään palauttamisen tukijärjestelyjen ja rajamenettelyn tehokkaan soveltamisen.

¹⁰ Ks. turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevan asetusehdotuksen 7 artikla, COM(2020) 610 final.

EU:n yhteisen palauttamisjärjestelmän hengessä arvioinnilla olisi varmistettava, että takaisinottoa koskeva yhteistyö kolmansien maiden kanssa toimii kaikkien eikä vain joidenkin jäsenvaltioiden kohdalla ja että tällä tavoin kaikki jäsenvaltiot toteuttavat palautuksia.

3.2. Palauttamista, takaisinottoa ja kestävää uudelleenkotouttamista koskevan yhteistyön vahvistaminen kumppanimaiden kanssa

Uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen mukaisesti palauttamista, takaisinottoa ja kestävää uudelleenkotouttamista koskevaa vuoropuhelua ja yhteistyötä käsitellään edelleen osana kattavia, räätälöityjä, tasapainoisia ja molempia osapuolia hyödyttäviä muuttoliikekumppanuuksia.

Jokaisella valtiolla on velvollisuus ottaa takaisin omat kansalaisensa kansainvälisen tapaoikeuden ja monenvälisen kansainvälisten yleissopimusten, kuten kansainvälistä siviili-ilmailua koskevan Chicagon yleissopimuksen¹¹, nojalla riippumatta siitä, onko olemassa erityisiä välineitä **takaisinottoa** koskevan yhteistyön jäsentämiseksi. Takaisinottoa koskevassa yhteistyössä on tärkeää edistyä, ja yhteistyötä voidaan edistää eri välineiden avulla.

Erilliset sopimukset auttavat kuitenkin helpottamaan takaisinottoa ja selkeyttämään järjestelmää sekä EU:n että asianomaisen kolmannen maan kannalta. EU on tähän mennessä tehnyt 18 takaisinottosopimusta¹² ja kuusi takaisinottojärjestelyä¹³. Neuvottelut takaisinottosopimuksista ovat käynnissä Nigerian, Tunisian, Marokon ja Kiinan kanssa. Lisäksi **takaisinottoa koskevia määräyksiä** sisältyy **laajempiin sopimuksiin, joita EU on tehnyt tiettyjen kolmansien maiden tai alueiden kanssa**¹⁴, muun muassa Cotonoun sopimusta seuraavaan sopimukseen, jota koskevat neuvottelut EU on äskettäin saanut päätökseen 79 Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maan (AKT-maiden)¹⁵ kanssa. Jäsenvaltioilla on myös kahdenvälisiä takaisinottovälineitä kolmansien maiden kanssa.

Kaikilla tällaisilla välineillä saadaan aikaan parempaa, jäsennellympää ja ennakoitavampaa yhteistyötä, kun niiden täytäntöönpanoa seurataan tiiviisti erityisessä hallintorakenteessa. Jos sopimuksia tai järjestelyjä on jo tehty, yhteistyötä kolmansien maiden kanssa jatketaan nykyisissä puitteissa (takaisinoton sekakomiteoissa¹⁶ ja yhteisissä työryhmissä¹⁷) sen varmistamiseksi, että yhteistyövälineillä saadaan aikaan todellisia tuloksia. Vastaavasti komission tekemän tosiseikkoja koskevan arvioinnin olisi toimittava pohjana jäsenvaltioiden kanssa käytäville keskusteluille niiden maiden nimeämiseksi, joiden kanssa voitaisiin tehdä uusia takaisinottosopimuksia tai -järjestelyjä.

¹¹ Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön yleissopimus kansainvälisestä siviili-ilmailusta, asiak. 7300/9.

¹² Hongkong, Macao, Sri Lanka, Albania, Venäjä, Ukraina, Pohjois-Makedonia, Bosnia ja Hertsegovina, Montenegro, Serbia, Moldova, Pakistan, Georgia, Armenia, Azerbaidžan, Turkki, Kap Verde, Valko-Venäjä.

¹³ Afganistan, Gambia, Guinea, Bangladesh, Etiopia ja Norsunluurannikko.

