

SUOSITUKSET

KOMISSION SUOSITUS (EU) 2017/432,

annettu 7 päivänä maaliskuuta 2017,

palauttamisten tuloksellisuuden lisäämisestä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY täytäntöönpanon yhteydessä

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 292 artiklan,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2008/115/EY ⁽¹⁾ vahvistetaan jäsenvaltioissa sovellettavat yhteiset vaatimukset ja menettelyt laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi.
- (2) Schengenin arviointimekanismin ⁽²⁾ ja Euroopan muuttoliikeverkoston ⁽³⁾ kautta kerättyjen tietojen perusteella on voitu arvioida kattavasti, kuinka jäsenvaltiot panevat täytäntöön unionin palauttamispolitiikkaa.
- (3) Arvioinnit osoittavat, että jäsenvaltioille direktiivillä 2008/115/EY jätetty harkintavalta on johtanut siihen, että direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä epäyhtenäisesti, millä on kielteinen vaikutus unionin palauttamispolitiikan tuloksellisuuteen.
- (4) Direktiivin 2008/115/EY tultua voimaan ja jäsenvaltioihin kohdistuvan kasvavan muuttoliikepaineen johdosta haasteet, joihin unionin palauttamispolitiikalla on vastattava, ovat lisääntyneet ja tuoneet tämän kokonaisvaltaisen eurooppalaisen muuttoliikepolitiikan osa(tekijä)n näkyvään asemaan. Eurooppa-neuvosto kehotti 20. ja 21. lokakuuta 2016 antamissaan päätelmissä ⁽⁴⁾ lujittamaan palauttamiseen liittyviä kansallisia hallinnollisia menettelyjä.
- (5) Valtioiden tai hallitusten päämiesten 3. helmikuuta 2017 antamassa Maltaan julistuksessa ⁽⁵⁾ korostettiin tarvetta tarkastella uudelleen EU:n palauttamispolitiikkaa käyttäen pohjana objektiivista analyysia tavasta, jolla unionin tasolla ja jäsenvaltioissa saatavilla olevia oikeudellisia, toiminnallisia, taloudellisia ja käytännön välineitä sovelletaan. Siinä otettiin myönteisesti vastaan komission aikomus esittää nopeasti päivitetty palauttamista koskeva EU:n toimintaohjelma ja antaa ohjeistusta EU:n ja jäsenvaltioiden suorittamien palautusten parempaan tuloksellisuuteen ja tehokkaaseen takaisinottoon voimassa olevan säännösten perusteella.
- (6) Ottaen huomioon, että niiden kolmansien maiden kansalaisten määrä, jotka tulevat jäsenvaltioihin ja oleskelevat niissä laittomasti, kasvaa tällä hetkellä ja jotta varmistetaan asianmukaiset valmiudet suojella suojelun tarpeessa olevia, on tarpeen käyttää täysimääräisesti direktiivissä 2008/115/EY säädettyä joustoa. Direktiivin tuloksellisempi täytäntöönpano vähentäisi mahdollisuutta käyttää väärin menettelyjä ja poistaisi tehottomuutta samalla kun varmistetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettujen perusoikeuksien suoja.
- (7) Tässä suosituksessa on ohjeita siitä, kuinka direktiivin 2008/115/EY säännöksiä olisi sovellettava, jotta palauttamismenettelyt tuottaisivat paremmin tulosta ja kehoitetaan jäsenvaltioita ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin palauttamisen oikeudellisten ja käytännön esteiden poistamiseksi.

⁽¹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (EUVL L 348, 24.12.2008, s. 98).

⁽²⁾ Neuvoston asetus (EU) N:o 1053/2013, annettu 7 päivänä lokakuuta 2013, arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta Schengenin säännösten soveltamisen varmistamista varten ja toimeenpanevan komitean 16 päivänä syyskuuta 1998 pysyvän Schengenin arviointi- ja soveltamiskomitean perustamisesta tekemän päätöksen kumoamisesta (EUVL L 295, 6.11.2013, s. 27).

⁽³⁾ Neuvoston päätös 2008/381/EY, annettu 14 päivänä toukokuuta 2008, Euroopan muuttoliikeverkoston perustamisesta (EUVL L 131, 21.5.2008, s. 7).

