



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 10.04.2002
KOM(2002) 175 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

**JÄSENVALTIOISSA LAITTOASTI OLESKELEVIEN HENKILÖIDEN
PALAUTTAMISTA KOSKEVASTA YHTEISÖN POLITTIKASTA**

(komission esittämä)

VIHREÄ KIRJA

JÄSENVALTIOISSA LAITTOASTI OLESKELEVIEN HENKILÖIDEN PALAUTTAMISTA KOSKEVASTA YHTEISÖN POLITIIKASTA

Sisällysluettelo

Esipuhe

1.	Johdanto	5
2.	I osa – Palauttaminen: keskeinen osa kokonaisvaltaista yhteisön maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa.....	6
2.1.	Yleistä taustaa palauttamiselle	6
2.2.	Maahanmuutto ja palauttaminen	8
2.3.	Turvapaikka ja palauttaminen	8
2.4.	Ihmisoikeudet ja palauttaminen	10
2.5.	Yhteistyö lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa palauttamista ja takaisinottoa koskevissa kysymyksissä	11
3.	II osa – Palauttamista koskevan lainsäädännön lähentäminen ja yhteistyön kehittäminen jäsenvaltioiden välillä.....	12
3.1.	Yhteiset säännöt	12
3.2.	Jäsenvaltioiden kesken sovellettavat takaisinottoa koskevat säännöt.....	18
3.3.	Jäsenvaltioiden kesken sovellettavat kauttakulkua koskevat säännöt.....	19
3.4.	Operatiivinen yhteistyö	19
3.5.	Palauttamisohjelmat	22
4.	III osa – Kohti yhteistä takaisinottopolitiikkaa	24
4.1.	Takaisinottosopimukset ja assosiointi- tai yhteistyösopimusten takaisinottolausekkeet	25
4.2.	Kauttakulkua ja maahanpääsyä koskevat järjestelyt ja sopimukset muiden kolmansien maiden kanssa	26
5.	Päätelmät	26

Liite

Esipuhe

Laekenissa 14.–15. joulukuuta 2001 kokoontunut Eurooppa-neuvosto kehotti päätelmiensä 40 kohdassa neuvostoa mm. laatimaan toimintaohjelman laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa koskevan tiedonannon perusteella, jonka komissio oli antanut 15. marraskuuta 2001. Neuvosto hyväksyi 28. helmikuuta 2002 kokonaisvaltaisen toimintasuunnitelman laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjunnasta Euroopan unionissa. Toimintasuunnitelmassa käsitellään myös takaisinotto- ja palauttamispolitiikkaa, jonka katsotaan olevan olennainen osa laittoman maahanmuuton torjuntaa. Toimintasuunnitelmassa vaaditaan jäsenvaltioita tiivistämään yhteistyötä kauttakulkua ja takaisinottoa koskevilla kysymyksillä sekä asioissa, jotka koskevat jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien henkilöiden tunnistamista ja palauttamisen yhteydessä tarvittavien matkustusasiakirjojen hankkimista, palauttamisessa sovellettavien yhteisten periaatteiden kehittämistä unohtamatta.

Edellä mainitussa laitonta maahanmuuttoa koskevassa tiedonannossa komissio ilmoitti tämän vihreän kirjan laatimisesta ja viittasi tarpeeseen luoda palauttamista koskevat yhteiset säännöt ja aloittaa alalla yhteiset toimet.

Tämä vihreä kirja perustuu neuvoston toimintasuunnitelmassa määriteltyihin tekijöihin. Siinä tarkastellaan erilaisia kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseen liittyviä kysymyksiä. I osassa korostetaan, että yhteisön palauttamispolitiikan tulee sopia yhteen yhteisön nykyisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kanssa ja täydentää sitä siinä muodossa kuin sitä kuvataan asiaa koskevilla komission tiedonannoilla. Komission tavoitteet tällä alalla vahvistetaan jälleen erikseen. I osassa käsitellään lyhyesti vapaaehtoisen ja pakkoon perustuvan paluun eri ulottuvuuksia suhteessa maahanmuuttoon ja turvapaikkakysymyksiin sekä kolmansien maiden maihin. Vihreän kirjan II osassa keskitytään tulevaan yhteistyöhön jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamisessa ja III osassa käsitellään takaisinottopolitiikan kehittämistä yhdessä kolmansien maiden kanssa.

Koska paluuseen liittyvät kysymykset ovat luonteeltaan erittäin monimutkaisia ja arkaluonteisia, tässä vihreässä kirjassa on tarkoitus vain käynnistää keskustelu jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamisesta. Tarkoituksena ei siis ole käsitellä kaikkia kolmansien maiden kansalaisten kotiinpaluuseen liittyviä näkökohtia.

EU:n alueella laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevaa keskustelua alustetaan pohtimalla seuraavia yleisluontoisia aiheita ja siirrytään sitten käsittelemään joitakin keskeisiä kysymyksiä ja tarkastelemaan asioita seikkaperäisemmin vihreän kirjan eri jaksoissa seuraavasti:

- (1) Yhteisen palauttamispolitiikan kehittäminen osana kattavaa maahanmuuttopolitiikkaa, jota komissio on esittänyt 22. marraskuuta 2000 antamassaan tiedonannossa.
- (2) Yhteisen palauttamispolitiikan yhteensopivuus niiden suojeluvälvoitteiden kanssa, jotka liittyvät kansainvälisen ja EU:n lainsäädännön mukaan kehitettävään yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään.

- (3) Laekenin Eurooppa-neuvoston päätelmien 40 kohdan täytäntöönpano palauttamispolitiikan osalta ottamalla maahanmuuttovirtoja koskeva politiikka huomioon Euroopan unionin ulkopoliitikassa.
- (4) Palauttamista koskevien yhteisten sääntöjen tarve ja kysymys siitä, pitäisikö näiden sääntöjen olla oikeudellisesti sitovia.
- (5) Jäsenvaltioiden yksiköiden yhteistyön kehittäminen ja kysymys siitä, pitäisikö tätä varten kehittää jatkossa rahoitusväline.
- (6) Yhteisen takaisinottopolitiikan keskeisten tekijöiden määrittäminen, missä tulisi ottaa huomioon tasapainoinen yhteistyö asianomaisten kolmansien maiden kanssa.

1. JOHDANTO

Sen jälkeen kun yhteisö sai Amsterdamin sopimuksen voimaantulon myötä toimivaltaa maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa, valtion- ja hallitusten päämiehet kehottivat Tampereella lokakuussa 1999 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa kehittämään EU:n yhteistä politiikkaa kyseisillä aloilla. Komissio on sittemmin esittänyt yhteisön turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa koskevia ehdotuksia, jotka perustuvat kaksivaiheiseen lähestymistapaan: ensin hyväksytään yhteinen oikeudellinen kehys perustamissopimuksen mukaisesti ja kehitetään sen jälkeen siihen liittyvä avoimen koordinaation menetelmä.

Maahanmuuttopolitiikkaa koskevien komission ehdotusten tavoitteena on varmistaa, että muuttovirtoja voidaan hallita tehokkaammin niiden eri vaiheissa. Esitetyssä kokonaisvaltaisessa lähestymistavassa on keskeistä yhteisten menettelyjen hyväksyminen kolmansien maiden kansalaisten laillista maahanmuuttoa varten, mikä edellyttää tiiviimpää vuoropuhelua lähtömaiden kanssa ja kansallisten kotouttamistoimenpiteiden tehokkaampaa koordinaointia. Tämä perustuu olettamukseen, että maahanmuuttopaineet jatkuvat edelleen ja että vallitsevan taloudellisen tilanteen ja väestöennusteiden perusteella maahanmuutosta voi olla myös hyötyä EU:n taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen kannalta. Jäsenvaltiot ovat laajalti kannattaneet tätä näkemystä marraskuussa 2000 annetun tiedonannon¹ pohjalta käydyssä keskustelussa.

Turvapaikkapolitiikan alalla tavoitteena on luoda yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä, joka perustuu vuoden 1951 Geneven yleissopimuksen täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen; näin voidaan varmistaa, että ketään ei palauteta takaisin vainottavaksi, eli noudatetaan edelleen palauttamiskiellon periaatetta. Yhtenäistäminen on jaettu kahteen vaiheeseen, joiden myötä luodaan pitkällä aikavälillä yhteinen turvapaikkamenettely ja koko unionissa yhtenäinen asema turvapaikan saaneille.

Komissio on korostanut, että näiden politiikkojen ohella on toteutettava myös muita toimia laittoman maahanmuuton ja erityisesti ihmisten salakuljetuksen ja ihmiskaupan torjumiseksi. Komissio on äskettäin esittänyt kattavia ehdotuksia tällä alalla toteutettavien yhteisten toimien vahvistamiseksi esittämällä tiedonannon laitonta maahanmuuttoa koskevasta yhteisestä politiikasta². Tiedonannossa komissio korostaa, että EU:n alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen ja takaisinotto on nivottava keskeiseksi osaksi laittoman maahanmuuton torjumiseen tähtäävää yhteistä politiikkaa. EY:n perustamissopimuksen 63 artiklan 3 alakohdan b alakohdassa määrätään, että neuvosto hyväksyy toimenpiteitä laittoman maahanmuuton ja laittoman oleskelun alalla, mukaan luettuna maassa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttaminen. Lisäksi Euroopan unionin säännöstöön on Amsterdamin sopimuksella sisällytetty palauttamista koskeva Schengenin säännöstö – joka on tältä osin puutteellinen – ,

¹ Ks. KOM(2000) 755 lopullinen ja KOM(2000) 757 lopullinen, 22.11.2000.

² KOM(2001) 672 lopullinen, 15.11.2001.

erityisesti Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 23 artikla^{3 4}.

Kuten laitonta maahanmuuttoa koskevassa tiedonannossa todetaan, komissio katsoo, että palauttamista on pohdittava perusteellisesti, niin että voidaan luoda johdonmukainen yhteisön lähestymistapa, jossa otetaan huomioon tämän tärkeän kysymyksen eri ulottuvuudet. Tämän vihreän kirjan valmistelussa on otettu huomioon erilaisia kansainvälisten järjestöjen, hallituselinten, kansalaisjärjestöjen ja tutkijoiden julkaisuja.⁵ Tämän vihreän kirjan tarkoituksena on tarkastella EU:n alueella laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamiseen liittyvää monitahoista ongelmakenttää ja esittää ehdotuksia koordinoitun palauttamispolitiikan luomiseksi sellaisten yhteisten periaatteiden ja sääntöjen pohjalta, jotka kunnioittavat ihmisoikeuksia ja ihmisarvoa mutta ovat silti tehokkaita. Peruslähtökohta on, että palauttamispolitiikan avulla voidaan turvata laillisten ja humanitaarisiin syihin perustuvien maahanmuuttojärjestelmien uskottavuus.

2. I OSA – PALAUTTAMINEN: KESKEINEN OSA KOKONAISVALTAISTA YHTEISÖN MAAHANMUUTTO- JA TURVAPAIKKAPOLITIIKKAA

2.1. Yleistä taustaa palauttamiselle

Paluuseen ja palauttamiseen liittyvä ongelmakenttä on laaja ja kattaa hyvin erilaisia tilanteita. Palaajat voidaan jakaa karkeasti kahteen ryhmään. Ensimmäisen ryhmän muodostavat henkilöt, jotka oleskelevat jossakin maassa **laillisesti** ja ilmoittavat jonkin ajan kuluttua haluavansa palata kotimaahansa. Kotiinpaluu on näille henkilöille usein vaikeaa, koska heillä ei ole riittävästi rahaa tai he ovat menettäneet kaiken omaisuutensa kotimaassaan tai koska kotiinpaluu vaikeuttaisi heidän mahdollisuuksiaan palata takaisin asianomaiseen jäsenvaltioon joko uudelleen pysyvää oleskelua varten tai lyhyiksi ajoiksi tapaamaan perhettä ja ystäviä. Jotkut taas saattavat vuosia laillisesti EU:n alueella työskennellyään suunnitella paluuta kotimaahan eläkepäiviksi, mutta eivät voi tehdä sitä, koska se vaikuttaisi heidän eläkeoikeuksiinsa. Tilanne on toinen sellaisten yrittäjien ja korkeasti koulutettujen työntekijöiden kohdalla, jotka muutaman vuoden EU:n alueella laillisesti asuttuaan haluaisivat oleskella pidempiä ajanjaksoja poissa vastaanottavasta jäsenvaltiosta

³ Ks. Luettelo Schengenin säännösten asianmukaiseksi soveltamiseksi annetuista suosituksista ja parhaista käytännöistä, rajat sekä maasta poistaminen ja takaisinotto, Euroopan unionin neuvosto, 28. helmikuuta 2002.

