



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 1.9.2005
KOM(2005) 391 lopullinen

2005/0167 (COD)

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI

**jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä
palautettaessa laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia**

(komission esittämä)

{SEK(2005) 1057}

PERUSTELUT

1) EHDOTUKSEN ASIAYHTEYS

Komissio toteaa 15 päivänä marraskuuta 2001 antamassaan tiedonannossa, että maahanmuuttajien paluuta koskeva politiikka on olennainen osa laittoman maahanmuuton torjuntaa. Maahanmuuttajien kotiinpaluun tulisi perustua kolmeen tekijään: yhteisiin periaatteisiin, yhteisiin vaatimuksiin ja yhteisiin toimenpiteisiin. Jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevasta yhteisön politiikasta 10 päivänä huhtikuuta 2002 annetussa vihreässä kirjassa palauttamisen todetaan olevan keskeinen osa kokonaisvaltaista yhteisön maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa. Vihreässä kirjassa korostetaan, että palauttamista koskevaa lainsäädäntöä olisi lähennettävä ja jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä kehitettävä. Lisäksi esitetään alustavia ratkaisuehdotuksia kysymyksiin, joita olisi käsiteltävä yhteisistä vaatimuksista annettavassa säädösehdotuksessa. Tarkoitus on aloittaa laaja keskustelu eri sidosryhmien keskuudessa.

Vihreän kirjan jälkeen komissio antoi 14 päivänä lokakuuta 2002 tiedonannon maassa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevasta yhteisön politiikasta. Tiedonannossa otetaan huomioon julkisen kuulemiskierroksen tulokset ja hahmotellaan konkreettinen toimintaohjelma, jossa painotetaan erityisesti kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Tiedonannossa todetaan seuraavaa: ”...*Toiminta voi olla tehokasta vain, jos se nivoutuu saumattomasti maahanmuuton hallintaan. Se edellyttää myös laillisen maahanmuuton kanavien ja laillisten maahanmuuttajien aseman ehdotonta vakiinnuttamista sekä tehokasta ja jalomielistä, nopeisiin menettelyihin perustuvaa turvapaikkajärjestelmää, joka tarjoaa todellisen suojan niille, jotka sitä tarvitsevat. Myös vuoropuhelua kolmansien maiden kanssa on lisättävä, sillä niiden on yhä useammin osallistuttava maahanmuuttoon liittyvien kysymysten ratkaisemiseen.*” Tiedonannon perusteella neuvosto hyväksyi 28 päivänä marraskuuta 2002 palauttamista koskevan toimintaohjelman, jossa kehoitetaan jäsenvaltioita parantamaan operatiivista yhteistyötään, tehostamaan yhteistyötä kolmansien maiden kanssa sekä vahvistamaan vähimmäisvaatimukset, joilla helpotetaan palauttamista käytännössä.

Brysselissä 4 ja 5 päivänä marraskuuta 2004 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston hyväksymässä ns. Haagin ohjelmassa asia otetaan uudelleen esille ja ohjelmassa edellytetään yhteisiä normeja, joiden mukaisesti henkilöt palautetaan humanilla tavalla ja heidän ihmisoikeuksiaan ja ihmisarvoaan täysin kunnioittaen. Eurooppa-neuvosto pyysi komissiota tekemään ehdotuksen vuoden 2005 alkupuolella.

Tämä ehdotus on vastaus Eurooppa-neuvoston pyyntöön, ja siinä määritetään selkeät, läpinäkyvät ja tasapuoliset yhteiset säännökset palauttamiselle, maastapoistamiselle, pakkokeinojen käytölle, väliaikaiselle säilöönnotolle ja maahanpaluulle ottaen täysipainoisesti huomioon kyseisten henkilöiden ihmisoikeudet ja perusvapaudet.

Jäsenvaltioiden väliselle yhteistyölle on hyvät edellytykset, jos keskeisistä kysymyksistä päästään yhteisymmärrykseen. Tämän vuoksi olisi laadittava yhteisiä vaatimuksia, joilla helpotetaan palauttamistoimiin osallistuvien viranomaisten työskentelyä ja tehostetaan jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä. Pitkällä aikavälillä nämä vaatimukset varmistavat sen, että laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia kohdellaan asianmukaisesti ja samalla tavalla riippumatta siitä, mikä jäsenvaltio toteuttaa palauttamismenettelyn.