⁽⁴⁾ Eurooppa-neuvoston 20. ja 21. lokakuuta antamat päätelmät, EUCO 31/16.

⁽⁵⁾ Eurooppa-neuvoston 3. helmikuuta 2017 julkaisema lehdistötiedote 43/17.

- (8) Tuloksellinen unionin palauttamispolitiikka edellyttää tehokkaita ja oikeasuhteisia toimenpiteitä, jotta laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset otetaan kiinni, heidän henkilöllisyytensä selvitetään ja heidän tapauksensa käsitellään nopeasti, sekä riittäviä valmiuksia varmistaa heidän läsnäolonsa palauttamista silmällä pitäen.
- (9) Palauttamisen järjestäminen edellyttää monialaisten valmiuksien virtaviivaista ja hyvin yhdenmukaista järjestelyä kansallisella tasolla. Lisäksi se edellyttää menettelyjä ja välineitä, joiden myötä toimivaltaiset viranomaiset saavat nopeasti tarvitsemansa tiedot, sekä kaikkien eri menettelyissä mukana olevien toimijoiden välistä yhteistyötä.
- (10) Kaikki asiaankuuluvat valmiudet kattava monialaisen koulutuksen saanut ja pätevä henkilöstö on tarpeen sen varmistamiseksi, että kansalliset viranomaiset voivat vastata tarpeisiin erityisesti tilanteissa, joissa jäsenvaltioihin kohdistuu huomattava rasitus niiden pannaha täytäntöön velvollisuutta palauttaa laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia. Jäsenvaltioiden olisi tämän yhdenmukaistetun ja koordinoitun lähestymistavan organisoinnissa hyödynnettävä täysimääräisesti palauttamiseen käytettävissä olevia unionin rahoitusvälineitä, -ohjelmia ja -hankkeita, erityisesti turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa. Jäsenvaltioiden olisi tässä yhteydessä otettava myös huomioon toimivaltaisiin viranomaisiin kohdistuva muuttoliikkeen aiheuttama paine.
- (11) Direktiivin 2008/115/EY 6 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on järjestelmällisesti tehtävä päätös alueellaan laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisen palauttamisesta. Jäsenvaltioiden lainsäädännössä ja käytännöissä tätä velvoitetta ei oteta täysimääräisesti huomioon kaikissa olosuhteissa, mikä heikentää unionin palauttamisjärjestelmän tuloksellisuutta. Eräät jäsenvaltiot eivät esimerkiksi tee palauttamispäätöstä kielteisen turvapaikka- tai oleskelulupapäätöksen jälkeen tai eivät tee tällaista päätöstä laittomasti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista, joilla ei ole voimassa olevaa henkilöllisyys- tai matkustusasiakirjaa.
- (12) Jäsenvaltioiden institutionaalisesta rakenteesta riippuen, erityisesti silloin kun eri viranomaiset osallistuvat prosessiin, palauttamispäätöksen jälkeen ei välttämättä pyydetä kolmansien maiden viranomaisia todentamaan laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen henkilöllisyys ja antamaan voimassa oleva matkustusasiakirja tai sitä ei tehdä heti.
- (13) Schengenin rajasäännösten⁽¹⁾ 13 artiklan mukaan henkilö, joka on ylittänyt laittomasti rajan ja jolla ei ole oikeutta oleskella asianomaisen jäsenvaltion alueella, on otettava kiinni ja häneen on sovellettava direktiivin 2008/115/EY mukaisia menettelyjä.
- (14) Direktiivin 2008/115/EY mukaan asianomaisen kolmannen maan kansalaisen terveydentila on otettava huomioon direktiivin täytäntöönpanossa ja kiireellistä terveydenhoitoa ja välttämätöntä sairaanhoitoa on annettava ennen palauttamista. On kuitenkin tärkeää varmistaa, että laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiset pannaan täytäntöön ja toteutetaan toimenpiteitä, jotta estetään toiminta, jonka tavoitteena on haitata palauttamista tai estää se, kuten terveydentilaa koskevat perättömät uudet väitteet. Lisäksi on tarpeen toteuttaa toimenpiteitä, joilla torjutaan tehokkaasti turvapaikkahakemukset, jotka on tehty ainoastaan palauttamispäätösten lykkäämiseksi tai niiden täytäntöönpanon estämiseksi.
- (15) Direktiivissä 2008/115/EY, joka velvoittaa laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen poistumaan unionista, palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa edellytetään ainoastaan päätöksen tehneeltä jäsenvaltiolta. Palauttamisprosessi voidaan käynnistää jokaisessa jäsenvaltiossa, joka ottaa kiinni saman laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen. Palauttamispäätöksen vastavuoroinen tunnustaminen, josta säädetään neuvoston direktiivissä 2001/40/EY⁽²⁾ ja neuvoston päätöksessä 2004/191/EY⁽³⁾, nopeuttaisi palauttamisprosessia ja estäisi luvattoman edelleen liikkumisen unionissa.
- (16) Säilöönnotto voi olla olennainen osa unionin palauttamisjärjestelmän tuloksellisuuden parantamista, ja sitä olisi käytettävä direktiivin 2008/115/EY 15 artiklan 1 kohdan mukaan vain, jos muita riittäviä mutta lievempiä keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti. Sen varmistamiseksi, että laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset eivät pakene, säilöönnotto voi tarvittaessa antaa mahdollisuuden valmistella ja järjestää onnistuneet palauttamisoperaatiot.