⁴ Ks. myös ehdotus neuvoston direktiiviksi edellytyksistä, joiden täytyessä kolmansien maiden kansalaiset voivat matkustaa vapaasti jäsenvaltioiden alueella enintään kolmen kuukauden ajan, erityisen matkustusluvan käyttöön ottamisesta ja maahantulon edellytysten vahvistamisesta enintään kuuden kuukauden matkaa varten (KOM(2001) 388 lopullinen, 10.7.2001), jolla Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 23 artikla sisällytetään yhteisön säännöstöön.

⁵ Ks. mm. Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus N:o R(99) 12 turvapaikanhakijoiden palauttamisesta sen jälkeen kun heidän hakemuksensa on hylätty; Kansainvälinen siirtolaisjärjestö IOM, *The return and reintegration of rejected asylum seekers and irregular migrants*, Geneve, toukokuu 2001; YK:n pakolaisasiain päävaltuutettu, *Legal and practical aspects of the return of persons not in need of international protection*, Geneve, toukokuu 2001; Kansainvälinen maahanmuuttopolitiikan kehittämiskeskus ICMPD, *Study on comprehensive EU return policies and practices for displaced persons under temporary protection, other persons whose international protection has ended and rejected asylum seekers*, Wien, tammikuu 2002; IGC (hallitusten välinen keskustelufoorumi pakolais-turvapaikka- ja siirtolaisuusasioissa), *Modular Structures on Return* (ei julkaistu); Nascimbene (toim.), *Expulsion and detention of aliens in the European Union countries*, Milano, 2001.

(tilapäinen kotiinpaluu). Tässä ryhmässä ovat erityisasemassa pakolaisaseman saaneet henkilöt (erityisesti ammattitaitoiset työntekijät), jotka tilanteen vakiinnuttua kotimaassa haluaisivat palata sinne ja osallistua maan jälleenrakentamiseen ja kehittämiseen. Tämä koskee esimerkiksi Euroopassa oleskelevia afganistanilaisia. EU valmistelee parhaillaan ohjelmaa, jonka tarkoituksena on auttaa heitä tämän tavoitteen toteuttamisessa.

Yleensäkin voitaisiin kehittää konkreettisia hallinnollisia ratkaisuja ja tukiohjelmiä avuksi maahanmuuttajille, jotka haluavat palata kotimaahansa. Yhdessä lähtömaiden kanssa voitaisiin selvittää keinoja rohkaista tällaisessa tilanteessa olevia henkilöitä ja pyrkiä lisäämään hyötyä, jota lähtömaat voivat saada kansalaistensa ulkomailla saamista kokemuksista. Yhteisön maahanmuuttopolitiikassa sovellettavan avoimen koordinaation menetelmän⁶ perusteella komissio ehdottaa laadittavaksi yhteisön suuntaviivoja, joissa kannustetaan luomaan toimintamalleja EU:n ja kolmansien maiden välisen liikkuvuuden kehittämiseksi:

- tarkistetaan lainsäädäntöä, joka rajoittaa laillisten maahanmuuttajien vapaata liikkumista asuin- ja lähtömaan välillä
- rohkaistaan maahanmuuttajia osallistumaan lähtömaassa järjestettäviin kehitys-, yritys- ja koulutushankkeisiin
- autetaan maahanmuuttajia palaamaan lähtömaahan antamalla heille taloudellista tukea (mm. riskipääomaa) ja muuta tukea.

Toisen palaajien ryhmän muodostavat henkilöt, joiden ei ole todettu olevan erityisen suojelun tarpeessa ja jotka asuvat EU:n alueella **laittomasti**. Nämä henkilöt eivät (enää) täytä EU:n jäsenvaltioiden asettamia maahantulon, oleskelun tai asumisen edellytyksiä joko siksi, että he ovat tulleet maahan laittomasti tai jääneet sinne viisumin tai oleskeluluvan voimassaolon päätyttyä tai koska heille ei ole myönnetty turvapaikkaa. Näillä henkilöillä ei ole oikeusasemaa, jonka perusteella he voisivat jäädä jäsenvaltioiden alueelle, joten heitä voidaan joko kehottaa lähtemään EU:n alueelta vapaaehtoisesti tai heidät voidaan pakottaa poistumaan. Laittomat maahanmuuttajat tai turvapaikanhakijat, joiden hakemus on hylätty, saattavat tietysti haluta palata kotimaahansa vapaaehtoisesti. Tätä voitaisiin kannustaa ja tukea erityisin järjestelyin.

Tässä vihreässä kirjassa keskitytään erityisesti tähän toiseen ryhmään eli EU:n alueella laittomasti oleskelevien henkilöiden kotiinpaluuseen, joka voi perustua joko pakkoon tai vapaaehtoisuuteen. Tässä yhteydessä ei siis käsitellä EU:n alueella laillisesti oleskelevien henkilöiden kotiinpaluuta. Kotiinpaluu saattaa olla monille EU:n alueella laillisesti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille toivottu tai muuten vartenotettava vaihtoehto. Tämä on sinänsä tärkeä kysymys, jota on syytä käsitellä perusteellisesti kiinnittäen erityistä huomiota vaikutuksiin, joita sillä on lähtömaihin. Komissio aikookin käsitellä tätä aihetta myöhemmin erikseen.

⁶ KOM(2001) 387 lopullinen, 11.7.2001; ks. jakso 3.3.

2.2. Maahanmuutto ja palauttaminen

Komissio ehdotti 22. marraskuuta 2000 antamassaan yhteisön maahanmuuttopolitiikkaa koskevassa tiedonannossa⁷, että kokonaisvaltainen lähestymistapa olisi paras keino toteuttaa maahanmuuttovirtojen tehokkaampaan hallintaan tähtäävä EU:n tavoite. Komissio katsoi, että osana kokonaisvaltaista maahanmuuttopolitiikkaa hyväksyttävät yhteiset menettelyt työvoimamuuttajia varten vähentäisivät jossain määrin painetta humanitaarisista syistä tapahtuvaan maahanmuuttoon ja että laitonta maahanmuuttoa voitaisiin vähentää tehostamalla yhteisiä toimia ihmisten salakuljetusta ja ihmiskauppaa vastaan. Komissio totesi, että vakiintuneen käytännön mukaan laittomien maahanmuuttajien asema voidaan laillistaa tiettyjen kriteerien perusteella etenkin jos heillä on työpaikka jossakin jäsenvaltiossa. Tätä voidaan sen mukaan pitää osoituksena työvoimamarkkinoilla esiintyvän työvoimantarpeen tunnustamisesta. Samalla käytäntö heijastaa vaikeuksia, joita liittyy palauttamispolitiikan tehokkaaseen toteuttamiseen.

Jos kolmansien maiden kansalaisilla ei ole oikeusasemaa, jonka perusteella he voisivat jäädä EU:n alueelle joko pysyvästi tai väliaikaisesti eikä jäsenvaltiolla ole oikeudellista velvollisuutta sallia heidän jäädä alueelleen, heidän on periaatteessa poistuttava EU:n alueelta. Tämän varmistaminen on erittäin tärkeää, jotta ei murenneta maahanpääsypolitiikan perusteita ja jotta voidaan varmistaa laillisuusperiaatteen toteutuminen, mikä on vapautteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvan alueen keskeinen tekijä.

Ilmeisistä inhimillisistä syistä etusija olisi mahdollisuuksien mukaan annettava vapaaehtoiselle kotiinpaluulle. Vapaaehtoinen kotiinpaluu edellyttää myös vähemmän hallinnollisia toimenpiteitä kuin pakkoon perustuva palauttaminen.

Pakkoon perustuvalla laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamisella taas voi olla pelotevaikutusta sekä jäsenvaltioissa laittomasti oleskeleviin että EU:n ulkopuolella laitonta maahanmuuttoa suunnitteleviin henkilöihin nähden. Tehokas palauttamispolitiikka voi kannustaa maahanmuuttoa suunnittelevia selvittämään mieluummin laillisen oleskeluluvan saamista EU:n jäsenvaltioista ja vähentää muuttohalukkuutta niiden joukossa, jotka eivät täytä laillisen maahanmuuton edellytyksiä. Samalla olisi pyrittävä tehostamaan laittoman työnteon torjuntaa EU:ssa, tehtävä menettelyistä avoimempia, organisoitava tiedotuskampanjoita ihmisten salakuljetuksen ehkäisemiseksi ja tiedotettava paremmin laillisista maahanpääsymahdollisuuksista. Tehokas palauttamispolitiikka voi myös osaltaan edistää suuren yleisön myönteistä suhtautumista lailliseen maahanmuuttoon, erityisesti työvoimamuuttajien maahanpääsyn helpottamiseen.

2.3. Turvapaikka ja palauttaminen

Vapaaehtoinen kotiinpaluu on yksi kolmesta pakolaisongelmaan tarjolla olevista pitkän aikavälin ratkaisuista kotoutumisen ja kolmanteen maahan sijoittamisen ohella. Sen rinnalle tarvitaan kuitenkin myös tehokasta palauttamispolitiikkaa niitä henkilöitä varten, joille ei myönnetä kansainvälistä suojelua, sillä näin voidaan turvata komission 22. marraskuuta 2000 antamassa tiedonannossa⁸ kuvatun yhteisen

⁷ KOM(2000) 757 lopullinen.

⁸ KOM(2000) 755 lopullinen.

turvapaikkajärjestelmän ja yhteisten turvapaikkamenettelyjen uskottavuus. Kun suojelua hakevan henkilön tapaus on käsitelty oikeudenmukaisen, sisältöön keskittyvän ja perusteellisen menettelyn mukaisesti ja kun kaikki suojelun tarpeeseen vaikuttavat seikat on tutkittu löytämättä perusteita laillisen oleskelun hyväksymiseen, hakijan on poistuttava jäsenvaltion alueelta ja palattava lähtömaahan tai tarvittaessa kauttakulkumaahan.

Yhteinen turvapaikkamenettely ja turvapaikan saaneille yhtenäinen asema koko unionissa tarkoittavat sitä, että henkilö, joka hakee tai jolle on myönnetty kansainvälistä suojelua EU:n alueella, voi asemansa perusteella odottaa, että häneen suhtaudutaan palaamisen osalta pitkällä aikavälillä kaikissa jäsenvaltioissa samalla tavoin. Tämä edellyttää, että turvapaikkamenettelyn ja suojelutarpeen tutkimisen tehokkuutta ja laatua parannetaan. Palauttamispolitiikan tehokkuutta on tarkasteltava myös sitä taustaa vasten, että vaikka turvapaikkahakemus hylättäisiin Geneven yleissopimuksen perusteella, hakija saattaa silti olla muun kansainvälisen suojelun tarpeessa. Tämän vuoksi on ehdottomasti luotava asianmukainen toissijaisen suojelun järjestelmä.