- Nykyiset säännökset ehdotuksen käsittelemällä alalla

Marraskuussa 2002 hyväksytyyn palauttamista koskevan toimintaohjelman nojalla on toteutettu lukuisia lainsäädännöllisiä ja muita toimenpiteitä.¹ Avunannosta kauttakulkuilanteissa lentoteitse tapahtuvien palauttamistoimenpiteiden yhteydessä annettu neuvoston direktiivi 2003/110/EY marraskuun 25 päivältä 2003 ja yhteisten lentojen järjestämisestä henkilökohtaisen maastapoistamispäätöksen saaneiden kolmansien maiden kansalaisten poistamiseksi kahden tai useamman jäsenvaltion alueelta 29 päivänä huhtikuuta 2004 tehty neuvoston päätös 2004/573/EY ovat ensimmäiset virstanpylväät toteutettaessa yhteistyötä palauttamismenettelyjen alalla.

Kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta annetun direktiivin 2001/40/EY soveltamisesta aiheutuvan taloudellisen epätasapainon korvaamista koskevista perusteista ja käytännön järjestelyistä tehty neuvoston päätös 2004/191/EY tarjoavat oikeudellisen kehyksen maastapoistamispäätösten vastavuoroiselle tunnustamiselle.

Palauttamisen taloudellisten näkökohtien osalta komissio on ehdottanut yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevan puiteohjelman perustamisesta vuosiksi 2008–2013 annetussa tiedonannossa (KOM(2005) 123, 6.4.2005) Euroopan palauttamisrahaston perustamista vuosiksi 2008–2013. Tämä rahoitusväline otetaan vaiheittain käyttöön vuosina 2005–2007 toteutettavilla valmistelutoimilla.

2) ASIANOMAISTEN KUULEMINEN JA VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

Vuonna 2002 julkistettu vihreä kirja jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevasta yhteisön politiikasta (KOM(2002) 175) käynnisti laajan keskustelun. Vihreää kirjaa koskevaan julkiseen kuulemiseen osallistui yli 200 henkilöä ja siellä esitettiin kolmisenkymmentä asiantuntijapuheenvuoroa. Kuulemisen aikana kaikki sidosryhmät saivat tilaisuuden esittää näkemyksensä direktiiviesityksessä käsitellyistä kysymyksistä. Vihreässä kirjassa esitettyjen ajatusten pohjalta keskusteltiin nykyisistä palauttamiskäytännöistä sekä EU:n tulevasta yhteisestä politiikasta, jota sovelletaan laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseen. Kuulemistilaisuus tarjosi EU:n toimielinten, jäsenvaltioiden, ehdokasmaiden, laittomien maahanmuuttajien lähtö- ja kauttakulkumaiden, muiden kohdemaiden, kansainvälisten järjestöjen, alueviranomaisien, valtiosta riippumattomien järjestöjen ja akateemisten laitosten edustajille mahdollisuuden vaihtaa avoimesti mielipiteitään. Kuulemismenettelyn aikana toimitetut kirjalliset kannanotot ovat saatavilla Internetissä.

Lisäksi palauttamismenettelyjen alalla toimivia jäsenvaltioiden asiantuntijoita kuultiin vuoden 2004 jälkipuoliskolla laadittaessa alustavaa luonnosta palauttamismenettelyistä annettavasta direktiivistä.

¹ Toimenpiteet on lueteltu yksityiskohtaisesti komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa ”Vuositainen arviointikertomus laitonta maahanmuuttoa, ihmisten salakuljetusta ja ihmiskauppaa, ulkorajoja ja laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevan yhteisen politiikan kehittämisestä”, 25.10.2004, SEC(2004) 1349.

3) EHDOTUKSEEN LIITTYVÄT OIKEUDELLISET NÄKÖKOHDAT

- Tiivistelmä ehdotetuista toimista

Tehokkaat palauttamista koskevat menettelyt muodostavat tärkeän osan hallittua ja uskottavaa maahanmuuttopolitiikkaa. On sovittava selkeistä, läpinäkyvistä ja tasapuolisista säännöistä, joilla politiikkaa toteutetaan kunnioittaen samalla ihmisoikeuksia ja perusvapauksia. Tässä direktiiviehdotuksessa tavoitteet pyritään saavuttamaan seuraavalla tavalla.