¹⁴ Poliittista vuoropuhelua ja yhteistyötä koskevat sopimukset, joissa on muuttoliikettä koskeva luku, johon sisältyy takaisinottoa koskevia nimenomaisia määräyksiä: Kanada; Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua ja Panama; Kuuba; Tadžikistan; Uzbekistan; Irak; Vietnam; Indonesia; Uusi-Seelanti; Kazakstan; Malesia.

¹⁵ 13 artikla, Afrikan, Karibianmeren ja Tyynenmeren alue (AKT-EU-kumppanuussopimus).

¹⁶ Hongkong, Macao, Sri Lanka, Albania, Venäjä, Ukraina, Pohjois-Makedonia, Bosnia ja Hertsegovina, Montenegro, Serbia, Moldova, Pakistan, Georgia, Armenia, Azerbaidžan, Turkki, Kap Verde, Valko-Venäjä.

¹⁷ Afganistan, Gambia, Guinea, Bangladesh, Etiopia ja Norsunluurannikko.

Palauttaminen, takaisinotto ja uudelleenkotouttaminen ovat EU:n ja sen kumppaneiden yhteinen haaste. Tuki, jota EU ja sen jäsenvaltiot ovat tähän mennessä antaneet vapaaehtoisien paluun ja kestävän uudelleenkotouttamisen edistämiseksi, on tuottanut selvää hyötyä EU:lle ja kumppanimaille ja on tehostanut palauttamisprosessia. EU:n tuki on edistänyt paikallista kehitystä vastaamalla yksittäisten paluumuuttajien, vastaanottavien yhteisöjen sekä kumppanimaiden asiaankuuluvien instituutioiden ja järjestelmien tarpeisiin. Kestävän uudelleenkotouttamisen tukemiseksi olisi luotava nykyistä parempia yhteyksiä olemassa oleviin paikallisiin kehitysaloihteisiin ja kansallisiin strategioihin, jotta voidaan kehittää kolmansien maiden valmiuksia hallita palauttamista, uudelleenkotouttamista ja omavastuullisuutta ja edistää samalla tiiviimpää EU:n sisäistä yhteistyötä.

4. Ensimmäinen vuosittainen arviointi takaisinottoa koskevasta yhteistyöstä kumppaneiden kanssa

4.1. Vaatimukset

Viisumisäännöstön 25 a artiklassa edellytetty kolmansien maiden takaisinottoa koskevan yhteistyön tason arviointi tarjoaa unionille hyödyllisen välineen, jonka avulla se voi jatkuvasti mitata yhteistyötä niiden kumppaneiden kanssa, joiden kansalaisilta vaaditaan viisumi, ja määrittää, mikä toimii hyvin ja mihin on kiinnitettävä huomiota.

Viisumisäännöstössä yksilöidään välittömät seuraavat toimet, jotka yhteistyön tason arvioinnin sitä edellyttäessä voivat johtaa kannustintöimenpiteiden käyttöönottoon viisumipolitiikan alalla. Niiden kolmansien maiden osalta, joiden yhteistyön tasoa on parannettava useimpien asianomaisten jäsenvaltioiden suhteen, komissio harkitsee keskusteltuaan jäsenvaltioiden kanssa ja ottaen huomioon EU:n yleiset suhteet asianomaiseen maahan, miltä osin viisumitoimenpiteiden soveltaminen voisi olla tarkoituksenmukaista ja tehokasta. Yhteistyön tasoon liittyvistä mahdollisista ongelmista keskustellaan myös asianomaisten maiden kanssa osana EU:n laajempia muuttoliikettä koskevia vuoropuheluja.