⁽¹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2016, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) (EUVL L 77, 23.3.2016, s. 1).

⁽²⁾ Neuvoston direktiivi 2001/40/EY, annettu 28 päivänä toukokuuta 2001, kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta (EYVL L 149, 2.6.2001, s. 34).

⁽³⁾ Neuvoston päätös 2004/191/EY, annettu 23 päivänä helmikuuta 2004, kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta annetun direktiivin 2001/40/EY soveltamisesta aiheutuvan taloudellisen epätasapainon korvaamista koskevista perusteista ja käytännön järjestelyistä (EUVL L 60, 27.2.2004, s. 55).

- (17) Tällä hetkellä useissa jäsenvaltioissa sovellettu säilöönoton enimmäisaika on huomattavasti lyhyempi kuin direktiivissä 2008/115/EY sallittu aika, joka on tarpeen palauttamismenettelyn toteuttamiseksi onnistuneesti. Lyhyet säilöönottoajat estävät tuloksellisen palauttamisen.
- (18) Määräajat, johon mennessä on haettava muutosta palauttamista koskevaan päätökseen, ovat hyvin erilaisia eri jäsenvaltioissa, ja ne vaihtelevat muutamasta päivästä yli yhteen kuukauteen. Perusoikeuksien mukaisesti määräjajan olisi oltava riittävän pitkä, jotta varmistetaan mahdollisuus käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja, ottaen huomioon, että pitkällä määräajoilla voi olla haitallinen vaikutus palauttamismenettelyihin.
- (19) Laittomasti oleskeleville kolmannen maan kansalaisille olisi myönnettävä oikeus tulla kuulluksi toimivaltaisten viranomaisten toimesta ennen kyseiseen henkilöön vaikuttavan yksittäisen toimenpiteen toteuttamista.
- (20) Direktiivin 2008/115/EY mukaan palauttamispäätöksistä tehdyllä muutoksenhaulla olisi oltava automaattinen lykkäävä vaikutus, jos on vaarana, että kyseiseen kolmannen maan kansalaiseen kohdistuisi todellinen kaltoinkohtelun vaara, jos hänet palautettaisiin, mikä on vastoin Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohtaa ja 47 artiklaa, siten kuin Euroopan unionin tuomioistuim on niitä tulkinnut ⁽¹⁾.
- (21) Monet jäsenvaltiot arvioivat palauttamisriskiä useaan otteeseen turvapaikka- ja palauttamismenettelyjen eri vaiheissa, mikä saattaa viivästyttää tarpeettomasti laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamista.
- (22) Ilman huoltajaa olevan alaikäisen palauttaminen alkuperäiseen kolmanteen maahan ja takaisin perheensä luo saattaa olla lapsen edun mukaista. Kielto tehdä ilman huoltajaa olevasta alaikäisestä palauttamispäätöstä sisältyy usean jäsenvaltion kansalliseen lainsäädäntöön. Se ei kuitenkaan täysin vastaa velvollisuutta toimia lapsen edun mukaisesti ja ottaa huomioon kunkin yksittäistapauksen olosuhteet. Tällaisilla kielloilla voi olla tahattomia vaikutuksia laittomaan maahanmuuttoon niin, että ilman huoltajaa olevat alaikäiset lähtevät vaaralliselle matkalle päästäkseen unioniin.