1. Otetaan käyttöön sääntö, jonka mukaan laitonta oleskelua lopetettaessa sovelletaan tasapuolista ja läpinäkyvää menettelyä.
2. Edistetään vapaaehtoisen paluun periaatetta soveltamalla yleistä sääntöä, jonka mukaan henkilölle on yleensä annettava riittävästi aikaa valmistautua lähtöön.
3. Sovelletaan yleisperiaatteena yhdenmukaista, kaksivaiheista menettelyä: ensimmäinen vaihe on palauttamispäätös ja toinen vaihe on – tarvittaessa – maastapoistamismääräys. Näin voidaan jossain määrin yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden toisistaan poikkeavia järjestelmiä.
4. Päätetään niiden henkilöiden kohtelusta, jotka oleskelevat laittomasti, mutta joita ei (vielä) voida poistaa maasta.
5. Luodaan vähimmäistason menettelylliset takeet.
6. Rajoitetaan pakkokeinojen käyttöä, sidotaan ne oikeasuhteisuuden periaatteeseen ja määritetään pakkoon perustuvalla paluulle vähimmäistason suojalausekkeet.
7. Luodaan kansallisten palauttamistoimien vaikutuksille eurooppalainen ulottuvuus määräämällä koko EU:n kattavasta maahanpaluukiellosta.
8. Palkitaan säännösten noudattaminen (mukaan lukien mahdollisuus kumota maahanpaluukielto) ja rangaistaan niiden rikkomisesta (mukaan lukien mahdollisuus pidentää maahanpaluukieltoa).
9. Suojataan valtion edut tapauksissa, joissa kansalliseen ja yleiseen turvallisuuteen kohdistuu vakavia uhkia (mukaan lukien mahdollisuus pidentää maahanpaluukieltoa).
10. Rajoitetaan väliaikaisen säilöönoton soveltamista ja sidotaan se oikeasuhteisuuden periaatteeseen.
11. Määritetään väliaikaiselle säilöönnotolle vähimmäistason suojalausekkeet.
12. Ratkaistaan tilanteet, joissa kolmannen maan kansalainen, jolle jäsenvaltio on antanut maastapoistamismääräyksen tai josta on tehty palauttamispäätös, on otettu kiinni toisen jäsenvaltion alueella.

Direktiiviehdotusta valmisteltaessa pohdittiin, olisiko *kansallisen ja yleisen turvallisuuden vuoksi tapahtuva karkottaminen/maastapoistaminen* sisällytettävä säännöksiin erityisesti epäiltyjen terroristien maastapoistamisen osalta. Ehdotukseen ei sisälly tätä asiaa koskevaa erillistä säännöstä kolmesta syystä:

- Kaikki turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan alalla annetut EY:n direktiivit sisältävät ”yleiseen järjestykseen” perustuvia lausekkeitä, jotka antavat jäsenvaltioille mahdollisuuden peruuttaa oleskelulupia ja karkottaa kolmansien maiden kansalaisia, jos he muodostavat uhan yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Komissio toteaa syyskuun 11. päivän 2001 tapahtumien jälkeen 5. joulukuuta 2001 antamassaan valmisteluasiakirjassa (KOM(2001) 743) seuraavaa: *”Turvallisuuden parantamiseksi lienee tarkoituksenmukaisempaa soveltaa näitä lausekkeitä tiukasti kuin tehdä direktiiviehdotuksiin suuria muutoksia.”*
- Epäillyn terroristin karkottaminen ei kenties aina ole valtion edun mukaista. Parempi vaihtoehto voi joskus olla syyttää henkilöä rikoksesta tai tarkkailla häntä jäsenvaltion alueella sen sijaan, että hänet karkotettaisiin kolmanteen maahan.
- Vaikka olisi olemassa perusteet ”yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vuoksi tapahtuvassa karkottamisessa” sovellettavien menettelyjen yhdenmukaistamiselle, siitä ei kannata säätää direktiivissä, jossa käsitellään laittoman oleskelun/paluun lopettamista, vaan direktiiveissä, joissa säädetään maahantulon ja oleskelun edellytyksistä sekä laillisen oleskelun lopettamisesta.

Siinä tapauksessa, että kolmannen maan kansalaisen laillinen oleskelu on päättynyt yleiseen järjestykseen liittyvien syiden vuoksi, kyseisestä henkilöstä tulee tässä direktiivissä tarkoitettu laittomasti jäsenvaltion alueella oleskeleva kolmannen maan kansalainen, ja tämän direktiivin säännöksiä sovelletaan kyseiseen henkilöön.

- Oikeusperusta

Perustamissopimuksen 63 artiklan 3 kohdan b alakohta.

- Perusoikeudet

Ehdotuksen sisältöä on tutkittu yksityiskohtaisesti, jotta säännökset ovat täysin yhteensopivia yhteisön lainsäädännön yleisperiaatteisiin kuuluvien perusoikeuksien kanssa. Ne eivät myöskään saa olla ristiriidassa kansainvälisen oikeuden kanssa (esimerkiksi pakolaisten suojeleminen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuvat velvoitteet). Tämän vuoksi on keskitytty erityisesti säännöksiin, jotka koskevat menettelyllisiä takeita, perheen yhtenäisyyttä, väliaikaista säilöönottoa ja pakkokeinoja.

- Toissijaisuusperiaate

Toissijaisuusperiaatetta sovelletaan, koska ehdotus ei kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Jäsenvaltiot eivät seuraavista syistä pääse yksinään ehdotuksen tavoitteisiin:

Tässä ehdotuksessa pyritään luomaan yhteiset säännöt palauttamiselle, maastapoistamiselle, pakkokeinojen käytölle, väliaikaiselle säilöönnotolle ja

maahanpaluulle. Ainoastaan yhteisön tasolla voidaan sopia yhteisistä säännöksistä, joilla pyritään varmistamaan maassa laittomasti oleskelevien henkilöiden asianmukainen, tasapuolinen kohtelu koko EU:n alueella riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa heidät on otettu kiinni.