Myös tässä yhteydessä etusija on annettava vapaaehtoiselle paluulle. Pakkoon perustuvaa palauttamista saatetaan kuitenkin tarvita, jos muut keinot eivät auta. Tämä saattaa koskea myös henkilöitä, joiden kansainvälisen suojelun tarve (pakolaisaseman tai toissijaisen tai väliaikaisen suojelun myöntämisen perusteella) on lakannut sen jälkeen kun he ovat saaneet tällaista suojelua jossakin jäsenvaltiossa. Palauttamisen yhteydessä on myös noudatettava kansainvälisen suojelun periaatteita ja palautettavien henkilöiden ihmisoikeuksia. Tällä tarkoitetaan mm. velvollisuutta antaa suoja käännättämistä vastaan pakolaisten oikeusasemasta vuonna 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen ja sen vuonna 1967 tehdyn lisäpöytäkirjan ja erityisesti yleissopimuksen 32 ja 33 artiklan nojalla. Pakolainen voidaan poistaa sopimusvaltion alueelta laillisesti vain kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä. Lisäksi on kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun ja rangaistuksen osalta mainittava erityisesti Euroopan ihmisoikeusyleissopimuksen 3 artikla ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sitä koskeva oikeuskäytäntö sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 artikla.

EU:n perusoikeuskirjan 18 ja 19 artikla ovat niin ikään merkityksellisiä tässä yhteydessä. Perusoikeuskirjan 18 artiklan mukaan oikeus turvapaikkaan taataan pakolaisten oikeusasemaa koskevan, 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen ja 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyn pöytäkirjan määräysten sekä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti. Perusoikeuskirjan 19 artikla koskee suojaa palauttamista, karkottamista ja luovuttamista vastaan, ja sen 1 kohdan mukaan joukkokarkotukset kielletään. Artiklan 2 kohdan mukaan ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava kohtelu tai rangaistus.

Kun lähtömaahan halutaan palauttaa suuri joukko henkilöitä, joille on myönnetty suojelua useimmiten konfliktitilanteen vuoksi tapahtuneen joukkotaisen maahantulon vuoksi olosuhteissa, joihin yleensä liittyy myös maan jälleenrakentamiseen ja kehittämiseen liittyviä haasteita, saatetaan joissain tapauksissa tarvita tiettyjä erityisratkaisuja tai asteittaista etenemistä paitsi vastaanottavissa jäsenvaltioissa myös lähtö- ja kauttakulkumaissa: maastapoistamispäätösten täytäntöönpanoa voidaan joutua lykkäämään ja antamaan lähtijöille mahdollisuus

tutustumiskäynteihin tai pidempään oleskeluun kotimaassa ennen lopullista paluumuuttoa, minkä lisäksi saatetaan tarvita apupaketteja, joko peruspaketteja (tiedotus, kuljetus, vähäinen rahallinen tuki) tai enemmän valmisteluaikaa vaativia kehittyneempiä ja tarpeiden mukaan suunniteltuja erityispaketteja (koulutus, erilliset kannustimet kouluttamattomille, koulutetuille ja korkeakoulutuksen saaneille palaajille yms.), kauttakulkuun ja kuljetukseen liittyviä sopimuksia unohtamatta.

Komission esittämää turvapaikka-asioiden avoimen koordinaation menetelmää⁹ voitaisiin soveltaa myös silloin kun palauttaminen koskee turvapaikanhakijoita, joiden hakemus on hylätty, tai henkilöitä, jotka ovat aiemmin saaneet suojelua eri perusteiden nojalla. Vapaaehtoisen ja tarvittaessa pakkoon perustuvan paluun yhteydessä olisi tarkasteltava mm. seuraavia seikkoja:

- Yhteistyön parantaminen vastaanottavien valtioiden, lähtömaiden, YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun, IOM:n ja eri kansalaisjärjestöjen välillä vapaaehtoisen ja pakkoon perustuvan paluun helpottamiseksi.
- Palvelut, joiden avulla palaajille voidaan antaa tietoa ja auttaa heitä valmistelemaan paluuta. Tässä yhteydessä voitaisiin arvioida tutustumiskäynneistä saatavaa hyötyä.
- Karkotuspäätösten täytäntöönpanon tehostaminen esimerkiksi asettamalla erityisiä tavoitteita ja arvioimalla niiden käytännön vaikutuksia.
- Ohjeiden laatiminen hyvistä käytännöistä erilaisissa palauttamiseen liittyvissä kysymyksissä, mukaan luettuna palauttaminen, jota asianomainen vastustaa (saattajat, kuljetustavat, säilöönotto-olosuhteet ennen maastapoistamista yms.), tavoitteena EU:n yhteisten sääntöjen laatiminen.

2.4. Ihmisoikeudet ja palauttaminen

Yhteisen palauttamispolitiikan tulisi noudattaa täysimääräisesti ihmisoikeuksia ja perusvapauksia ja nivoutua siten Euroopan unionin ihmisoikeuspolitiikkaan sekä EU:n sisällä että ulkosuhteiden alalla. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa vahvistetaan, että Euroopan unioni perustuu *"jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin"*.

Sekä vuonna 1950 tehdyssä Euroopan ihmisoikeusyleissopimuksessa että Nizzassa joulukuussa 2000 julistetussa EU:n perusoikeuskirjassa¹⁰ on määräyksiä, joita on sovellettava EU:n alueella laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamiseen (ihmisoikeusyleissopimuksen 3, 5, 6, 8 ja 13 artikla ja perusoikeuskirjan 3, 4, 19, 24 ja 47 artikla). Artikloja, jotka koskevat kansainvälisen suojelun eri muotoja, on kuvailtu edellä jaksossa "Turvapaikka ja palauttaminen".

EU:n alueella laittomasti oleskelevilla henkilöillä on myös oltava asianmukaiset mahdollisuudet hakea häntä koskeviin päätöksiin muutosta tuomioistuimessa palauttamismenettelyn eri vaiheissa. Tältä osin viitataan ihmisoikeusyleissopimuksen 6 artiklaan ja perusoikeuskirjan 47 artiklaan, jossa taataan oikeus tehokkaisiin

⁹ KOM(2001) 710 lopullinen, 28.11.2001; ks. jakso 5.2.

¹⁰ EYVL C 364, 18.12.2000, s. 1.

oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. Ihmisoikeudet on otettava huomioon myös maassa laittomasti oleskelevien henkilöiden säilöönnoton yhteydessä: ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan mukaisesti säilöönnotto on aina voitava saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi.

Perhe-elämän suojasta määrätään ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja perusoikeuskirjan 7 artiklassa. Lisäksi on muistettava, että lapsen oikeudet on otettava huomioon erikseen perusoikeuskirjan 24 artiklan ja lapsen oikeuksista vuonna 1989 tehdyn yleissopimuksen mukaisesti. "Kaikissa lasta koskevissa [...] toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu."

Myös henkilötietojen suoja on varmistettava siinä muodossa kuin siitä määrätään perusoikeuskirjan 8 artiklassa ja muissa henkilötietojen suojaa koskevissa säännöksissä¹¹.

2.5. Yhteistyö lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa palauttamista ja takaisinottoa koskevissa kysymyksissä

EU:n alueella laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamiseen tähtävään politiikan onnistuminen edellyttää hedelmällistä yhteistyötä asianomaisten lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa. On kehitettävä kaikkien asiasta vastaavien viranomaisten keskinäistä ymmärtämystä ja yhteistyötä. Viranomaisten yhteistyöllä onkin keskeinen merkitys palauttamismenettelyn eri vaiheissa ja eri tasoilla. Hallinnollista apua tarvitaan esimerkiksi matkustusasiakirjojen myöntämiseen henkilöille, jotka oleskelevat maassa laittomasti ja joilla ei ole paluumatkaa varten voimassa olevaa matkustusasiakirjaa. Apua tarvitaan myös takaisinottomenettelyissä lähtömaan maahantulopaikoilla, eli useimmiten lentokentillä. Käytännössä monet maat tekevät yhteistyötä avoimuuden ja käytännöllisyyden hengessä ja pyrkivät helpottamaan paluuta.

Jotkut maat ovat kuitenkin vastahakoisia ottamaan takaisin palautettavia henkilöitä ja vaativat usein laajempia hallinnollisia menettelyjä kansalaisuuden tai henkilöllisyyden selvittämiseksi. Tällaisissa tapauksissa voisi olla helpompaa neuvotella poliittisella tasolla takaisinottosopimuksesta, jossa määrätään käytännön menettelyistä ja kuljetustavoista palauttamiseen ja takaisinottoon liittyvissä tilanteissa.

Laittomien maahanmuuttajien paluu vaikuttaa joka tapauksessa merkittävästi myös lähtö- ja kauttakulkumaihin. Palauttamispolitiikkaa olisi suunniteltava huolellisesti niin, että voitaisiin välttää ongelmia, joita palauttamisesta saattaa aiheutua kyseisille maille. Suurten ihmisjoukkojen palauttaminen saattaisi vaikuttaa huomattavasti asianomaisten maan kehitykseen ja sen viranomaisten yhteistyöhalukkuuteen valvoa muuttoliikkeitä. Sen sijaan yhteistyöhalukkuus todennäköisesti lisääntyy, jos on asianomaisten maiden edun mukaista ottaa laittomat maahanmuuttajat takaisin. EU:n pitäisikin harkita, millaisia tukimuotoja voitaisiin soveltaa sen varmistamiseksi, että lähtömaalla on edellytykset ottaa palautettavat henkilöt takaisin.

¹¹ Ks. direktiivi 1995/46/EY, EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31; 28 päivänä tammikuuta 1981 tehty Euroopan neuvoston yleissopimus yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä; ja tarvittaessa Euroopan neuvoston ministerikomitean (ei-sitova) suositus N:o R(87) 15, joka koskee henkilötietojen käyttöä poliisitoimen alalla.

Myös halukkuutta vapaaehtoiseen kotiinpaluuseen voidaan lisätä parantamalla palaajien toimeentulomahdollisuuksia lähtömaassa. Osa vapaaehtoista paluuta koskevista hankkeista näyttääkin epäonnistuneen jossain määrin siksi, että kotimaassa ei ollut varauduttu paluuseen riittävästi. Toisaalta on tunnustettava, että palaajille on annettava takeet perustoimeentulosta, jotta he voivat asettua uudelleen kotimaahansa. Tätä varten voitaisiin harkita, että palaajille myönnettäisiin ensi alkuun taloudellista tukea.

Tampereella lokakuussa 1999 kokoontunut Eurooppa-neuvosto korosti kokonaisvaltaisen lähestymistavan tarvetta, joka sisältäisi poliittiset, ihmisoikeus- ja kehittämiskysymykset ja jossa olisivat mukana myös lähtö- ja kauttakulkumaat. Se katsoi, että yhteistyö asianomaisten kolmansien maiden kanssa on ulkoisen maahanmuuttopolitiikan onnistumisen kannalta keskeinen tekijä ja että siinä on otettava huomioon myös palauttamiseen liittyvät näkökohdat. Laekenissa joulukuussa 2001 kokoontunut Eurooppa-neuvosto puolestaan korosti, että muuttovirtoja ja erityisesti takaisinottoa koskeva politiikka on nivottava osaksi EU:n ulkopoliittikkaa. Palauttaminen ja takaisinotto ovat näin ollen EU:n kolmansiin maihin soveltaman kattavan maahanmuuttopolitiikan yksi ulottuvuus, jossa maahanpääsyyn ja takaisinottoon liittyvät kysymykset on saatettava tasapainoon.