- (23) Ilman huoltajaa olevien alaikäisten oikeudellista asemaa ja palauttamista koskevien päätösten olisi aina perustuttava yksilöllisiin, monialaisiin ja perusteellisiin arviointeihin siitä, mikä on heidän etunsa mukaista, mukaan lukien perheenjäsenten jäljittäminen ja kodin arviointi. Tällainen arviointi olisi dokumentoitava riittävästi.
- (24) Direktiivin 2008/115/EY 17 artiklassa määritellään, millä edellytyksin jäsenvaltiot voivat viimeisenä keinona ja mahdollisimman lyhyeksi ajaksi ottaa säilöön ilman huoltajaa olevia alaikäisiä ja perheitä, joissa on alaikäisiä, ja säädetään, että jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että lasten säilöönnotolle on vaihtoehtoja. Jos tällaisia vaihtoehtoja ei kuitenkaan ole, saattaa olla, että kyseisiä tapauksia koskeva säilöönoton ehdoton kieltä ei täysin vastaa velvollisuutta toteuttaa kaikki tarpeelliset toimenpiteet palauttamisen varmistamiseksi, vaan se saattaa johtaa palauttamisen peruuntumiseen pakenemisen vuoksi.
- (25) Ennen kuin ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Schengenin tietojärjestelmän käytöstä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamisessa ⁽²⁾ hyväksytään jäsenvaltioiden olisi hyödynnettävä täysimääräisesti mahdollisuutta tehdä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) 1987/2006 ⁽³⁾ 24 artiklan 3 kohdan nojalla maahantulon epäämistä koskeva kuulutus.
- (26) Tämä suositus olisi osoitettava kaikille niille jäsenvaltioille, joita sitoo direktiivi 2008/115/EY.
- (27) Jäsenvaltioiden olisi kehotettava palauttamiseen liittyvistä tehtävistä huolehtivia kansallisia viranomaisia soveltamaan tätä suositusta tehtäviensä hoitamisessa.
- (28) Tässä suosituksessa noudatetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet. Tässä suosituksessa varmistetaan erityisesti ihmisarvon kunnioittaminen täysimääräisesti ja perusoikeuskirjan 1, 4, 14, 18, 19, 24 ja 47 artiklan soveltaminen, ja se on pantava täytäntöön niiden mukaisesti,

⁽¹⁾ Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 18.12.2014, asia C-562/13, Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve v. Abdida, ECLI:EU:C:2014:2453.

⁽²⁾ COM(2016) 881 final.

⁽³⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1987/2006, annettu 20 päivänä joulukuuta 2006, toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä (EUVL L 381, 28.12.2006, s. 4).

ON ANTANUT TÄMÄN SUOSITUKSEN:

VAHVEMMAT JA PAREMMAT PALAUTTAMISVALMIUDET

1. Tuloksellisten palautusten tiellä olevien menettelyllisten, teknisten ja toiminnallisten esteiden poistamiseksi jäsenvaltioiden oli 1. kesäkuuta 2017 mennessä vahvistettava valmiuksiaan toteuttaa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen varmistamalla yhtenäinen ja koordinoitu lähestymistapa.
2. Tällaisen yhtenäisen ja koordinoitun lähestymistavan tavoitteena olisi oltava
 - a) varmistaa nopeat palauttamismenettelyt ja lisätä merkittävästi palauttamisosuutta;
 - b) ottaa tarvittaessa lainvalvonta- ja maahanmuuttoviranomaiset mukaan toimintaan ja koordinoida toimet oikeusviranomaisten, säilöönottoviranomaisten, huoltajajärjestelmien, terveydenhuoltopalvelujen ja sosiaalipalvelujen kanssa, jotta voidaan varmistaa kaikkien palauttamismenettelyihin osallistuvien viranomaisten nopea ja riittävä monialainen toiminta;
 - c) varmistaa, että kaikilla palauttamismenettelyissä toimivaltaisilla viranomaisilla on riittävästi koulutettua ja pätevää henkilökuntaa, jotta voidaan toimia nopeasti ja tarvittaessa joka päivä vuorokauden ympäri erityisesti silloin, kun laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseen liittyvän velvoitteen täytäntöönpanoon liittyvä taakka kasvaa;
 - d) jäsenvaltion tilanteesta riippuen ottaa unionin ulkorajoilla käyttöön lisähenkilöstöä, jolla on valtuudet ja valmiudet ryhtyä välittömiin toimiin määrittääkseen ja todentaa kolmansien maiden kansalaisten henkilöllisyyden ja oikeudellisen aseman ja välittömästi kieltää maahantulo tai tehdä palauttamispäätös niistä, joilla ei ole oikeutta tulla unioniin tai oleskella siellä.
3. Palauttamiseen sovellettavan yhdenmetyt ja koordinoitun lähestymistavan olisi täytettävä seuraavat tehtävät:
 - a) suorittaa nopeasti terveystarkastuksia mahdollisen väärinkäytön estämiseksi 9 kohdan b alakohdassa tarkoitetuissa tilanteissa;
 - b) pitää yhteyttä ja vaihtaa asiaankuuluvia operatiivisia tietoja muiden jäsenvaltioiden ja Euroopan raja- ja merivartiostojen kanssa niiden tavoitteiden ja tehtävien täyttämiseksi;
 - c) hyödyntää täysimääräisesti asianmukaisia tietojärjestelmiä, kuten Eurodac, Schengenin tietojärjestelmää (SIS) ja viisumitietojärjestelmää (VIS), jotta kyseisten kolmansien maiden kansalaisten henkilöllisyydestä ja oikeudellisesta asemasta saadaan tietoa oikea-aikaisesti.
4. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että niille yksiköille tai tahoille, joiden tehtävänä on varmistaa yhdenmetyt ja koordinoitu lähestymistapa, kohdennetaan tarvittavat henkilö-, rahoitus- ja materiaaliressit.

JÄRJESTELMÄLLINEN PALAUTTAMISPÄÄTÖSTEN TEKEMINEN

5. Jotta varmistetaan, että palauttamispäätöksiä tehdään järjestelmällisesti kolmansien maiden kansalaisista, joilla joko ei ole tai ei ole enää oikeutta oleskella Euroopan unionissa, jäsenvaltioiden olisi
 - a) toteutettava toimenpiteitä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten paikallistamiseksi ja kiinniottamiseksi;
 - b) tehtävä palauttamispäätöksiä riippumatta siitä, onko laittomasti oleskelevalla kolmannen maan kansalaisella henkilöllisyys- tai matkustusasiakirja;
 - c) hyödynnettävä direktiivin 2008/115/EY 6 artiklan 6 kohdan mukaista mahdollisuutta yhdistää yhteen toimenpiteeseen päätös laillisen oleskelun päättämisestä ja palauttamispäätös tai tehdä päätökset samanaikaisesti sillä edellytyksellä, että asiaankuuluvia oikeussuojakeinoja ja kutakin yksittäistä päätöstä koskevia säännöksiä noudatetaan.
6. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että palauttamispäätösten kesto ei ole rajoitettu, jotta ne voidaan panna täytäntöön koska tahansa tarvitsematta käynnistää palauttamismenettelyä uudelleen tietyn ajan jälkeen. Tämän ei pitäisi rajoittaa velvollisuutta ottaa huomioon mahdollinen muutos kyseisten kolmansien maiden kansalaisten yksilöllisessä tilanteessa, mukaan lukien palauttamiseen liittyvä riski.

7. Jäsenvaltioiden olisi järjestelmällisesti sisällytettävä palauttamispäätöksiin tieto siitä, että kolmansien maiden kansalaisten on lähdettävä jäsenvaltion alueelta mennäkseen kolmanteen maahan, tarkoituksena estää luvaton edelleen liikkuminen.
8. Jäsenvaltioiden olisi hyödynnettävä direktiivin 2008/115/EY 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaista poikkeusta silloin, kun tämä johtaa tuloksellisempiin menettelyihin erityisesti, jos muuttoliikepaine on huomattava.