Yhteisön säännöksiä tarvitaan etenkin silloin, kun kolmannen maan kansalainen, josta jäsenvaltio on jo tehnyt palauttamispäätöksen tai jolle se on antanut maastapoistamismääräyksen ja/tai jota on kielletty palaamasta takaisin, otetaan kiinni toisessa jäsenvaltiossa tai hän yrittää päästä toisen jäsenvaltion alueelle.

Haagin ohjelmassa nimenomaisesti edellytetään, että komissio antaa säädösehdotuksen. Tämä osoittaa jäsenvaltioiden tunnustavan, että ne eivät itse pysty riittävän hyvin toteuttamaan palauttamispolitiikkaa, vaan EU:lla on siihen paremmat mahdollisuudet.

- Suhteellisuusperiaate

Ehdotus on yhdenmukainen suhteellisuusperiaatteen kanssa seuraavista syistä:

Direktiiviehdotuksessa säädetään yleisistä periaatteista, mutta jäsenvaltiot voivat valita kansallisten oikeusjärjestelmiensä ja yleisten olosuhteiden mukaisesti parhaat mallit ja menetelmät periaatteita noudattaessaan.

Ehdotuksessa pyritään tukemaan tehokkaita kansallisia maastapoistamistoimia ja välttämään toimien päällekkäisyyttä. Kun ehdotus on hyväksytty, sen pitäisi vähentää soveltamisesta vastaavien viranomaisten hallinnollista taakkaa.

- Säädytystyyppi

Ehdotettu säädös: direktiivi.

On tarpeen valita väline, jolla on sitova oikeusvaikutus ja joka voidaan helposti sisällyttää erilaisiin kansallisiin järjestelmiin. Asetus olisi liian jäykkä väline, kun taas esimerkiksi suositus ei olisi oikeudellisesti riittävän sitova.

- Säädöksen soveltaminen

Tämän direktiiviehdotuksen oikeusperusta on EY:n perustamissopimuksen IV osasto. Se on jatkoa Schengenin sopimukselle siinä määrin kuin sitä sovelletaan kolmansien maiden niihin kansalaisiin, jotka eivät täytä tai enää täytä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen mukaisia maahantulon edellytyksiä. Direktiiviehdotus on annettava ja hyväksyttävä Amsterdamin sopimukseen liitettyjen Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin sekä Tanskan asemasta tehtyjen pöytäkirjojen mukaisesti. Lisäksi on otettava huomioon Schengenin säännöstön sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionia tehty pöytäkirja. Direktiiviehdotus on edellä mainituin rajoituksin jatkoa Schengenin sopimukselle Islannin, Norjan ja Sveitsin kanssa tehtyjen sopimusten mukaisesti.

4) LISÄTIEDOT

- Ehdotuksen yksityiskohtaiset perustelut

Seuraavassa keskitytään ehdotuksen keskeisiin osiin. Yksityiskohtaisempi selvitys on liitteessä.

I luku

Direktiiviehdotuksen soveltamisen lähtökohta on ”laittoman oleskelun” käsite. Direktiiviehdotus on EY:n perustamissopimuksen 63 artiklan 3 kohdan b alakohtaan perustuva toimenpide. Sillä pyritään luomaan horisontaaliset säännöt, joita sovelletaan laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin riippumatta siitä, mikä on laittoman oleskelun syy (esim. viisumin tai oleskeluluvan voimassaolon päättyminen, oleskeluluvan kumoaminen tai peruuttaminen, turvapaikkahakemuksesta tehty lopullinen kielteinen päätös, pakolaisaseman poistaminen ja laitton maahantulo). Tässä direktiiviehdotuksessa ei käsitellä laillisen oleskelun päättymisen syitä eikä siinä sovellettavia menettelyjä.

II luku

Direktiiviehdotuksessa säädetään kaksivaiheisesta menettelystä, joka johtaa laittoman oleskelun lopettamiseen. Kaikista laittomasti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista on tehtävä palauttamispäätös. Palauttamistoimenpiteissä on ensisijaisesti pyrittävä turvapaikanhakijoiden vapaaehtoiseen kotiinpaluuseen. Jos kolmannen maan kansalainen ei poistu maasta vapaaehtoisesti, jäsenvaltion on toteutettava palauttaminen maastapoistamismääräyksellä. Useat jäsenvaltiot epäilivät kuulemismenettelyn aikana, että kaksivaiheinen menettely voi johtaa menettelyn pitkittymiseen. Tämän vuoksi ehdotuksessa todetaan nimenomaisesti, että jäsenvaltiot voivat sisällyttää palauttamispäätöksen ja maastapoistamismääräyksen samaan päätökseen tai muuhun oikeustoimeen. Jäsenvaltioiden on noudatettava tämän luvun artikloihin sisältyviä säännöksiä, erityisesti niitä jotka liittyvät maastapoistamista koskevaan suojaan ja vapaaehtoisen paluun mahdollisuuteen, riippumatta siitä, annetaanko palauttamispäätös ja maastapoistamismääräys yhtenä vai kahtena päätöksenä tai muuna oikeustoimena.