3. II OSA – PALAUTTAMISTA KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN LÄHENTÄMINEN JA YHTEISTYÖN KEHITTÄMINEN JÄSENVALTIOIDEN VÄLILLÄ

3.1. Yhteiset säännöt

Pakkoon perustuva palauttaminen loukkaa merkittävällä tavalla asianomaisen henkilön vapautta ja tahtoa. Olisi kenties tarpeen laatia karkottamista, säilöönottoa ja maastapoistamista koskevat yhteiset säännöt, joiden avulla voitaisiin varmistaa EU:n alueella laittomasti oleskelevien henkilöiden asianmukainen ja yhdenmukainen kohtelu silloin kun heihin sovelletaan edellä mainittuja oleskelun päättämiseen tähtäviä toimenpiteitä, riippumatta siitä, mikä jäsenvaltio panee maastapoistamisen täytäntöön. Lisäksi yhteisten sääntöjen avulla voitaisiin helpottaa toimenpiteistä vastaavien viranomaisten työtä ja luoda tehokkaampia menettelyjä soveltamalla jäsenvaltioiden kokemuksiin perustuvia parhaita käytäntöjä.

Komissio voisi laatia ehdotuksen yhteisten sääntöjen laatimisesta ja edistää niiden soveltamista palauttamismenettelyn eri vaiheissa. Ehdotuksessa voitaisiin esittää perusedellytykset, joiden mukaan laillinen oleskelu voitaisiin lopettaa erityisesti karkotuspäätöksen nojalla. Lisäksi voitaisiin määritellä vähimmäissäännöt säilöönottoa ja maastapoistamista varten. Tätä varten komissio aikoo laatia tähän vihreään kirjaan saatavan palautteen pohjalta ehdotuksen neuvoston direktiiviksi palauttamismenettelyjä koskevista vähimmäisvaatimuksista, kuten se jo ilmoitti laiton maahanmuuttoa koskevassa tiedonannossaan¹².

3.1.1. Määritelmät

Palauttamiseen liittyvä terminologia vaihtelee huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen niiden oikeusjärjestelmissä esiintyvien erojen vuoksi. Samasta käsitteestä saatetaan käyttää useita eri ilmaisuja, mikä aiheuttaa sekaannusta. Selkeyden vuoksi tarvitaan

¹² KOM(2001) 672 lopullinen, ks. jakso 4.8.

yhteisiä määritelmiä väärinymmärrysten välttämiseksi. Tämän vihreän kirjan liitteessä I esitetään ehdotus määritelmiksi.

Ovatko nämä ehdotukset yhteisiksi määritelmiksi onnistuneita? Mitä muita käsitteitä olisi määriteltävä näiden lisäksi?

3.1.2. *Laillisen oleskelun lopettaminen*

Laillisen oleskelun lopettamiseen tähtäviä täytöntöönpanotoimia ei sovelleta ainoastaan henkilöihin, jotka ovat tulleet maahan laittomasti ja joilla ei ole oikeutta jäädä sinne. Henkilölle voidaan antaa karkotuspäätös myös silloin kun hänen katsotaan muodostavan uhkan kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle esimerkiksi siksi, että hänet on tuomittu vakavasta rikoksesta. Myös henkilöt, jotka jäävät maahan senkin jälkeen, kun heidän oleskelulupansa on lakannut olemasta voimassa, kuuluvat palautustoimien piiriin, samoin kuin maassa laillisesti oleskelevat henkilöt, joiden oleskelulupa on peruutettu. Kaikilla näillä henkilöillä on periaatteessa lakisääteinen velvollisuus poistua maasta välittömästi tai ainakin ennen poistumiselle mahdollisesti asetetun määräajan päättymistä.

Henkilön ei välttämättä katsota noudattaneen lakisääteistä poistumisvelvollisuutta, jos hän vain siirtyy toiseen jäsenvaltioon, joka ei ole myöntänyt hänelle maahantulo- tai oleskelulupaa. Jäsenvaltioiden tulisi varmistua siitä, että laittoman oleskelun lopettamiseen tähtäviä toimenpiteitä sovelletaan kaikkialla EU:n alueella.

3.1.2.1. Karkotuspäätöksen edellytykset

Laillinen oleskelu voidaan lopettaa tiettyjen laissa säädettyjen edellytysten perusteella annettavalla karkotuspäätöksellä. Karkotuspäätöksiä koskevat alustavat säännöt on määritelly kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta toukokuussa 2001 annetussa direktiivissä 2001/40/EY¹³. Tämän direktiivin mukaan kolmannen maan kansalaista koskeva karkotuspäätös tehdään yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvan vakavan ja todellisen uhan perusteella seuraavissa kahdessa tapauksessa:

Karkotuspäätös voidaan tehdä, jos kolmannen maan kansalainen on tuomittu rikoksesta, josta voidaan rangaista vähintään vuoden pituisella vapausrangaistuksella. Perusteeksi riittää myös, jos kolmannen maan kansalaisen voidaan vakavin perustein otaksua syyllistyneen törkeisiin rangaistaviin tekoihin tai on vakuuttavia todisteita hänen aikomuksestaan suorittaa sellaisia tekoja jonkin jäsenvaltion alueella. Toiseksi kolmannen maan kansalaista koskeva karkotuspäätös voidaan tehdä ulkomaalaisten maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien kansallisten säännösten rikkomisen perusteella.

Näiden yleisten määritelmien perusteella voitaisiin kuitenkin laatia yksityiskohtaisemmat ja täsmällisemmät lailliset perusteet karkotuspäätöksen tekemiselle. Näin voitaisiin esimerkiksi erottaa toisistaan syyt, joiden nojalla karkotuspäätös on ehdottomasti tehtävä erityisen vaaran vuoksi, ja muut oikeutetut syyt, joiden perusteella karkotuspäätös on yleensä mahdollista tehdä.

¹³ EYVL L 149, 2.6.2001, s. 34.

Tätä varten olisi selvitettävä, voisiko pakollinen karkotuspäätös tulla kyseeseen seuraavissa tapauksissa:

- 1) jos kolmannen maan kansalainen on tuomittu tuomioistuimen päätöksellä yhdestä tai useammasta tahallisesta rikoksesta vapausrangaistukseen, jonka kesto määritellään yhteisesti.
- 2) jos kolmannen maan kansalainen on tuomittu vapausrangaistukseen tietyistä tahallisista rikoksista (kuten huumeiden valmistamisesta, kuljettamisesta ja myymisestä, ihmisten salakuljettamisesta tai ihmiskaupasta tai terrorismista ja muista kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvista rikoksista).

Voitaisiin myös pohtia, voitaisiinko tässä yhteydessä mainita muita pakottavia syitä, kuten uhka kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle.

Karkotuspäätöstä tehtäessä on kuitenkin aina otettava huomioon oleskeluluvan tyyppi, sillä tietyillä henkilöryhmillä on oltava erityinen suoja karkottamista vastaan. Etuoikeutetut kolmansien maiden kansalaiset, kuten EU:n alueella pitkään oleskelleet henkilöt¹⁴, unionin kansalaisen tai asianomaisen jäsenvaltion kansalaisen perheenjäsenet ja pakolaiset sekä henkilöt, jotka saavat muuta kansainvälistä suojelua, voidaan poistaa maasta ainoastaan kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen kohdistuvan vakavan uhkan perusteella. Erityistä suojelua voitaisiin harkita myönnettävän myös niille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat syntyneet jossakin EU:n jäsenvaltiossa eivätkä ole koskaan asuneet kansalaisuusmaassaan. Edellä mainittujen vakavien syiden olemassaoloa on arvioitava perusteellisesti ja se on perusteltava asianmukaisesti kussakin karkotuspäätöksessä.

Lopuksi on syytä korostaa, että asianomaisen henkilön tilanne on aina otettava huomioon kussakin yksittäistapauksessa. Henkilön ihmisoikeudet ja toimenpiteen oikeasuhteisuus on otettava huomioon asianmukaisella tavalla erityisesti silloin kun hänelle aiheutuu huomattavaa kärsimystä karkotuspäätöksen perustuessa pakottaviin syihin tai kohtuutonta kärsimystä muiden karkotusperusteiden ollessa kyseessä.

Olisiko karkotuspäätöksille asetettava yksityiskohtaisemmat edellytykset? Mitä tekijöitä niihin siinä tapauksessa tulisi kuulua?

Mille muille henkilöryhmille edellä mainittujen lisäksi olisi myönnettävä erityinen suoja karkottamista vastaan ja miten tämä suoja olisi järjestettävä?

3.1.2.2. Muut edellytykset laillisen oleskelun lopettamiselle

Kun oleskeluluvan voimassaolo päättyy, sen haltijalla tulisi olla lakisääteinen velvollisuus poistua maasta, ellei hän ole saanut oleskelulupaansa uusittua tai vaihdettua sitä toisenlaiseen oleskelulupa-asiakirjaan. Voitaisiin katsoa, että valituksella, joka koskee tällä perusteella annettua maastapoistamismääräystä, olisi oltava lykkäävä vaikutus.

Velvollisuus poistua maasta voisi koskea myös tapauksia, joissa henkilö jää maahan vielä viisumivapauden päättymisen jälkeen. Laillinen oleskelu siis päättyisi tässä

¹⁴ Ks. KOM(2000) 127 lopullinen, 13 artikla.

tapauksessa siksi, että vaikka henkilö on tullut maahan laillisesti ilman viisumia, koska sitä ei häneltä vaadita, hän ei hae ensimmäistä oleskelulupaa säädetyn määräajan kuluessa.

Oleskeluluvan peruuttamisen perusteet voitaisiin rajoittaa lainsäädännössä muutamiin harvoin tapauksiin, joita voisivat olla esimerkiksi voimassaolevan passin tai passin korvaavan asiakirjan puuttuminen, kansalaisuuden vaihtaminen tai menettäminen ja muut hallinnollisen järjestyksen kannalta välttämättömät seikat. Toimivaltaisilla viranomaisilla tulisi joka tapauksessa olla velvollisuus harkita ja asianmukaisesti perustella, onko oleskeluluvan peruuttaminen oikeutettua edellä mainittujen muutosten vuoksi ja voidaanko asianomaisen henkilön katsoa olevan niistä vastuussa vai ei.

Mitä muita edellytyksiä tulisi asettaa laillisen oleskelun lopettamiselle?

Millä perusteilla oleskelulupa voitaisiin peruuttaa?

3.1.3. Säilöönotto ennen maastapoistamista

Täytäntöönpanotoimenpiteiden eli maastapoistamisen turvaamiseksi on käytännössä usein turvaututtava pakkokeinoihin. On syytä muistaa, että kaikki pakkokeinot ovat asianomaisen kannalta huomattava henkilökohtaisen vapauden loukkaus. Tämä koskee erityisesti ennen maastapoistamista toteutettavaa säilöönottoa, jonka tarkoituksena on helpottaa laittoman maahanmuuttajan henkilöllisyyden selvittämistä, niin että hänelle voidaan hankkia matkustusasiakirjat paluuta varten tai estää häntä pakenemasta ennen kuin maastapoistaminen voidaan panna täytäntöön.

EU:n tasolla voitaisiin laatia säilöönottomääräyksiä koskevat vähimmäissäännöt, joissa määriteltäisiin viranomaisten toimivalta ja säilöönoton edellytykset. Säännöissä voitaisiin myös määritellä ne henkilöryhmät, joita ei yleensä pitäisi ottaa säilöön tai jotka pitäisi ottaa säilöön vain erityisten edellytysten täytyessä. Säilöönottomääräyksen tulisi joka tapauksessa olla joko oikeusviranomaisen antama tai oikeusviranomaisen tulisi vahvistaa se viipymättä tietyn määräajan kuluessa.

Lisäksi säilöönotto-olosuhteita koskevissa vähimmäissäännöissä olisi käsiteltävä majoitusta, jotta voidaan varmistaa asianomaisten inhimillinen kohtelu kaikissa säilöönottokeskuksissa eri jäsenvaltioissa. Jos erillisiä säilöönottotiloja ei ole käytettävissä tai niissä ei ole tilaa, tulisi joka tapauksessa varmistaa, että jos palautettavat henkilöt otetaan säilöön tavallisiin vankiloihin, heidät voidaan pitää erillään rikoksesta tuomituista, jotta he eivät leimautuisi rikollisiksi.