PALAUTTAMISPÄÄTÖSTEN TULOKSELLINEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

9. Laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten nopean palauttamisen varmistamiseksi jäsenvaltioiden olisi
- a) järjestettävä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU ⁽¹⁾ mukaisesti menettelyt kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkimiseksi nopeutetussa menettelyssä tai tarvittaessa rajamenettelyssä, myös silloin kun turvapaikkahakemus on tehty pelkästään palauttamispäätöksen täytäntöönpanon lykkäämiseksi tai estämiseksi;
 - b) toteutettava toimia terveydentilaa koskeviin perättömiin uusiin väitteisiin liittyvän mahdollisen väärinkäytön estämiseksi, kun väitteiden tarkoituksena on estää maastapoistaminen, esimerkiksi varmistamalla, että asiaankuuluvan kansallisen viranomaisen nimittämä terveydenhuoltohenkilöstö on käytettävissä puolueettoman ja riippumattoman lausunnon antamiseksi;
 - c) varmistettava, että takaisinottavalle kolmannelle maalle esitetään palauttamispäätöksen jälkeen viipymättä pyyntö toimittaa voimassa olevat matkustusasiakirjat tai hyväksyä palauttamista varten myönnettävän eurooppalaisen matkustusasiakirjan käyttö Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/1953 mukaisesti ⁽²⁾;
 - d) käytettävä direktiivin 2001/40/EY ja päätöksen 2004/191/EY mukaista palauttamispäätösten vastavuoroisen tunnustamisen välinettä.
10. Laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tuloksellisen maastapoistamisen varmistamiseksi jäsenvaltioiden olisi
- a) käytettävä säilöönottoa tarpeen mukaan direktiivin 2008/115/EY 15 artiklan 1 kohdassa säädettyissä tapauksissa ja erityisesti, kun on olemassa tämän suosituksen 15 ja 16 kohdassa tarkoitettu pakenemisriski;
 - b) sisällytettävä kansalliseen lainsäädäntöön säilöönoton enimmäisaika, joka on aluksi kuusi kuukautta ja jota oikeusviranomaiset voivat muuttaa tapauksen olosuhteiden perusteella, ja mahdollisuus pidentää säilöönottoaikaa 18 kuukauteen direktiivin 2008/115/EY 15 artiklan 6 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa;
 - c) saatettava säilöönottokapasiteetti vastaamaan todellisia tarpeita, myös käyttämällä tarvittaessa hätätilanteisiin sovellettavaa poikkeusta direktiivin 2008/115/EY 18 artiklan mukaisesti.
11. Niiden laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten osalta, jotka tahallisesti estävät palauttamisprosesseja, jäsenvaltioiden olisi harkittava kansallisen lainsäädännön mukaisten seuraamusten käyttöä. Seuraamusten olisi oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia, eivätkä ne saisi haitata direktiivin 2008/115/EY tavoitteen saavuttamista.

MENETTELYLLISET TAKEET JA OIKEUSSUOJAKEINOT

12. Jäsenvaltioiden olisi
- a) mahdollisuuksien mukaan yhdistettävä yhteen menettelyvaiheeseen hallinnolliset kuulemiset, joita toimivaltaiset viranomaiset järjestävät eri tarkoituksia, kuten oleskeluluvan myöntämistä, palauttamista tai säilöönottoa varten; lisäksi olisi kehitettävä uusia kolmansien maiden kansalaisten kuulemistapoja, kuten videokokousten käyttö;
 - b) säädettävä palauttamispäätöksistä tehtävälle muutoksenhauille mahdollisimman lyhyt määräaika, joka on vahvistettu kansallisessa lainsäädännössä vastaaville tilanteille, oikeuksien ja menettelyjen väärinkäytön välttämiseksi, erityisesti kun on kyse muutoksenhausta vähän ennen suunniteltua maastapoistamispäivää;

⁽¹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (EUVL L 180, 29.6.2013, s. 60).

⁽²⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/1953, annettu 26 päivänä lokakuuta 2016, eurooppalaisen matkustusasiakirjan käyttöönnotosta laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamista varten ja 30 päivänä marraskuuta 1994 annetun neuvoston suosituksen kumoamisesta (EUVL L 311, 17.11.2016, s. 13).