Ehdotuksessa säädetään ”maahanpaluukiellosta”, joka estää paluun kaikkien jäsenvaltioiden alueelle. Paluukiello annetaan yhdessä maastapoistamismääräyksen kanssa. Kansallisten palauttamistoimien ”eurooppalaistamisella” pyritään saamaan ennaltaehkäiseviä vaikutuksia ja edistämään EU:n palauttamispolitiikan uskottavuutta. Maahanpaluukiellon pituutta määritettäessä otetaan asianmukaisesti huomioon kaikki tapaukseen vaikuttavat olosuhteet. Paluukiellon voimassaoloaika on yleensä enintään viisi vuotta. Maahanpaluukiello voi olla pidempi ainoastaan silloin, kun yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen kohdistuu vakava uhka.

III luku

Ehdotuksessa säädetään oikeudesta turvautua oikeuskeinoihin, joilla vastustetaan palauttamispäätöksiä ja maastapoistamismääräyksiä. Oikeuskeinoilla on joko lykkäävä vaikutus tai niihin sisältyy kolmannen maan kansalaisen oikeus anoa palauttamispäätöksen tai maastapoistamismääräyksen täytäntöönpanon lykkäystä. Tällöin palauttamispäätös tai maastapoistamismääräys pannaan täytäntöön vasta silloin, kun se on vahvistettu tai siihen ei enää sovelleta oikeuskeinoa, jolla on lykkääviä vaikutuksia.

IV luku

Tässä luvussa pyritään rajoittamaan väliaikaisen säilöönoton soveltamista ja sitomaan se oikeasuhteisuuden periaatteeseen. Säilöönottoon on syytä turvautua ainoastaan silloin, kun on estettävä henkilön pakeneminen eivätkä lievemmat pakkokeinot riitä. Oikeusviranomaisen on säännöllisesti tutkittava, onko säilöönoton jatkaminen tarpeen. Enimmäisajoilla varmistetaan, että säilöönottoa ei voida jatkaa ilman asianmukaisia perusteita. Väliaikaista säilöönottoa koskevien kansallisten sääntöjen yhdenmukaistamisella pyritään myös estämään tämän direktiivin mukaisten toimien kohteena olevien laittomasti oleskelevien henkilöiden liikkuminen jäsenvaltiosta toiseen.

V luku

Tässä luvussa säädetään joustavista säännöksistä, joita sovelletaan, kun jäsenvaltiossa maastapoistamismääräyksen tai palauttamispäätöksen kohteeksi joutunut kolmannen maan kansalainen otetaan kiinni toisen jäsenvaltion alueella. Jäsenvaltioilla on käytettävissä useita vaihtoehtoja, joita voidaan olosuhteiden mukaan soveltaa yksittäistapauksiin.

Jäsenvaltio voi tunnustaa toisen jäsenvaltion tekemän palauttamispäätöksen tai maastapoistamismääräyksen. Näissä tapauksissa sovelletaan päätöksen 2004/191/EY mukaista kustannusten korvausjärjestelmää.

Laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen kiinni ottanut jäsenvaltio voi myös pyytää toista jäsenvaltiota ottamaan kyseisen henkilön takaisin tai päättää aloittaa uuden/itsenäisen palauttamismenettelyn oman lainsäädäntönsä mukaisesti.

Yhteys Schengenin tietojärjestelmään

Direktiiviehdotukseen sisältyvien säännösten tehokas ja nopea täytäntöönpano edellyttää jäsenvaltioiden välistä tietojenvaihtoa. Jäsenvaltioiden on saatava viivytyksettä käyttöönsä toisten jäsenvaltioiden antamat palauttamispäätökset, maastapoistamismääräykset ja maahanpaluukiellot. Tietojenvaihtoa toteutettaessa on sovellettava toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä annettuja säännöksiä.