Ennen maastapoistamista tehtävän säilöönoton enimmäiskesto vaihtelee huomattavasti eri jäsenvaltioissa: se voi olla laissa säädetty muutaman päivän määräaika tai muutaman kuukauden määräaika, jota voidaan kenties myös jatkaa. Joidenkin jäsenvaltioiden lainsäädännössä ei säädetä tällaisen säilöönoton kestosta mitään. Näin ollen olisi tutkittava mahdollisuuksia antaa ohjeita maastapoistamista edeltävän säilöönoton tavanomaisesta ja enimmäiskestosta. Lisäksi olisi tutkittava, voitaisiinko säilöönnotolle luoda teknisiä tai lainsäädäntöön perustuvia vaihtoehtoja, jotka olisivat yhtä tehokkaita.

Olisiko laadittava säilöönottoa koskevat sitovat säännöt ja millaisia vaihtoehtoja säilöönnotolle voitaisiin harkita?

Millaisia sitovia sääntöjä olisi annettava yhteisön tasolla ennen maastapoistamista toteutettavan säilöönoton laillisista edellytyksistä ja täytöntöönpanosta?

Mitä henkilöryhmiä ei pitäisi ottaa säilöön lainkaan tai ainoastaan poikkeusolosuhteissa?

Millaisia sääntöjä tulisi soveltaa säilötönotettujen majoitukseen?

Millaiset määräajat säilöönoton enimmäiskestolle pitäisi asettaa?

3.1.4. Maastapoistaminen

Maastapoistaminen eli toimenpide, jossa henkilö palautetaan, voitaisiin niin ikään yhdenmukaistaa EU:n tasolla. Vähimmäissääntöjen tulisi koskea neljää eri näkökohtaa.

Ensinnäkin olisi annettava lopulliset takeet käännättämättä jättämistä koskevista vaatimuksista kansainväliseen oikeuteen perustuvien velvoitteiden mukaisesti, niin kauan kuin tästä aiheesta ei ole olemassa kansainvälistä suojelua koskevaa muuta yhteisön lainsäädäntöä.

Toiseksi olisi laadittava palautettavan henkilön fyysistä ja henkistä tilaa koskevat perusvaatimukset, niin että voidaan reagoida oikealla tavalla tilanteeseen, jossa hän ilmoittaa juuri ennen lähtöä olevansa sairas tai jossa hänen psyykinen terveydentilansa on häiriytynyt. Lisäksi olisi käsiteltävä muita heikommassa asemassa olevien ryhmien kuten alaikäisten kohtelua sekä arkaluontoista kysymystä siitä, voidaanko perheenjäsenet erottaa toisistaan maastapoistamismenettelyjen aikana.

Kolmanneksi voitaisiin laatia täytöntöönpanoa koskevat säännöt eli varsinaista maastapoistamista koskevat turvallisuussäännöt, joissa käsiteltäisiin voimakeinojen käyttöä ja saattajien toimivaltaa.

Voitaisiin myös harkita luotavaksi mekanismi, jonka mukaan jäsenvaltiot voisivat sujuvoittaa nykyisiä palauttamiskäytäntöjään tiettyjen lähtömaiden osalta, joiden osalta maastapoistaminen on kyseenalaista niissä vallitsevan humanitaarisen tilanteen vuoksi (esim. Angola). Jäsenvaltiot voisivat pyrkiä laatimaan yhteisen arvion maastapoistamisen toteuttavuudesta ja laatia luettelon maista, joihin ketään ei toistaiseksi siirrettäisi. Luettelon laatimisessa otettaisiin asianmukaisella tavalla huomioon esimerkiksi YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun tai YK:n hallintoelinten (esim. YK:n väliaikaisen hallinnon operaatio UNMIK Kosovossa) ja muiden alalla toimivien elinten näkemykset.

Pitäisikö palauttamismenettelyissä noudatettavista vähimmäissäännöistä aikanaan laadittavaan direktiiviin sisällyttää lopulliset takeet käännättämättä jättämistä (*non-refoulement*) koskevista vaatimuksista?

Miten säännöissä olisi otettava huomioon palautettavien henkilöiden fyysinen ja henkinen terveydentila?

Mitä säännöissä olisi määrättävä voimakeinojen käytöstä ja saattajien toimivallasta?

Olisiko jäsenvaltioiden arvioitava yhteisesti, voidaanko henkilöitä palauttaa tiettyihin maihin niissä vallitsevan tilanteen vuoksi?

3.1.5. *Palauttamispäätösten vastavuoroinen tunnustaminen*

Kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta toukokuussa 2001 annettua direktiiviä 2001/40/EY¹⁵ on pidettävä ensi askeleena kohti tilannetta, jossa jossakin jäsenvaltiossa tehty karkotuspäätös voidaan panna täytäntöön toisessa jäsenvaltiossa ilman että jälkimmäisen valtion tarvitsee tehdä uutta karkotuspäätöstä.

Direktiivissä ei kuitenkaan edellytetä, että päätösten vastavuoroista tunnustamista varten olisi oltava olemassa sitova kehys. Tämä on kuitenkin looginen suunta, jos halutaan varmistaa, että sellaiset EU:n alueella laittomasti oleskelevat henkilöt, jotka ovat paenneet viranomaisten ulottuvilta sen jälkeen kun jokin jäsenvaltio on tehnyt heitä koskevan karkotuspäätöksen ja jotka on sen jälkeen saatu kiinni toisesta jäsenvaltiosta, todella palautetaan kotimaahansa. Samaa oikeudellista seuraamusta voitaisiin soveltaa silloin kun asianomaisen henkilön on maastapoistamista varten kuljettava toisten jäsenvaltioiden kautta. Voisi olla suotavaa laatia yhteiset sitovat säännöt samalla kun laaditaan oikeudellisesti sitova kehys kaikkien laillisen oleskelun lopettamista ja erityisesti maastapoistamista koskevien päätösten vastavuoroista tunnustamista varten.

Sitova kehys, joka koskisi kaikkien palauttamiseen liittyvien hallinnollisten tai oikeudellisten asiakirjojen vastavuoroista tunnustamista, voitaisiin sisällyttää myöhemmin laadittavaan, palautusmenettelyjä koskevaan ehdotukseen ja ottaa samalla asianmukaisella tavalla huomioon tarvittavat turvapaikka-alan yhdenmukaistamistoimet. Ehdotuksessa voitaisiin myös esittää tarvittavat perusteet ja käytännön järjestelyt, jotka liittyvät tällaisista päätöksistä aiheutuvan taloudellisen epätasapainon huomioon ottamiseen.

Pitäisikö palauttamista koskevien päätösten vastavuoroista tunnustamista varten laatia sitova ja kattava järjestelmä, joka menisi pidemmälle kuin direktiivi 2001/40/EY?

Miten voitaisiin varmistaa palauttamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta aiheutuvan taloudellisen epätasapainon korjaaminen oikeudenmukaisella tavalla?

3.1.6. *Maasta poistumisen ja palaamisen todistaminen*

Tuntuisi tärkeältä, että maasta poistuminen voitaisiin osoittaa asianmukaisella tavalla erityisesti kun kyseessä on vapaaehtoinen kotiinpaluu. Näin voidaan varmistaa, että palaaminen tapahtuu pysyvästi ja antaa vapaaehtoisesti palaaville suotuisa kohtelu eli estää se, että näiltä henkilöiltä evättäisiin oikeus lailliseen maahantuloon siksi, ettei ole riittäviä todisteita siitä, että he ovat aikanaan lähteneet jäsenvaltiosta vapaaehtoisesti. Tämä voitaisiin todistaa useillakin eri tavoilla. Todistus rajanylittämisestä antaa vain sen tiedon, että asianomainen henkilö on ylittänyt tietyn jäsenvaltion rajan, mutta ei varmista, että hän on todella saapunut kohdemaahan. Tällainen todistus voidaan kuitenkin antaa vain EU:n ulkorajalla, koska

¹⁵ EYVL L 149, 2.6.2001, s. 34.

jäsenvaltioiden sisärajoilla tehtävät tarkastukset on poistettu. Toinen vaihtoehto on kannustaa palaajia ilmoittautumaan lähtömaahan palaamisen jälkeen henkilökohtaisesti asianomaisen jäsenvaltion konsulaatissa. Tarvittaessa todistuksen maastapoistumisesta voisi antaa myös luotettava järjestö, joka on osallistunut paluujärjestelyihin. Palaajaa voitaisiin eri tavoin kannustaa osallistumaan tähän tarkistusmenettelyyn. Vapaaehtoisen paluun tukemiseen tarkoitetuista ohjelmista maksettavat avustukset, jotka on tarkoitettu paluun jälkeisiin asettautumiskuluihin tai starttirahaksi, voitaisiin suorittaa vasta kohdemaassa joko vapaaehtoista paluuta hallinnoivan viranomaisen tai asianomaisen jäsenvaltion konsulaatin toimesta.

Olisi pohdittava lähemmin myös paluun oikeudellisia vaikutuksia myöhemmin tehtävään hakemukseen, joka koskee jäsenvaltioon palaamista. Voisi olla hyvä laatia johdonmukainen lähestymistapa perusteisiin, joiden nojalla paluu voidaan evätä. Tätä varten olisi määriteltävä, millä edellytyksillä uusi viisumi- tai oleskelulupahakemus voidaan hylätä. Tässä yhteydessä olisi pohdittava, miten maahantulokiellosta ilmoittamisen edellytyksiä voitaisiin yhdenmukaistaa SIS-tietojärjestelmän mukaisen maahantulokieltoluettelon osalta Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 96 artiklan tai aikanaan käyttöön otettavan eurooppalaisen viisumintunnistusjärjestelmän mukaisesti.

Sen periaatteen mukaan, että etusija annetaan vapaaehtoiselle kotiinpaluulle, voitaisiin pohtia, olisiko vapaaehtoisesti palaaville myönnettävä etuoikeuksia niihin henkilöihin nähden, jotka on täytynyt poistaa maasta. Kun henkilö myöhemmin hakee viisumia EU:n alueelle palaamista varten, sitä ei välttämättä hylättäisi automaattisesti vain siksi, että hän on aiemmin oleskellut laittomasti jäsenvaltioiden alueella, jos hän on palannut kotimaahan vapaaehtoisesti. Vapaaehtoinen paluu siis ikään kuin korjaisi aiemman laittoman oleskelun. Lisäksi tämä oikeudellinen seuraus kannustaisi asianomaisia täyttämään velvollisuutensa ilmoittautua toimivaltaiselle viranomaiselle lähtömaassa. Toisaalta voitaisiin määrätä rajoituksia niille henkilöille, jotka on poistettu maasta tai karkotettu. Voitaisiin esimerkiksi ottaa käyttöön erilaiset määräajat eri henkilöryhmille, kuten kolmansien maiden kansalaisille, jotka on tuomittu vakavista rikoksista tai poistettu maasta.

Olisiko palautusmenettelyjä koskevaan ehdotukseen sisällytettävä järjestely, jonka mukaan asianomaisen henkilön poistuminen jäsenvaltion alueelta voidaan osoittaa, ja säännöt siitä, millaisia oikeudellisia seuraamuksia tämä aiheuttaa asianomaiselle hänen hakiessaan myöhemmin viisumia EU:n alueelle palaamista varten?

Olisiko määriteltävä edellytykset, joiden perusteella henkilöstä on tehtävä ilmoitus Schengenin tietojärjestelmän mukaisessa maahantulokieltoluettelossa? Mitä henkilöryhmiä näiden sääntöjen tulisi koskea?