Jos komissio katsoo tämän arvioinnin perusteella ja keskusteltuaan neuvoston kanssa, että kumppani ei tee riittävää yhteistyötä, kun otetaan huomioon toimet, joita komissio on toteuttanut parantaakseen kyseisen kolmannen maan yhteistyötä takaisinottoa koskevissa kysymyksissä, ja unionin yleiset suhteet asianomaiseen maahan, komissio antaa neuvostolle ehdotuksen täytäntöönpanopäätöksestä, jolla asetetaan lyhytaikaista oleskelua varten myönnettävien viisumien käsittelyyn liittyviä erityisiä rajoituksia (jotka liittyvät viisumimaksun suuruuteen tai viisumimenettelyihin).¹⁸ Tällöinkin komission olisi jatkettava pyrkimyksiään parantaa takaisinottoa koskevaa yhteistyötä kyseisen maan kanssa. Jos kolmas maa tekee takaisinottoon liittyvissä kysymyksissä riittävästi yhteistyötä, komissio voi ehdottaa neuvostolle, että tämä hyväksyy useita myönteisiä viisumitoimenpiteitä (väliaikaiset viisumihelpotukset, kuten viisumimaksun alentaminen, käsittelyajan lyhentäminen tai toistuvaviisumien voimassaoloajan pidentäminen).¹⁹

4.2. Menetelmä

Kolmansien maiden takaisinottoa koskevan yhteistyön arviointi perustuu kattavaan joukkoon indikaattoreita, joiden avulla arvioidaan käytäntöjä takaisinottoprosessin kaikissa vaiheissa

¹⁸ 25 a artiklan 5 kohta.

¹⁹ 25 a artiklan 8 kohta.

sääntöjenvastaisesti saapuneiden henkilöiden tunnistamisesta matkustusasiakirjojen myöntämiseen ja tulokselliseen palauttamiseen asti.

Tietojen keruun²⁰ maantieteellinen laajuus ja menettely vahvistettiin yhteisymmärryksessä neuvoston kanssa, ja tämän perusteella arvioitiin ne kolmannet maat, joiden kansalaisilta vaaditaan lyhytaikainen viisumi ja joiden kansalaisista tehtiin yli 1 000 palauttamispäätöstä vuonna 2018²¹. Tämän ensimmäisen arvioinnin tekemisestä saatujen kokemusten ja jäsenvaltioiden kanssa käytyjen keskustelujen perusteella komissio saattaa harkita valintaperusteiden selventämistä tai muuttamista tulevien arviointien yhteydessä.

Jäsenvaltioilta pyydytetyt määrälliset ja laadulliset tiedot vastaavat viisumisäännöstön 25 a artiklan 2 kohdassa vahvistettuja indikaattoreita²², joihin lukeutuvat käytännön yhteistyöstä kolmansien maiden kanssa saadut kokemukset, jotka liittyvät erityisesti tunnistamismenettelyn ja uusien matkustusasiakirjojen myöntämismenettelyn riipeyteen sekä siihen, että kolmannet maat hyväksyvät EU:n matkustusasiakirjat ja palauttamisoperaatiot niihin liittyvine tilauslentoineen. Arvioinnissa tarkastellaan myös sitä, missä määrin EU on tähän mennessä tehnyt yhteistyötä kunkin kolmannen maan kanssa ja mitä toimia on jo toteutettu takaisinottoa koskevan yhteistyön parantamiseksi.

Nämä jäsenvaltioiden toimittamat kattavat tiedot mahdollistavat järjestelmällisen ja perusteellisen analyysin. Tiedot menevät pidemmälle kuin yhdestä indikaattorista, kuten palauttamisasteesta, tehdyt alustavat ja toisinaan epätarkat päätelmät ja antavat kattavan kuvan siitä, millaisena jäsenvaltiot pitävät takaisinottoa koskevan yhteistyön tasoa. Arviointi antaa myös arvokasta tietoa takaisinottoa koskevaan yhteistyöhön liittyvistä erityisistä ongelmista, kuten tunnistamisen esteistä, matkustusasiakirjojen myöntämisen viivästymisestä, asetettujen määräaikojen laiminlyömisestä ja tilauslentojen hyväksymättä jättämisestä.

Arviointiprosessissa otetaan huomioon myös muita asiaankuuluvia kriteereitä, kuten sääntöjenvastaisesti saapuneiden henkilöiden määrä, jotta yhteistyön astetta voidaan tarkastella aiempien ja nykyisten muuttovirtojen laajemmassa kontekstissa.