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI**jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä palautettaessa laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia**

EUROOPAN PARLAMENTTI JA EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, jotka

ottavat huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 63 artiklan 3 kohdan b alakohdan,

ottavat huomioon komission ehdotuksen,²

noudattavat perustamissopimuksen 251 artiklassa määrättyä menettelyä,

sekä katsovat seuraavaa:

- (1) Brysselissä 4 ja 5 päivänä marraskuuta 2004 kokoontunut Eurooppa-neuvosto vaati tehokasta maastapoistamis- ja palauttamispolitiikkaa, joka perustuu yhteisiin normeihin, joiden mukaisesti henkilöt palautetaan inhimillisellä tavalla ja heidän ihmisoikeuksiaan ja ihmisarvoaan täysin kunnioittaen.
- (2) Olisi sovittava selkeistä, läpinäkyvistä ja tasapuolisista säännöksistä, joilla säännellään tehokasta palauttamispolitiikkaa, joka on yksi osa hallittua maahanmuuttopolitiikkaa.
- (3) Tässä direktiivissä olisi säädettävä horisontaalisista säännöksistä, joita sovelletaan kolmansien maiden kansalaisiin, jotka eivät täytä tai eivät enää täytä jäsenvaltiossa oleskelun edellytyksiä.
- (4) Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että laitonta oleskelua lopetettaessa sovelletaan tasapuolista ja läpinäkyvää menettelyä.
- (5) Yleisperiaatteena pitäisi olla yhdenmukaisen kaksivaiheisen menettelyn soveltaminen, jonka ensimmäisessä vaiheessa tehdään palauttamispäätös ja tarvittaessa toisessa vaiheessa annetaan maastapoistamismääräys. Menettelyistä johtuvien mahdollisten viiveiden välttämiseksi jäsenvaltioille olisi annettava mahdollisuus tehdä palauttamispäätös ja antaa maastapoistamismääräys samalla päätöksellä tai muulla oikeustoimella.

² EUVL C ...

- (6) Pakkoon perustuvan paluun sijaan olisi suosittava vapaaehtoisuuteen perustuvaa paluuta, ja olisi annettava riittävästi aikaa vapaaehtoiselle paluulle, jos voidaan olettaa, että vapaaehtoinen paluu ei vaaranna palauttamismenettelyn tavoitteiden saavuttamista.
- (7) Olisi säädettävä palauttamis- ja maastapoistamispäätöksiin sovellettavasta yhteisistä vähimmäistason oikeudellisista suojakeinoista, joilla taataan henkilöiden etujen suojaaminen.
- (8) Olisi säädettävä niiden henkilöiden kohtelusta, jotka oleskelevat maassa laittomasti mutta joita ei voida poistaa tai joita ei voida vielä poistaa maasta. Olisi määritettävä vähimmäisvaatimukset kyseisten henkilöiden oleskelun edellytyksille ottaen huomioon turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista 27 päivänä tammikuuta 2003 annettu neuvoston direktiivi 2003/9/EY.³
- (9) Pakkokeinojen käyttö olisi nimenomaisesti sidottava oikeasuhteisuuden periaatteeseen, ja pakkoon perustuvalla paluulla olisi määritettävä vähimmäistason suojalausekkeet, ottaen huomioon yhteisten lentojen järjestämisestä henkilökohtaisen maastapoistamispäätöksen saaneiden kolmansien maiden kansalaisten poistamiseksi kahden tai useamman jäsenvaltion alueelta 29 päivänä huhtikuuta 2004 annettu neuvoston päätös 2004/573/EY.⁴
- (10) Kansallisten palauttamistoimien vaikutuksille olisi luotava eurooppalainen ulottuvuus määräämällä maahanpaluukiellosta, jolla estetään palaaminen kaikkien jäsenvaltioiden alueelle.

Maahanpaluukiellon pituutta määritettäessä olisi otettava asianmukaisesti huomioon kaikki yksittäiseen tapaukseen vaikuttavat olosuhteet eikä paluukiellon pituus saisi yleensä olla yli viisi vuotta. Jäsenvaltiot voisivat pidentää maahanpaluukiellon voimassaoloaikaa silloin, kun yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen kohdistuu vakava uhka.

- (11) Olisi rajoitettava väliaikaisen säilönnön soveltamista ja sidottava se oikeasuhteisuuden periaatteeseen. Säilönnöön olisi turvauduttava ainoastaan silloin, kun on estettävä henkilön pakeneminen eivätkä lievemmät pakkokeinot riitä.
- (12) Olisi ratkaistava tilanteet, joissa kolmannen maan kansalainen, jolle jäsenvaltio on antanut maastapoistamismääräyksen tai josta se on tehnyt palauttamispäätöksen, on otettu kiinni toisen jäsenvaltion alueella.
- (13) Tämä direktiivi sisältää palauttamispäätösten ja maastapoistamismääräysten tunnustamista koskevia säännöksiä, jotka syrjäyttävät kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta

³ EUVL L 31, 6.2.2003, s. 18.