3.2. Jäsenvaltioiden kesken sovellettavat takaisinottoa koskevat säännöt

Lukuun ottamatta Dublinin yleissopimusta ja järjestelyä turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määräämiseksi sekä tilapäisestä suojelusta annetun neuvoston direktiivin 2001/55/EY¹⁶ 11 artiklan säännöksiä noudatetaan

¹⁶

11 artikla: "Jäsenvaltion on otettava takaisin alueellaan tilapäistä suojelua saava henkilö, jos kyseinen henkilö oleskelee toisen jäsenvaltion alueella tai pyrkii sinne luvatta 5 artiklan nojalla tehdystä neuvoston päätöksessä tarkoitettuna aikana. Jäsenvaltiot voivat kahdenvälisen sopimuksen perusteella päättää, että tätä säännöstä ei sovelleta."

jäsenvaltioiden kesken tapahtuvassa takaisinotossa yksinomaan kahdenvälisiä takaisinottosopimuksia tai epävirallisia yhteistyösopimuksia.¹⁷ Suomi teki vuonna 1999 aloitteen neuvoston asetuksen antamiseksi jäsenvaltioiden välisistä velvoitteista kolmansien maiden kansalaisten takaisinotossa.¹⁸ Tämä yhteisön lähestymistapa ei kuitenkaan ole vielä johtanut konkreettisiin tuloksiin.

Voitaisiin kenties arvioida mahdollisuuksia edetä Suomen aloitteen pohjalta tai tehdä tarkistettu ehdotus, jotta voitaisiin luoda jäsenvaltioiden kesken tapahtuvaa takaisinottoa varten selkeä oikeudellinen kehys, sillä sellainen näyttäisi olevan tarpeen ja hyödyllinen. Tällaisen takaisinottojärjestelyn soveltamisala olisi laajempi kuin Dublinin yleissopimukseen tai sen seuraajaksi laadittuun neuvoston asetukseen perustuvalla turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määräämiseen tähtäävällä järjestelyllä.¹⁹ Siinä säädettäisiin kaikkien EU:n alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten ottamisesta takaisin toiseen jäsenvaltioon.

Olisiko luotava oikeudellinen kehys kaikkien EU:n alueella laittomasti oleskelevien henkilöiden takaisinottamisesta jäsenvaltioiden kesken?

3.3. Jäsenvaltioiden kesken sovellettavat kauttakulkua koskevat säännöt

Voitaisiin niin ikään laatia yhteiset säännöt palautusmenettelyn aikana tapahtuvaa kauttakulkua varten. Usein on tarpeen käyttää muiden jäsenvaltioiden lentokenttiä siksi, että kaikista jäsenvaltioista ei ole suoria yhteyksiä lähtömaihin. Tällaisia tapauksia varten tuntuisi olevan tärkeää laatia kauttakulkumenettelyä varten selkeä oikeudellinen kehys, jossa käsiteltäisiin mm. saattajien käyttöä ja toimivaltaa kauttakulun yhteydessä ja sääntöjä, joita olisi sovellettava siinä tapauksessa, että palauttaminen epäonnistuu.

On myös löydettävä käytännön ratkaisut niitä tapauksia varten, joissa erityisesti vapaaehtoiset palaajat joutuvat ylittämään yhteisön sisärajoja. Ongelma koskee erityisesti niitä tapauksia, joissa palaaajalta edellytetään hänen kansalaisuutensa perusteella viisumi myös muiden jäsenvaltioiden alueen kauttakulkua varten. Tällaisissa tapauksissa voitaisiin byrokratiaa vähentää, jos palauttava jäsenvaltio myöntäisi asianomaiselle henkilölle vakiomuotoisen, suojatun matkustusasiakirjan, jonka kaikki jäsenvaltiot tunnustaisivat ja joka vastaisi viisumia. Toisaalta voitaisiin harkita myös poikkeuksen myöntämistä viisumivaatimuksesta; tämä edellyttäisi kuitenkin voimassa olevan yhteisön lainsäädännön muuttamista.

Millaisia palautusmenettelyyn liittyvää kauttakulkua koskevia ehdotuksia tulisi esittää, kun otetaan asianmukaisella tavalla huomioon neuvostossa parhaillaan käytävät keskustelut?

3.4. Operatiivinen yhteistyö

Jäsenvaltiot kohtaavat usein palauttamisen täytäntöönpanon yhteydessä erilaisia vaikeuksia, etenkin jos kyseessä on pakkoon perustuva palauttaminen: asianomaisen

¹⁷ Mutta ks. myös KOM(2001) 127 lopullinen, EU:n alueella pitkään oleskelleita kolmansien maiden kansalaisia koskevan ehdotuksen 26 artikla.

¹⁸ EYVL C 353, 7.12.1999, s. 6.

¹⁹ KOM(2001) 447 lopullinen.

asuipaikka tai henkilöllisyys eivät ole tiedossa, matkustusasiakirjoja ei ole tai yhteistyö joidenkin maiden kanssa henkilö- tai matkustusasiakirjojen saamiseksi kangertelee, asianomainen vastustaa palauttamista, tai tarvittavaa kuljetuskalustoa ei ole käytettävissä.

Näitä käytännön ongelmia voitaisiin lieventää parantamalla yhteistyötä jäsenvaltioiden välillä. Yhteistyötä voitaisiin helpottaa luomalla tekninen yhteistyöväline, jollaista on ehdotettu hiljattain annetussa laitonta maahanmuuttoa koskevassa tiedonannossa²⁰, sekä käyttämällä ARGO-toimintaohjelmaa koskevaan ehdotukseen²¹ liittyvää rahoitustukea.

Miten voitaisiin parantaa teknisellä tasolla toteutettavaa operatiivista yhteistyötä?

3.4.1. *Ilmiön tuntemuksen parantaminen*

EU:n tasolla on kerätty joitakin palauttamista koskevia numerotietoja. Niiden mukaan jäsenvaltioiden alueelta on vuonna 2000 poistettu yhteensä 367 552 henkilöä²², kun vastaava luku vuonna 1999 oli 324 206 henkilöä²³. IOM:n toteuttaman, saattajan kanssa tapahtuvan vapaaehtoisen paluuohjelman yhteydessä vuonna 2000 EU:sta muutti pois yhteensä 87 628 henkilöä, ja vuonna 1999 luku oli 78 273 henkilöä.²⁴

Jäsenvaltiot voisivat kuitenkin jakaa keskenään täydellisiä²⁵ ja yksityiskohtaisempia tietoja vapaaehtoisesta paluusta ja maastapoistamisesta, jos tietoja kerättäisiin yhteisten määritelmien perusteella, jolloin ne olisivat selkeästi vertailukelpoisia. Komissio laatii toimintaohjelman²⁶, jonka avulla pannaan täytäntöön neuvoston toukokuussa 2001 tekemä päätös julkisen vuosiraportin esittämisestä turvapaikka- ja maahanmuuttoasioista. Siinä analysoitaisiin myös palauttamiseen liittyviä tietoja. Perusteilla oleva Euroopan muuttoliikkeiden virtuaalinen seurantakeskus voi myös osaltaan parantaa palauttamista koskevaa tietämystä.

Miten palauttamista koskevia tietoja voitaisiin kehittää?

3.4.2. *Henkilöllisyyden selvittäminen ja tarvittavien asiakirjojen hankkiminen*

Palauttamista viivyttävistä ongelmista yleisin on asianomaisen henkilöllisyyteen liittyvät epäselvyydet ja tarvittavien matkustusasiakirjojen puuttuminen. Lähtömaat viivyttävät usein matkustusasiakirjojen myöntämistä tai kieltäytyvät siitä kokonaan sillä perusteella, ettei voida olla varmoja asianomaisen kansalaisuudesta tai henkilöllisyydestä. EU:n jäsenvaltioissa onkin tämän vuoksi otettu käyttöön

²⁰ KOM(2001) 672 lopullinen.

²¹ KOM(2001) 567 lopullinen.

²² Lähde: Eurostat – ei sisällä Irlannin, Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan tietoja, minkä lisäksi Belgian, Tanskan ja Luxemburgin luvut ovat osittain puutteelliset.

²³ Lähde: Eurostat – ei sisällä Tanskan, Irlannin, Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan tietoja, minkä lisäksi Suomen luvut ovat osittain puutteelliset.

²⁴ Lähde: IOM. Valtaosa vapaaehtoisesti palanneista henkilöistä lähti Saksasta (vuonna 2000: 68 648, vuonna 1999: 58 469).

²⁵ Vuonna 2001 maastapoistettujen ulkomaalaisten lukumäärä ei ole vielä tiedossa, koska kaikki jäsenvaltiot eivät vielä ole toimittaneet tietoja.

²⁶ Ks. myös SEC(2001) 602, 9.4.2001.

vakiomuotoinen matkustusasiakirja palauttamista varten.²⁷ Lähtömaat eivät kuitenkaan välttämättä hyväksy tätä EU:n kulkulupaa lainkaan tai hyväksyvät sen ainoastaan poikkeustapauksissa tai tapauskohtaisesti, ja vaativat, että palauttamisen yhteydessä on käytettävä niiden myöntämiä matkustusasiakirjoja.

Palauttamiseen liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi on siis erittäin tärkeää pyrkiä toteuttamaan asianmukaiset tunnistamistoimet hallinnollisten menettelyjen yhteydessä, kun on asianomaisen edun mukaista antaa oikeita tietoja. Jäsenvaltiot voisivat ottaa käyttöön asianmukaiset tunnistamistoimet viisumihakemukseen liittyvien menettelyjen yhteydessä, sikäli kuin niillä ei vielä ole sellaisia käytössään. Laitonta maahanmuuttoa koskevassa tiedonannossaan komissio on ilmaissut tukevasa online-palveluun perustuvan eurooppalaisen viisumintunnistusjärjestelmän perustamista. Siihen sisältyviä tietoja voitaisiin hyödyntää myös palauttamista koskevissa menettelyissä. Tämä ehdotus sisältyy myös laitonta maahanmuuttoa koskevaan toimintasuunnitelmaan, jonka neuvosto hyväksyi 28. helmikuuta 2002. Järjestelmässä on myös otettava huomioon se, miten voidaan tasapainottaa oikeutettu tarve selvittää tiettyjen henkilöiden henkilöllisyys ja vilpittömässä mielessä toimivien maahanmuuttajien ja matkustajien henkilötietojen suoja.

Miten voitaisiin parantaa laittomien maahanmuuttajien henkilöllisyyden selvittämistä ja palauttamista varten tarvittavien matkustusasiakirjojen myöntämistä?

Mitä asioita tulisi ottaa huomioon suunnitteilla olevassa eurooppalaisessa viisumintunnistusjärjestelmässä, jotta voitaisiin varmistaa laittomien maahanmuuttajien henkilöllisyyden selvittäminen?

3.4.3. *Maahanmuuton yhteyshenkilöiden tehtävät*

Palauttamisen yhteydessä voitaisiin kenties käyttää apuna myös lähtö- ja kauttakulkumaissa työskenteleviä maahanmuuton yhteyshenkilöitä. Heidän paikallisviranomaisiin luomiensa yhteyksien avulla voitaisiin kenties helpottaa maahanpääsyä asianomaiseen maahan sekä antaa apua palaajille ja tarvittaessa myös saattajille. Maahanmuuton yhteyshenkilöiden muodostamaa verkostoa voitaisiin kehittää näiden tarpeiden huomioon ottamiseksi.

Voisivatko jäsenvaltiot tarjota ja antaa toisilleen keskinäistä apua helpottaakseen palauttamista?

3.4.4. *Parhaat käytännöt, koulutus ja tietojenvaihto*

Pakkoon perustuvan paluun täytäntöönpano on hyvin vaikea ja vaativa tehtävä, ja olisikin syytä parantaa niiden henkilöiden asemaa, jotka joutuvat siihen osallistumaan. On korostettava, että näille henkilöille voitaisiin antaa erityiskoulutusta, jotta he voivat suorittaa maastapoistamisen asianmukaisella tavalla.