4.3. Yleiset havainnot

Arvioinnin perusteella näyttää siltä, että lähes kolmanneksessa vuoden 2020 arvioinnin piiriin kuuluvista maista yhteistyö toimii hyvin useimpien jäsenvaltioiden kanssa, vajaan

²⁰ Jäsenvaltioiden (27 maata) ja Schengenin säännöstöön osallistuvien maiden (4 maata) vuoden 2019 kyselylomakkeeseen antamat tiedot ja vastaukset, jotka Frontex on kerännyt lainsäädännössä vahvistettujen kattavien indikaattorien mukaisesti.

²¹ Eurostatin tiedot elokuussa 2019.

²² Viisumisäännöstön 25 a artiklan 2 kohdassa vahvistetut arviointiperusteet ovat seuraavat: a) jäsenvaltioiden alueella laittomasti oleskelevien, kyseisestä kolmannesta maasta tulleiden henkilöiden palauttamista koskevien päätösten määrä; b) pakkotoimin tapahtuvaa palauttamista koskevien päätösten kohteena olleiden henkilöiden tosiasiallisesti, myös tarvittaessa unionin kanssa tehdyn tai kahdenvälisen palauttamissopimusten perusteella, toteutettujen palautusten määrän suhde prosentteina kyseisen kolmannen maan kansalaisista tehtyjen palauttamispäätösten määrään sekä kyseisen maan kautta kulkeneiden kolmansien maiden kansalaisten määrään; c) kyseisen kolmannen maan hyväksymien jäsenvaltiokohtaisten takaisinottopyyntöjen määrän suhde prosentteina sille esitettyjen pyyntöjen määrään; d) käytännön yhteistyön taso palautusten osalta palauttamismenettelyn eri vaiheissa, esimerkiksi: i) jäsenvaltioiden alueella laittomasti oleskelevien henkilöiden tunnistamisessa tarjottu apu ja matkustusasiakirjojen ripeä myöntäminen; ii) laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamista varten myönnettävän eurooppalaisen matkustusasiakirjan tai kulkuluvan hyväksyminen; iii) sellaisten henkilöiden takaisinoton hyväksyminen, jotka on määrä lain mukaan palauttaa maahansa; iv) palauttamislentojen ja -operaatioiden hyväksyminen.

kolmanneksen osalta yhteistyö on keskitasoa ja parannuksia tarvitaan useiden jäsenvaltioiden osalta ja yli kolmanneksen osalta yhteistyötä on parannettava useimpien asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa. Kumppaneiden toimintaympäristöt vaihtelevat kuitenkin huomattavasti.

Jäsenvaltioiden tiedot vahvistavat, että kaikki EU:n takaisinottosopimukset tuovat merkittävää lisäarvoa helpottamalla takaisinottoa koskevaa yhteistyötä. Tämä koskee myös neljää kuudesta takaisinottojärjestelystä. Kolmannet maat noudattavat useimmiten jäsenvaltioiden kahdenvälisiä takaisinottovälineitä, jotka auttavat jäsentämään yhteistyötä samalla tavalla, mutta yhteistyön taso vaihtelee välineen mukaan ja yhteistyö ulotetaan harvoin jäsenvaltioihin, joilla ei ole tällaista välinettä. Tämä voi johtaa yhteistyön kokonaistason heikkenemiseen yleisesti koko EU:ssa. Lisäksi on kolmansia maita, joiden kanssa vain harvoilla jäsenvaltioilla on käytössä jonkinlainen yhteistyöväline.

Arviointi vahvistaa, että yhteistyötä jäsentävillä välineillä voi olla myönteinen vaikutus yhteistyön tehokkuuteen mutta että on myös tärkeää ottaa huomioon halutun välineen edut kussakin erityistilanteessa.