⁴ EUVL L 261, 6.8.2004, s. 28.

annetun neuvoston direktiivin 2001/40/EY säännökset.⁵ Mainittu direktiivi olisi sen vuoksi kumottava.

- (14) Neuvoston päätöksessä 2004/191/EY⁶ säädetään maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta aiheutuvan taloudellisen epätasapainon korvaamista koskevista perusteista ja käytännön järjestelyistä, ja kyseistä päätöstä olisi sovellettava soveltuvin osin tunnustettaessa palauttamispäätöksiä tai maastapoistamismääräyksiä tämän direktiivin mukaisesti.
- (15) Jäsenvaltioiden olisi saatava viivytyksettä käyttöönsä toistensa antamat palauttamispäätökset, maastapoistamismääräykset ja maahanpaluukiellot. Tietojenvaihtoa toteutettaessa olisi sovellettava toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä annettua [päätöstä/asetusta ...]⁷.
- (16) Koska tämän direktiivin tavoitetta, joka on yhteisten säännösten määrittäminen palauttamiselle, maastapoistamiselle, pakkokeinojen käytölle, väliaikaiselle säilöönnotolle ja maahanpaluulle, ei voida riittävällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden toimin vaan se voidaan toiminnan laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin yhteisön tasolla, yhteisö voi toteuttaa toimia perustamissopimuksen 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Mainitussa artiklassa vahvistetun oikeasuhteisuuden periaatteen mukaisesti tässä direktiivissä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.
- (17) Jäsenvaltioiden olisi pantava tämän direktiivin säännökset täytäntöön ilman sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, etniseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, omaisuuteen, syntyperään, vammaan, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvaa syrjintää.
- (18) Lapsen oikeuksista vuonna 1989 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen mukaisesti jäsenvaltioiden olisi tätä direktiiviä sovellettaessa pidettävä lapsen etua keskeisenä näkökohtana. Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisesti jäsenvaltioiden olisi tätä direktiiviä sovellettaessa pidettävä perhe-elämän kunnioittamista keskeisenä näkökohtana.
- (19) Tämän direktiivin soveltaminen ei vaikuta pakolaisten oikeusasemaa koskevasta 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdystä Geneven yleissopimuksesta, sellaisena kuin se on muutettuna 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyllä New Yorkin pöytäkirjalla, johtuviin velvoitteisiin.
- (20) Tässä direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet.

⁵ EYVL L 149, 2.6.2001, s. 34

⁶ EUVL L 60, 27.2.2004, s. 55.

⁷

- (21) Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitetyn Tanskan asemaa koskevan pöytäkirjan 1 ja 2 artiklan mukaisesti Tanska ei osallistu tämän direktiivin antamiseen eikä se sido Tanskaa eikä sitä sovelleta Tanskaan. Koska tällä direktiivillä kehitetään Schengenin säännöstöä – siinä määrin kuin sitä sovelletaan kolmansien maiden niihin kansalaisiin, jotka eivät täytä tai eivät enää täytä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen⁸ mukaisia maahantulon edellytyksiä – Euroopan yhteisön perustamissopimuksen kolmannen osan IV osaston määräysten nojalla, Tanskan olisi päätettävä edellä mainitun pöytäkirjan 5 artiklan mukaisesti kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun neuvosto on antanut tämän direktiivin, saattaako se sen osaksi kansallista lainsäädäntöään.
- (22) Tällä direktiivillä kehitetään – siinä määrin kuin sitä sovelletaan kolmansien maiden niihin kansalaisiin, jotka eivät täytä tai eivät enää täytä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen mukaisia maahantulon edellytyksiä – Euroopan unionin neuvoston, Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välillä näiden kahden valtion osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen tehdyssä sopimuksessa tarkoitettuja Schengenin säännöstön sellaisia määräyksiä, jotka kuuluvat mainitun sopimuksen yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä tehdyn neuvoston päätöksen 1999/437/EY⁹ 1 artiklan C kohdassa tarkoitettuun alaan.
- (23) Tällä direktiivillä kehitetään Schengenin säännöstön määräyksiä Euroopan unionin, Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton välisessä sopimuksessa Sveitsin valaliiton osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen tarkoitettulla tavalla; kyseiset määräykset kuuluvat tämän sopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta sekä sopimuksen tiettyjen määräysten väliaikaisesta soveltamisesta tehdyn neuvoston päätöksen 2004/860/EY¹⁰ 4 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.
- (24) Tämä direktiivi kuuluu – siinä määrin kuin sitä sovelletaan kolmansien maiden niihin kansalaisiin, jotka eivät täytä tai eivät enää täytä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen mukaisia maahantulon edellytyksiä – säädöksiin, jotka perustuvat Schengenin säännöstöön tai muutoin liittyvät siihen liittymisasiakirjan 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettussa merkityksessä,

⁸ EYVL L 239, 22.9.2000, s. 19.