Tätä varten olisi järjestettävä tietojenvaihtoa sekä vapaaehtoiseen paluuseen että maastapoistamismenettelyihin perehtyneiden jäsenvaltioiden asiantuntijoiden ja henkilöstön välillä. Seminaarien lisäksi voitaisiin suunnitella yhteisiä koulutustilaisuuksia.

²⁷ EYVL C 274, 19.9.1996, s. 18.

Lisäksi olisi vaihdettava tietoja konkreettisista palauttamistoimista, jotta voitaisiin hyödyntää yhteisiä voimavaroja. Tällaisen erityisalan tietojenvaihdon koordinoimisessa voisi olla apua myös teknisestä yhteistyövälineestä.

Miten voitaisiin kehittää parhaiden käytäntöjen vaihtoa?

Olisiko palauttamisen alalla kehitettävä ajatusta yhteisistä koulutustilaisuuksista?

Miten voitaisiin toteuttaa ajatus konkreettisia palautustoimia koskevasta tietojenvaihdosta?

3.5. Palauttamisohjelmat

3.5.1. Palauttamisohjelmien täytäntöönpanosta saadut kokemukset

Komissiolla on kokemusta erilaisten hankkeiden hallinnoinnista, joiden tarkoituksena on ollut kannustaa pakolaisia, hylättyjä turvapaikanhakijoita ja muita maahanmuuttajia palaamaan vapaaehtoisesti kotimaahansa. Hankkeita on rahoitettu vuodesta 1997 lähtien sekä yhteisten toimintojen²⁸ että Euroopan pakolaisrahaston²⁹ avulla. Hankkeiden perusteella on myönnetty yhteisön rahoitusta hankkeille, joita ovat hallinneet paitsi jäsenvaltiot sekä kansallisella että alueellisella tasolla myös kansainväliset ja valtiosta riippumattomat järjestöt. Tavoitteena on ollut vaikuttaa yksittäisiin henkilöihin ja heidän perheenjäseniinsä, niin että he rohkaistuisivat tekemään päätöksen kotimaahan palaamisesta. Toiminta on keskittynyt jäsenvaltioiden alueelle. Kokemusten perusteella hankkeiden onnistumista on suuresti edistänyt kohdemaassa toteutettu seuranta. Ilman sitä palaajat usein pyrkivät takaisin vastaanottavaan jäsenvaltioon kohdattuaan vaikeuksia, esimerkiksi sairautta tai työttömyyttä.

Yhteisten toimintojen perusteella toteutetut hankkeet ovat keskittyneet ammatilliseen koulutukseen, paluun valmisteluun tukemalla ennalta tehtäviä tutustumiskäyntejä ja lähtömaan tilannetta koskevaa yleistä tiedotusta, työllistämistä, tukea lähtömaahan perustettaville pienyrityksille sekä paluun jälkeistä tukea ja seurantaa. Hankkeiden toteuttamiseen liittyi runsaasti ongelmia, jotka eivät useimmiten kuitenkaan olleet ylitsepääsemättömiä: lähtömaan poliittiseen tilanteeseen liittyviä vaikeuksia, haluttomuutta palata maahan, jonka tulevaisuudennäkymät eivät ole erityisen houkuttelevat, matkustusasiakirjojen myöntäminen mahdollisille palajille, joilla oli halutessaan oikeus palata vastaanottavaan jäsenvaltioon ja toisinaan väärinkäytöksiä palautettaviksi tarkoitettujen osalta. Todettiin myös, ettei ole mieltä yrittää palauttaa ihmisiä kyliin, joissa ei ole tarjolla asuntoja tai työllistymismahdollisuuksia; palauttamishankkeita on siis huolellisesti tuettava jälleenrakennushankkein (esim. Bosniassa).

Näistä ongelmista huolimatta komissio voi osoittaa esimerkkejä myös onnistuneista hankkeista. Tavoitteet on ylitetty mm. koulutusohjelmissa, joissa erityisesti Saksassa asuville bosnialaisille opetettiin yritystoiminnassa tarvittavia taitoja. Yleensä ottaen menestyksekkäimmiksi ovat osoittautuneet hankkeet, joita hallinnoivilla järjestöillä on pitkä kokemus alalta ja kehittyneet työskentelymenetelmät.

²⁸ Ks. EYVL L 114, 1.5.1999, s. 2; EYVL L 138, 9.5.1998, s. 6; EYVL L 205, 31.7.1997, s. 3.

²⁹ Ks. neuvoston päätös, tehty 28 päivänä syyskuuta 2000, Euroopan pakolaisrahaston perustamisesta, EYVL L 252, 6.10.2000, s. 12–18.

Seuraavassa eräitä menestyksekkäimpiin, pysyvään paluuseen johtaneisiin hankkeisiin liittyviä piirteitä:

- hanketta toteuttavalla järjestöllä on riittävä lähtömaan tuntemus,
- hanketta toteuttavalla järjestöllä on yhdyssiteitä lähtömaahan joko oman toimiston, yhteyshenkilön tai maassa toimivan toisen järjestön kautta ja se tekee yhteistyötä paikallisten kansalaisjärjestöjen kanssa,
- palaajat valitaan asianomaisten henkilöiden tarpeiden sekä sen perusteella, mitä hankkeella on heille tarjottavana (ammattimaisesti hoidetut pienyrityshankkeet, jotka esim. arvioivat yritysten toimintakykyä markkinoilla ja yrittäjiksi pyrkivien taitoja yms.),
- parhaiten ovat yleensä menestyneet laaja-alaiset hankkeet eli sellaiset, joihin sisältyy mm. neuvontaa, ammatillista koulutusta, tukea sekä ennen paluuta että sen jälkeen ja seurantatoimia,
- paluun jälkeen toteutettava seuranta tai (ainakin) neuvonta edistävät paluun pysyvyyttä,
- onnistumisen todennäköisyyttä lisäsi, jos hankkeet tavalla tai toisella auttoivat koko yhteisöä, johon paluu tapahtui. Jos paluuhankkeesta hyötyi koko yhteisö, palaajiin suhtauduttiin suopeammin tai parhaassa tapauksessa vihamielinen suhtautuminen voitiin välttää kokonaan.
- koska hankkeet toteutettiin lähinnä EU:n jäsenvaltioissa, niiden onnistumista edisti, jos niiden yhteydessä oli mahdollisuus hyödyntää muiden, lähtömaissa toteutettavien hankkeiden ja ohjelmien kokemuksia (jälleenrakentaminen, infrastruktuuri, koulujen perustaminen ja työpaikkojen luominen jne.).

Voitteko esittää yleisarvion tähän mennessä toteutetuista paluuohjelmista?

Edistävätkö edellä mainitut seikat paluuohjelmien täytäntöönpanoa? Mitä muita seikkoja olisi otettava huomioon?

3.5.2. *Olisiko perustettava yhteisön palauttamisohjelma?*

Koska jäsenvaltiot ovat osoittaneet huomattavan määrän varoja vapaaehtoisen paluun tukemiseen ja pakkoon perustuvaan palauttamiseen, mm. edellä mainitut seikat tulisi ottaa huomioon yhteisessä arvioinnissa, joka voitaisiin suorittaa avoimen koordinaation menetelmän puitteissa. Tällaisen arvioinnin päätelmät olisi otettava huomioon uudistettaessa Euroopan pakolaisrahastoa, jonka toiminta nyky muodossaan päättyy vuonna 2004.

Euroopan pakolaisrahastosta saatavien kokemusten arvioinnin perusteella voitaisiin pitkällä aikavälillä harkita erillisen yhteisön palauttamisohjelman perustamista, sikäli kuin EY:n rahoittamasta ohjelmasta voidaan odottaa saatavan selkeää lisäarvoa. Saatetaan myös katsoa tarpeelliseksi tukea jollakin sopivalla tavalla jäsenvaltioiden pyrkimyksiä palauttaa laittomat maahanmuuttajat olettaen, että laittomien maahanmuuttajien pysyvä paluu kotimaahan on kaikkien jäsenvaltioiden edun mukaista, koska näin voidaan välttää kolmansien maiden kansalaisten siirtyminen

jäsenvaltiosta toiseen. Erillinen yhteisön palauttamisohjelma voisi kattaa vapaaehtoisen ja pakkoon perustuvan paluun sekä tuen kauttakulkumaista tavattujen laittomien maahanmuuttajien palauttamiseksi.

Palauttamisohjelman vapaaehtoista paluuta koskevan osuuden päätavoitteena voisi olla maahanmuuttajien kotimaahan palauttaminen ja heidän kotouttamisensa uudelleen lähtömaan yhteiskuntaan. Lisäksi voitaisiin ajatella tuettavaksi asettautumista kolmanteen maahan, joka on halukas ottamaan maahanmuuttajat vastaan. Rahoitustukea voitaisiin myöntää matkakustannuksiin, henkilökohtaisen omaisuuden kuljettamiseen, paluun jälkeisiin asettautumiskustannuksiin ja jonkin verran myös elinkeinotoiminnan aloittamiseen.

Yhteisön palauttamisohjelmasta voitaisiin tukea myös täytöntöönpanotoimia, sillä se voisi osaltaan korostaa jäsenvaltioiden yhteisvastuullisuuden tarvetta esim. palaajien ja saattajien matkakustannusten osalta.

Lisäksi voitaisiin tukea kolmansia maita laittomien maahanmuuttajien palauttamisessa kotimaihinsa silloin kun nämä eivät täytä asianomaisten maan asettamia maahantuloedellytyksiä ja ovat kauttakulkumatalla tullakseen laittomasti EU:n alueelle.

Olisiko perustettava erillinen yhteisön palauttamisohjelma?

Pitäisikö tällaisen ohjelman kattaa paitsi vapaaehtoinen ja pakkoon perustuva palauttaminen myös kolmansille maille myönnettävä tuki, jonka avulla ne voivat palauttaa kauttakulkumatalla olevat henkilöt kotimaihinsa?

4. III OSA – KOHTI YHTEISTÄ TAKAISINOTTOPOLITIikkaA

Tampereella lokakuussa 1999 kokoontunut Eurooppa-neuvosto viittaa päätelmiensä 26 kohdassa omien kansalaisten takaisinottovelvollisuuteen, joka valtioilla on kansainvälisen oikeuden perusteella. Se myös vahvisti päätelmien 27 kohdassa, että yhteisö on Amsterdamin sopimuksen myötä saanut toimivaltaa takaisinottamisen alalla. Neuvostoa kehoitettiin näin ollen tekemään takaisinottosopimuksia Euroopan yhteisön ja kyseeseen tulevien kolmansien maiden tai maaryhmien välillä tai sisällyttämään muihin näiden kanssa tehtäviin sopimuksiin takaisinottoa koskevia vakiolausekkeita. Kyseinen päätelmä perustuu sen seikan tunnustamiseen, että tällaiset sopimukset ovat aktiivisen palauttamispolitiikan kannalta yleensä arvokas väline, koska niissä esitetään selkeät velvollisuudet ja menettelyt palauttamisen helpottamiseksi ja nopeuttamiseksi. Lisäksi sopimukset tarjoavat yhteistyölle luotettavan institutionaalisen kehyksen ja vievät osaltaan pohjaa salakuljetusverkostojen uskottavuudelta ja taloudellisilta eduilta.

Nämä periaatteet toistettiin ja niitä vahvistettiin joulukuussa 2001 Laekenissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien 40 kohdassa. Siinä Eurooppa-neuvosto kehottaa ottamaan maahanmuuttovirtoja koskevan politiikan huomioon Euroopan unionin ulkopolitiikassa ja tekemään eurooppalaisia takaisinottosopimuksia asianomaisten maiden kanssa uuden ensisijaisten tavoitteiden luettelon ja selkeän toimintasuunnitelman pohjalta.

Maita, joiden kanssa takaisinotosta olisi sovittava tavalla tai toisella, voitaisiin arvioida seuraavien kriteerien mukaan:

- (1) EU:hun kohdistuvat muuttopaineet ja/tai
- (2) alueellinen yhtenäisyys ja/tai
- (3) maantieteellinen sijainti EU:n lähellä.