- c) varmistettava, että palauttamispäätöksistä tehdyllä muutoksenhaulla on automaattinen lykkäävä vaikutus ainoastaan, kun tämä on tarpeen perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan ja 47 artiklan noudattamiseksi;
- d) vältettävä palauttamiskiellon periaatteen rikkomiseen liittyvän riskin arvioimista useaan otteeseen, jos kyseisen periaatteen noudattamista on jo arvioitu muissa menettelyissä, arviointi on lopullinen eikä kyseisten kolmansien maiden kansalaisten yksilöllisessä tilanteessa ole tapahtunut muutosta.

PERHE JA LAPSET

- 13. Jotta voidaan varmistaa lapsen oikeuksien noudattaminen ja ottaa direktiivin 2008/115/EY 5 artiklan nojalla lapsen etu ja perhesuhteet täysimääräisesti huomioon, jäsenvaltioiden olisi
 - a) vahvistettava selkeät säännöt ilman huoltajaa olevien alaikäisten oikeudellisesta asemasta niin, että palauttamispäätös ja palauttaminen voidaan toteuttaa tai heille voidaan myöntää oleskeluoikeus;
 - b) varmistettava, että ilman huoltajaa olevien alaikäisten oikeudellista asemaa koskevat päätökset perustuvat aina heidän etujensa yksilölliseen arviointiin. Arvioinnissa olisi järjestelmällisesti otettava huomioon, onko ilman huoltajaa olevan alaikäisen palauttaminen lähtömaahan ja perheensä luo hänen etunsa mukaista;
 - c) otettava käyttöön ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin kohdennettuja uudelleenkotouttamistoimenpiteitä;
 - d) varmistettava, että toimivaltaiset viranomaiset arvioivat järjestelmällisesti lapsen edun monialaisen lähestymistavan perusteella, että ilman huoltajaa olevaa alaikäistä kuullaan ja että holhooja osallistuu asianmukaisesti prosessiin.
- 14. Direktiivissä 2008/115/EY vahvistettujen perusoikeuksien ja edellytysten kunnioittamiseksi jäsenvaltioiden ei pitäisi sulkea pois kansallisessa lainsäädännössä mahdollisuutta alaikäisten säilöönottoon silloin kun tämä on ehdottoman välttämätöntä lopullisen palauttamispäätöksen täytäntöönpanemiseksi, koska jäsenvaltiot eivät pysty tuloksellisesti soveltamaan säilöönottoa lievempiä keinoja tuloksellisen palauttamisen varmistamiseksi.

PAKENEMISRISKI

- 15. Kunkin jäljempänä mainitun objektiivisen olosuhteen olisi muodostettava kumottavissa oleva oletus pakenemiskististä:
 - a) kieltäytyminen yhteistyöstä henkilöllisyyden selvittämisprosessissa, väärien tai väärennetyjen henkilöllisyysasiakirjojen käyttäminen, olemassa olevien asiakirjojen tuhoaminen tai hävittäminen muulla tavoin, kieltäytyminen sormenjälkien ottamisesta;
 - b) palauttamisen väkivaltainen tai vilpillinen vastustaminen;
 - c) sellaisen direktiivin 2008/115/EY 7 artiklan 3 kohtaa soveltaen määrätyn, pakenemisen estämiseen tähtäävän toimenpiteen, kuten toimivaltaisille viranomaisille ilmoittautumisen tai tietyssä paikassa pysyttelemisen, noudattamatta jättäminen;
 - d) voimassa olevan maahantulokiellon noudattamatta jättäminen;
 - e) luvaton liikkuminen edelleen toiseen jäsenvaltioon.
- 16. Jäsenvaltioiden olisi säädettävä, että seuraavat perusteet otetaan asianmukaisesti huomioon osoituksena siitä, että luvattomasti oleskelemaan kolmannen maan kansalaiseen liittyy pakenemiskiskenä:
 - a) nimenomainen ilmoitus aikomuksesta olla noudattamatta palauttamispäätöstä;
 - b) vapaaehtoiselle paluulle asetetun määräajan noudattamatta jättäminen;
 - c) voimassa oleva tuomio vakavasta rikoksesta jäsenvaltioissa.