Arviointi osoittaa, että suurimmat esteet ovat sääntöjenvastaisesti saapuneiden henkilöiden tunnistaminen ja matkustusasiakirjojen myöntäminen. Kun nämä prosessit on saatu onnistuneesti päätökseen, lentojen järjestäminen ja varsinainen palauttaminen saadaan yleensä toteutettua. Tilauslentojen hyväksyminen sekä parempi joustavuus ja riipeys palauttamisoperaatioiden yksityiskohdista sovittaessa voivat kuitenkin lisätä koko prosessin tehokkuutta erityisesti silloin, kun palautettavia henkilöitä on paljon.

Kokemus on osoittanut, että onnistuneen ja nopean yhteistyön mahdollisuudet paranevat, kun takaisinottopyyntöjen käsittelyä varten otetaan käyttöön sähköisiä alustoja (takaisinottotapausten hallintajärjestelmiä, Readmission Case Management Systems) ja kun kolmansiin maihin sijoitetaan Euroopan palauttamis- ja muuttoliiketyhteistyshenkilöitä, jotka helpottavat prosessia paikallisesti. Takaisinottotapausten hallintajärjestelmät tukevat toimivaa sopimusta tai järjestelyä ja parantavat takaisinottoa koskevaa yhteistyötä.

5. Seuraavat vaiheet

Osana uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa vahvistetun muuttoliikettä koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan käyttöönottoa komissio, korkea edustaja ja jäsenvaltiot pyrkivät omien toimivaltuuksiensa mukaisesti tehostamaan palauttamista ja takaisinottoa koskevaa yhteistyötä kehittämällä EU:n yhteisen palauttamisjärjestelmän sekä syventämällä ja laajentamalla muuttoliikekumppanuuksia kolmansien maiden kanssa niiden yleisten suhteiden puitteissa. Tähän työhön sisältyy useita toisiaan tukevia osa-alueita:

Uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa ehdotetun **kokonaisvaltaisen lähestymistavan** mukaisesti ja palauttamisprosessin toisiinsa kytkeytyvien sisäisten ja ulkoisten ulottuvuuksien huomioon ottamiseksi:

- **Komissio pyrkii luomaan paremmin toimivan EU:n yhteisen palauttamisjärjestelmän.** Jotta voidaan luoda perusta EU:n yhteiselle palauttamisjärjestelmälle, joka edistää muuttoliikkeen ja turvapaikka-asoiden kestävä hallintaa, on tärkeää päästä **yhteisymmärrykseen palauttamisdirektiivin**

uudelleenlaadintaa ja turvapaikkamenettelyasetuksen muuttamista **koskevista ehdotuksista**. Komissio on valmis tukemaan Euroopan parlamenttia ja neuvostoa tässä asiassa, erityisesti kolmikantaneuvottelujen aloittamisessa ja palauttamisdirektiivin uudelleenlaadintaa koskevan yhteisymmärryksen saavuttamisessa nopeasti. Nämä oikeudellisen kehyksen parannukset yhdessä **palauttamisasioiden koordinaattorin ja korkean tason palauttamisverkoston** nimeämisen ja **Frontexin operatiivisen tuen** kanssa auttaisivat EU:ta ottamaan merkittävän askeleen jäsenvaltioiden palauttamismenettelyjä haittaavien esteiden vähentämiseksi. Tämä tukee edistymistä takaisinottoa koskevassa yhteistyössä kumppaneiden kanssa ja edistää palauttamista koskevan yhteisvastuun kehittymistä jäsenvaltioiden välillä.