Mitä muita kriteerejä tässä arvioinnissa olisi otettava huomioon?

4.1. Takaisinottosopimukset ja assosiointi- tai yhteistyösopimusten takaisinottolausekkeet

4.1.1. Yhteisön takaisinottosopimukset

Komissio on tähän mennessä saanut valtuutuksen neuvotella EY:n perustamissopimuksen 300 artiklan nojalla yhteisön takaisinottosopimuksista Venäjän, Marokon, Pakistanin, Sri Lankan ja Kiinan erityishallintoalueiden Hong Kongin ja Macaon kanssa. Komissio aloittikin 22. marraskuuta 2001 neuvottelut takaisinottosopimuksen tekemisestä yhteisön ja Hong Kongin välillä, ja siitä tulee todennäköisesti ensimmäinen Euroopan yhteisön tekemä takaisinottosopimus.

Komissio pyrkii saamaan käynnissä olevat neuvottelut päätökseen aikataulussa ja mahdollisuuksien mukaan neuvotteluohjeiden mukaisesti. Neuvottelut ovat kuitenkin edenneet ensimmäisten kuuden maan kanssa hyvin eri tahtiin, millä perusteella voidaan tehdä ainakin yksi merkittävä päätelmä. Koska takaisinottosopimukset ovat yksinomaan yhteisön edun mukaisia, niiden saaminen päätökseen riippuu hyvin paljon siitä, minkä verran vaikutusvaltaa komissiolla on käytettävissään. Tässä yhteydessä on tärkeää huomata, että yhteisöllä on hyvin vähän tarjottavaa vastineeksi kyseisille kolmansille maille oikeus- ja sisäasioiden alalla tehtävän yhteistyön alalla. Esimerkiksi viisumivaatimusten helpottaminen tai niiden poistaminen kokonaan on realistinen vaihtoehto vain poikkeustapauksissa (esim. Hong Kongin ja Macaon kohdalla); useimmiten näin ei ole. Komissio kehottaa neuvostoa keskustelemaan perusteellisesti tästä monisäikeisestä asiasta ja pohtimaan erityisesti mahdollisuutta lisätä toimien täydentävyyttä muiden yhteisön politiikkojen kanssa, niin että yhteisön tavoitteet palauttamisen ja takaisinottamisen alalla voitaisiin saavuttaa paremmin.

Miten voitaisiin lisätä yhteisön eri politiikkojen täydentävyyttä ja johdonmukaisuutta?

4.1.2. Takaisinottoa koskevat vakiolausekkeet

Sen lisäksi, että komissio neuvottelee erillisistä takaisinottosopimuksista, se myös sisällyttää tekemiinsä assosiaatio- ja yhteistyösopimukseen takaisinottoa koskevia vakiolausekkeita. Neuvosto vahvisti nykyiset vakiolausekkeet 3. joulukuuta 1999³⁰. Niillä mukautettiin vuonna 1996 tehtyjä lausekkeita³¹ Amsterdamin sopimuksen voimaantulon luomaan uuteen oikeudelliseen tilanteeseen. Lausekkeet eivät tiukasti ottaen muodosta takaisinottosopimusta, koska ne ovat vain ns. "valtuuslausekkeita" eli niiden tarkoituksena on velvoittaa sopimuspuolet ottamaan takaisin omat

³⁰ Ks. neuvoston asiak. 13409/99.

³¹ Ks. neuvoston asiak. 4272/96.

kansalaisensa, kolmansien maiden kansalaiset ja kansalaisuudettomat henkilöt. Varsinaiset käytännön järjestelyt ja menettelyä koskevat yksityiskohtaiset säännöt on sen sijaan jätetty täytäntöönpanoa koskeviin kahdenvälisiin sopimuksiin, jotka yhteisön tai yksittäisten jäsenvaltioiden on tehtävä kunkin maan kanssa erikseen. Hyväksyessään nykyiset lausekkeet joulukuussa 1999 neuvosto teki selväksi, että ne on sisällytettävä kaikkiin yhteisön myöhemmin tekemiin sopimuksiin, kun edelliset, vuonna 1996 hyväksytyt lausekkeet sisällytettiin sopimuksiin vain tapauskohtaisesti, mikä neuvotteluissa aiheutti usein syytöksiä EU:n syrjivästä asenteesta tiettyjä maita kohtaan. Vuodesta 1996 lähtien takaisinottolausekkeita on (joskus hieman vakiomuodosta poikkeavassa muodossa) sisällytetty mm. seuraavien maiden kanssa tehtyihin sopimuksiin: Algeria³², Armenia³³, Azerbaidžan³⁴, Kroatia³⁵, Egypti³⁶, Georgia³⁷, Libanon³⁸, Makedonia³⁹, Uzbekistan⁴⁰ sekä Cotonoun sopimus eli AKT–EY-kumppanuussopimus⁴¹. Vastaavista sopimuslausekkeista neuvotellaan parhaillaan myös useiden muiden maiden kanssa.

4.2. Kauttakulkua ja maahanpääsyä koskevat järjestelyt ja sopimukset muiden kolmansien maiden kanssa

Myös muut paluuseen liittyviä kysymyksiä koskevat yhteistyömuodot kolmansien maiden kanssa voisivat edistää ratkaisujen löytämistä tilanteisiin, joissa paluu suoraan lähtömaahan ei ole mahdollista tai suotavaa. Jos asianomaiseen maahan ei ole olemassa suoria liikenneyhteyksiä tai ne ovat puutteelliset, voitaisiin tutkia, olisivatko kolmannet maat halukkaita auttamaan asianomaisten henkilöiden kauttakulussa. Tarvittaessa voitaisiin sopia niiden kanssa kauttakulkujärjestelyistä.

Lisäksi voitaisiin pohtia, olisiko mahdollista kannustaa kolmansia maita tutkimaan vaihtoehtoja palauttamiselle. Voitaisiin myös tutkia, olisivatko muut kolmannet maat halukkaita ottamaan vastaan jäsenvaltioiden alueelta poistettavia henkilöitä joko tietyksi ajaksi tai pysyvästi, jos tämä sopii asianomaiselle jäsenvaltiolle ja asianomaiselle palautettavalle.

Mitä vaihtoehtoja palauttamiselle voitaisiin löytää yhteistyössä muiden kolmansien maiden kanssa?

5. PÄÄTELMÄT

Komissio on tässä vihreässä kirjassa halunnut hahmotella yhteisön palauttamispolitiikkaa, joka on välttämätön osa kehitettäessä kattavaa eurooppalaista turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa. Tämän vihreän kirjan ensisijaisena tavoitteena on kerätä asianomaisten tahojen näkemyksiä asiasta ja käynnistää laajamittainen keskustelu, johon voivat osallistua kaikki, joita asia koskee. Näin ollen

³² Neuvottelut aloitettu 19.12.2001.

³³ EYVL L 239, 9.9.1999, s. 22.

³⁴ EYVL L 246, 17.9.1999, s. 23.

³⁵ KOM(2001) 371 lopullinen, 9.7.2001, s. 46.

³⁶ EYVL C 304 E, 30.10.2001, s. 16.

³⁷ EYVL L 205, 4.8.1999, s. 3.

³⁸ Neuvottelut aloitettu 10.1.2002.

³⁹ EYVL C 213 E, 31.7.2001, s. 44.

⁴⁰ EYVL L 229, 31.8.1999, s. 22.

⁴¹ EYVL L 317, 15.12.2000, s. 10-11.

kommentteja tähän keskusteluun pyydetään Euroopan parlamentilta, neuvostolta, talous- ja sosiaalikomitealta, alueiden komitealta, ehdokasmailta, yhteisön ulkopuolisilta kumppanuusmailta, kansainvälisiltä hallitustenvälisiltä järjestöiltä, valtiosta riippumattomilta järjestöiltä, tutkijoilta sekä asiasta kiinnostuneilta kansalaisjärjestöiltä ja yksityishenkilöiltä.

Komissio pyytää lähettämään kommentit kirjallisesti viimeistään 31. heinäkuuta 2002, jotta se voi laatia yhteenvedon vihreän kirjan perusteella käydyn keskustelun ja yhteisön palauttamispolitiikasta kesällä 2002 järjestettävän kuulemistilaisuuden tuloksista. Kommentit pyydetään toimittamaan seuraavaan osoitteeseen:

Pääjohtaja

Oikeus- ja sisäasioiden pääosasto

Euroopan komissio

Rue du Luxembourg, 46

B-1049 Bruxelles / Brussel

S-posti: jai-immigration-asile@cec.eu.int

LIITE I – Ehdotetut määritelmät

Termi	Määritelmä
Palauttaminen tai paluu	Toimintalohkon yläkäsite. Palauttamisella tai paluulla tarkoitetaan kattavasti sekä niitä valmistelu- että täytäntöönpanotoimia, joiden tarkoituksena on se, että henkilö palaa lähtö- tai kauttakulkumaahan, riippumatta siitä, tapahtuuko se vapaaehtoisesti vai pakottamalla.
Maassa laittomasti oleskeleva henkilö	Henkilö, joka ei (tai ei enää) täytä Euroopan unionin jäsenvaltioiden asettamia maahantulon tai siellä oleskelun tai asumisen edellytyksiä
Vapaaehtoinen paluu	Henkilön vapaaehtoinen paluu lähtö- tai kauttakulkumaahan ilman pakkokeinojen käyttöä.
Pakkoon perustuva paluu	Palauttaminen lähtö- tai kauttakulkumaahan pakkokeinoilla uhaten ja/tai niitä käyttäen.
Pakkoon perustuva paluu, jota asianomainen ei vastusta	Pakottamalla tapahtuva palauttaminen, jonka yhteydessä uhataan pakkokeinoilla ja jonkin verran myös käytetään niitä, esimerkiksi saattajia.
Pakkoon perustuva paluu, jota asianomainen vastustaa	Pakottamalla tapahtuva palauttaminen, jonka yhteydessä käytetään runsaasti pakkokeinoja, esimerkiksi voimankäyttövälineitä.
Takaisinotto	Vastaanottavan valtion päätös ottaa henkilö takaisin alueelleen.
Takaisinottosopimus	Sopimus, jossa sopimuspuolet määräävät jomman kumman sopimuspuolen alueella laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamisessa ja takaisinottamisessa sovellettavista käytännön menettelyistä ja kuljetustavoista.
Kotiinpaluu	Paluu lähtömaahan, joko vapaaehtoisesti tai pakottamalla.
Karkottaminen (EN <i>expulsion</i>)	Hallinto- tai oikeusviranomaisen päätös, jonka nojalla siihenastinen laillinen oleskelu päättyy esim. rikoksen perusteella.
Karkotusmääräys (EN <i>expulsion order</i>)	Hallinto- tai oikeusviranomaisen päätös, joka on karkotuksen oikeusperusta (direktiivissä 40/2001 "maastapoistamispäätös").
Säilöönotto	Valvontakeino, lainvalvontasyistä tapahtuva henkilökohtaisen vapauden riistäminen siirtämällä henkilö suljettuun laitokseen.
Säilöönottomääräys	Hallinto- tai oikeusviranomaisen päätös, joka on säilöön ottamisen oikeusperusta.
Maastapoistaminen	Valvontakeino, joka tarkoittaa henkilön fyysistä maasta poistamista.
Maastapoistamismääräys	Hallinto- tai oikeusviranomaisen päätös, joka on maastapoistamisen oikeusperusta.
Paluu	Paluu sellaisen valtion alueelle, josta henkilö on aiemmin lähtenyt.
Käännyttäminen	(Laillisen) maahanpääsyn epääminen rajalla.
Kauttakulku	Oleskelu tai kauttakulku kolmannessa maassa matkalla lähtömaasta kohdemaahan.