VAPAAEHTOINEN PALUU

- 17. Jäsenvaltioiden olisi myönnettävä vapaaehtoinen paluu vain kyseisen kolmannen maan kansalaisen pyynnöstä kuitenkin varmistaen, että kyseinen henkilö on tietoinen mahdollisuudesta tehdä tällainen hakemus.

18. Jäsenvaltioiden olisi määrättävä palauttamispäätöksessä mahdollisimman lyhyestä vapaaehtoisesta paluun määräajasta, joka tarvitaan paluun järjestämiseen ja toteuttamiseen ottaen huomioon kyseisen tapauksen yksilölliset olosuhteet.
19. Vapaaehtoisesta paluun määräajan kestoja määrittäessään jäsenvaltioiden olisi arvioitava asian yksilölliset olosuhteet, erityisesti paluun mahdollisuus ja laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen halukkuus toimia yhteistyössä toimivaltaisten viranomaisten kanssa paluun suhteen.
20. Seitsemän päivää pitempi määräaika olisi myönnettävä vain, kun laittomasti oleskeleva kolmannen maan kansalainen toimii aktiivisesti yhteistyössä paluun suhteen.
21. Vapaaehtoiselle paluulle ei pitäisi myöntää aikaa direktiivin 2008/115/EY 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa, eikä varsinkaan silloin kun laittomasti oleskelevaan kolmannen maan kansalaiseen liittyy tämän suosituksen 15 ja 16 kohdan mukainen pakenemiseriski, eikä tapauksissa, joissa on kyse vakavista rikoksista muissa jäsenvaltioissa annetuista aikaisemmista tuomioista.

TUETUN VAPAAEHTOISEN PALUUN OHJELMAT

22. Jäsenvaltioilla olisi oltava 1. kesäkuuta 2017 mennessä tuetun vapaaehtoisesta paluun ohjelmia, joiden olisi oltava komission yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa kehittämien ja neuvoston hyväksymien tuetun vapaaehtoisesta paluun ja uudelleenkotouttamisen ohjelmia koskevien yhteisten normien mukaisia ⁽¹⁾.
23. Jäsenvaltioiden olisi toteutettava toimia, joilla parannetaan laittomasti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille suunnattua tiedottamista vapaaehtoisesta paluun ja uudelleenkotouttamisen ohjelmista yhdessä kansallisten koulutus-, sosiaali- ja terveyspalvelujen kanssa.

MAAHANTULOKIELLOT

24. Jotta maahantulokieltoja voitaisiin hyödyntää täysimääräisesti, jäsenvaltioiden olisi
 - a) varmistettava, että maahantulokielto tulee voimaan päivänä, jona kolmannen maan kansalainen poistuu EU:sta, jotta kiellon kesto ei aiheuttomasti lyhene; tämä olisi varmistettava tapauksissa, joissa kansalliset viranomaiset tietävät lähtöpäivän, erityisesti silloin kun on kyse maastapoistamisesta tai lähdöstä tuetun vapaaehtoisesta paluun ohjelman puitteissa;
 - b) otettava käyttöön keinot todentaa, onko Euroopan unionissa laittomasti oleskeleva kolmannen maan kansalainen lähtenyt vapaaehtoisesta paluun määräaikana, ja jos henkilö ei ole lähtenyt, varmistettava tulokselliset jatkotoimet, kuten maahantulokiellon määrääminen;
 - c) tehtävä maahantulokiellosta järjestelmällisesti kuulutus toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmään asetuksen (EY) N:o 1987/2006 24 artiklan 3 kohtaa soveltaen; ja
 - d) otettava käyttöön järjestelmä palauttamispäätöksen tekemiseksi tapauksissa, joissa laitton oleskelu havaitaan maastapoistumistarkastuksessa. Jos se on perusteltua, laitonta oleskelua koskevien tulevien riskien estämiseksi olisi määrättävä yksilöllisen arvioinnin perusteella ja suhteellisuusperiaatetta soveltaen maahantulokielto.

Tehty Brysselissä 7 päivänä maaliskuuta 2017.

Komission puolesta
Dimitris AVRAMOPOULOS
Komission jäsen

⁽¹⁾ Neuvoston päätelmät 9. ja 10. kesäkuuta 2016.