- Komissio **seuraa palauttamissääntöjen täytäntöönpanoa** järjestelmällisesti **muun muassa Schengenin arviointimekanismin ja tarvittaessa rikkomusmenettelyjen avulla** kiinnittäen huomiota sekä palauttamismenettelyjen täytäntöönpanoon, kuten palauttamispäätösten tekemiseen ja niiden tehokkaaseen täytäntöönpanoon, että maahantulijoiden – erityisesti lasten ja heikoimmassa asemassa olevien – oikeuksien kunnioittamiseen palauttamisprosessin kaikissa vaiheissa. Lisäksi uuden turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston varoja käytetään havaittujen puutteiden korjaamiseen kaikissa jäsenvaltioissa.
- Komissio hyväksyy **vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevan strategian**. Sen on määrä auttaa kehittämään vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskeva yhteinen kehys, jolla luodaan kaikki EU:n jäsenvaltiot kattava johdonmukainen vapaaehtoisen paluun järjestelmä ja tuetaan muuttajien vapaaehtoista paluuta myös kumppanimaista lähtömaihin. Lisäksi strategia vahvistaa EU:n valmiuksia tukea palautettavien henkilöiden kestävästä uudelleenkotoutumisesta hyödyntämällä nykyisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä käytettävissä olevia rahoitusvälineitä, joilla rahoitetaan muuttoliikettä koskevaa EU:n yhteistyötä kumppanimaiden kanssa tämän avun ohjelmasuunnittelun mukaisesti.

Kolmansien maiden tekemän takaisinottoa koskevan yhteistyön tason arviointi käynnistää monivaiheisen prosessin viisumissäännösten 25 a artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti. Tältä pohjalta lähikuukausille suunnitellaan seuraavaa:

- Komissio **keskustelee arviointikertomuksen tuloksista neuvoston kanssa** päätelmien tekemiseksi siitä, miten takaisinottoa koskevaa yhteistyötä voidaan tarvittaessa tehostaa. Keskusteluissa voidaan tarkastella myös sitä, miten muuttoliikettä koskevaa yhteistyötä voitaisiin laajentaa osana uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa vahvistettua kolmansien maiden kanssa toteutettavaa kattavaa kumppanuusmallia.
- Komissio, korkea edustaja ja jäsenvaltiot pyrkivät omien toimivaltuuksiensa mukaisesti **ottamaan ennakoivasti yhteyttä kumppanimaihin** takaisinottoa koskevan yhteistyön arvioinnin perusteella ja ryhtymään aktiivisiin toimiin aloilla, joilla kertomuksessa on havaittu parannuskohteita. Tämän on määrä olla jatkuvaa toimintaa osana muuttoliikettä koskevaa laajempaa yhteydenpitoa kumppanimaiden kanssa poliittisella ja/tai teknisellä tasolla. Toteutuksessa rakennetaan jo olemassa olevien yhteistyö- ja vuoropuhelukehysten varaan ja käynnistetään tarvittaessa uusia

muuttoliikevuoropuheluja huolehtien samalla, että muuttoliike on näkyvämmiin esillä poliittisissa vuoropuheluissa.

- Tämän työn osana komissio pyrkii parantamaan EU:n nykyisten takaisinottoa koskevien sopimusten ja järjestelyiden täytäntöönpanoa, edistämään käynnissä olevien takaisinottoneuvotteluiden saattamista päätökseen ja harkitsemaan tarvittaessa uusien neuvotteluiden käynnistämistä ja käytännön yhteistyöratkaisuja, jotta tosiasiallisten palautusten määrää voidaan lisätä.
- Tämän jälkeen komissio saattaa tehdä **neuvostolle ehdotuksen viisumisäännösten mukaisista rajoittavammista tai suotuisammista viisumitoimenpiteistä**. Ehdotusta valmistellessaan se ottaa huomioon unionin yleiset suhteet asianomaisiin maihin tiiviissä yhteistyössä korkean edustajan kanssa. Tässä yhteydessä komissio huomioi yhteydet muihin asiaankuuluviin politiikkoihin, välineisiin ja työkaluihin.
- Komissio, neuvosto ja jäsenvaltiot kehittävät toimivaltuuksiensa mukaisesti **täysin koordinoitun lähestymistavan toimiakseen yhtenäisesti ja puhuakseen kolmansille maille yhdellä äänellä**. Jo aloitetun työn pohjalta olisi kehitettävä aiempaa tehokkaampia keinoja yhdistää unionin ja jäsenvaltioiden viestintää ja toimia. Koordinoinnilla olisi muun muassa edistettävä takaisinottoa koskevasta yhteistyöstä laaditun arviointikertomuksen jatkotoimia ja helpotettava räätälöityjen kumppanuuksien määrittämistä hyödyntäen monipuolisesti asianmukaisia politiikkavälineitä ja ottaen huomioon eri toimijoiden toimivaltuudet. Olisi myös pyrittävä parantamaan EU:n toimien koordinoitua kumppanimaissa ja saatettava yhteen EU:n edustustot ja jäsenvaltioiden paikalliset suurlähetystöt.

Edellä mainittuja takaisinottoa koskevia toimia toteuttaessaan EU jatkaa **kokonaisvaltaisen ja kumppanuuteen perustuvan lähestymistavan soveltamista muuttoliikkeen ulkoiseen ulottuvuuteen uuden muuttoliikesopimuksen mukaisesti**:

- Komissio aikoo ehdottaa vuosiksi 2021–2025 uutta maahanmuuttajien salakuljetuksen **vastaista toimintasuunnitelmaa**, jolla edistetään EU:n ja EU:n ulkopuolisten maiden välistä yhteistyötä. Maahanmuuttajien salakuljetuksen torjunta on sekä EU:ta että kumppaneita koskeva haaste, johon on vastattava yhdessä.
- Komissio pyrkii myös **johdonmukaisempaan, strategisempaan ja joustavampaan EU:n rahoituksen käyttöön**. EU:n seuraavan monivuotisen rahoituskehiksen mukaisesti myöntämä rahoitus, mukaan lukien turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta (AMIF), rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineestä (BMVI), naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineestä (NDICI), johon sisältyy 10 prosentin menotavoite muuttoliikkeeseen liittyville toimille, sekä liittymistä valmistelevalta tukivälineestä (IPA III) myönnetty rahoitus, käytetään johdonmukaisella, strategisella ja joustavalla tavalla, jotta se edistää muuttoliikettä koskevien EU:n painopisteiden täytäntöönpanoa ja helpottaa muiden tavoitteiden ohella takaisinottoa, vapaaehtoista paluuta ja kestävästä uudelleenkotouttamista koskevaa yhteistyötä. EU:n on pidettävä yllä ja lisättävä uuteen monivuotiseen rahoituskehikseen kuuluvien sisäisten ja ulkoisten rahastojen välisiä yhteisvaikutuksia ja pyrittävä EU:n ja jäsenvaltioiden rahoitusten täydentävyyteen Team Europe -lähestymistavan avulla.

- Takaisinottoa koskevan yhteistyön on myös jatkossa määrä olla osa laajempia kumppanuuksia, jotka koskevat kaikkia uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa määritettyjä yhteistyöaloja kumppaneiden kanssa. Yhteistyöaloihin kuuluvat myös hädänalaisten suojelu ja vastaanottavien maiden tukeminen, taloudellisten mahdollisuuksien luominen ja laittoman muuttoliikkeen perimmäisiin syihin puuttuminen, muuttoliikkeen hallinnan ja hallinnan ohjauksen vahvistaminen sekä **laillisen muuttoliikkeen ja liikkuvuuden edistäminen** jäsenvaltioiden toimivaltaa täysimääräisesti kunnioittaen. Viimeksi mainitun osalta komissio käynnistää **osaamiskumppanuuksia** koskevan aloitteen laillisen muuttoliikkeen ja liikkuvuuden edistämiseksi järjestämällä korkean tason konferenssin, johon osallistuvat jäsenvaltiot, yrityssektori, koulutussektori ja muut toimijat. Kumppanuudet muodostavat kattavan EU:n politiikkakehyksen, ja niiden kautta tarjotaan rahoitustukea kolmansien maiden kanssa tehtävälle yhteistyölle, jotta voidaan sovittaa paremmin yhteen EU:n työvoima- ja osaamistarpeet. Ne ovat myös osa EU:n välineistöä, jonka avulla kumppanimaat otetaan strategisesti mukaan muuttoliikekysymysten käsittelyyn. Lisäksi komissio esittää vuonna 2021 osaamispaketin, jolla tuetaan jäsenvaltioita niiden työvoiman muuttoliikettä koskevien tarpeiden täyttämisessä.