⁹ EYVL L 176, 10.7.1999, s. 31.

¹⁰ EUVL L 370, 17.12.2004, s. 78.

OVAT ANTANEET TÄMÄN DIREKTIIVIN:

I luku

YLEISET SÄÄNNÖKSET

1 artikla

Kohde

Tässä direktiivissä säädetään yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä, joita jäsenvaltioiden on sovellettava palauttaessaan laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia; lisäksi on noudatettava yhteisön lainsäädännön yleisperiaatteisiin kuuluvia perusoikeuksia sekä kansainvälisen oikeuden säännöksiä mukaan luettuina pakolaisten suojeluun ja ihmisoikeuksiin liittyvät velvoitteet.

2 artikla

Soveltamisala

1. Tätä direktiiviä sovelletaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin, millä tarkoitetaan henkilöitä, jotka
 - (a) eivät täytä tai eivät enää täytä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 5 artiklan mukaisia maahantulon edellytyksiä, tai
 - (b) muuten oleskelevat laittomasti jäsenvaltion alueella.
2. Jäsenvaltiot voivat päättää, että ne eivät sovelle tätä direktiiviä kolmansien maiden kansalaisiin, joilta on evätty pääsy jäsenvaltion kauttakulkualueelle. Niiden on kuitenkin varmistettava, että kolmansien maiden kyseisten kansalaisten kohtelu ja heille myönnettävän suojelun taso täyttävät 8, 10, 13 ja 15 artiklassa säädetyt vaatimukset.
3. Tätä direktiiviä ei sovelleta kolmansien maiden kansalaisiin,
 - (a) jotka ovat oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen EU:n sisällä käyttäneiden EU:n kansalaisten perheenjäseniä; tai
 - (b) joilla on yhteisön ja yhtäältä sen jäsenvaltioiden ja toisaalta kyseisten kolmansien maiden, joiden kansalaisia he ovat, välillä tehtyjen sopimusten nojalla unionin kansalaisten kanssa yhtäläinen oikeus vapaaseen liikkumiseen.

3 artikla

Määritelmät

Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

- a) 'kolmannen maan kansalaisella' henkilöä, joka ei ole Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu Euroopan unionin kansalainen;
- b) 'laittomalla oleskelulla' kolmannen maan kansalaisen oleskelua jäsenvaltion alueella, kun kyseinen henkilö ei täytä tai ei enää täytä oleskelun tai asumisen edellytyksiä kyseisessä jäsenvaltiossa;
- c) 'palauttamisella' prosessia, jonka aikana henkilö palaa vapaaehtoisesti tai pakkoon perustuen lähtö- tai kauttakulkumaahan tai muuhun kolmanteen maahan;
- d) 'palauttamispäätöksellä' hallinnollista tai oikeudellista päätöstä tai muuta oikeustoimea, jolla todetaan kolmannen maan kansalaisen oleskelu laittomaksi ja asetetaan velvoite poistua maasta;
- e) 'maastapoistamisella' paluovelvoitteen täytäntöönpanoa eli varsinaista kuljetusta pois maasta;
- f) 'maastapoistamismääräyksellä' hallinnollista tai oikeudellista päätöstä tai muuta oikeustoimea, jolla määrätään maastapoistamisesta;
- g) 'maahanpaluukiellolla' hallinnollista tai oikeudellista päätöstä tai muuta oikeustoimea, jolla estetään määrätyksi ajaksi palaaminen jäsenvaltioiden alueelle.

4 artikla

Suotuisammat säännökset

1. Tämä direktiivi ei estä soveltamasta suotuisampia säännöksiä, joita voi sisältyä
 - (a) kahden- tai monenvälisiin sopimuksiin, joita yhteisö tai yhteisö ja yksi tai useampi jäsenvaltio on tehnyt yhden tai useamman kolmannen maan kanssa;
 - (b) kahden- tai monenvälisiin sopimuksiin, joita yksi tai useampi jäsenvaltio on tehnyt yhden tai useamman kolmannen maan kanssa.
2. Tämä direktiivi ei estä soveltamasta kolmannen maan kansalaisen kannalta suotuisampia säännöksiä, jotka sisältyvät maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikasta annettuun yhteisön lainsäädäntöön, erityisesti seuraaviin säädöksiin:
 - (a) oikeudesta perheenyhdistämiseen annettu neuvoston direktiivi 2003/86/EY¹¹;

¹¹ EUVL L 251, 3.10.2003, s. 12.

- (b) pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annettu neuvoston direktiivi 2003/109/EY¹²;
 - (c) oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi annettu neuvoston direktiivi 2004/81/EY¹³;
 - (d) kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä annettu neuvoston direktiivi 2004/83/EY¹⁴;
 - (e) kolmansien maiden kansalaisten opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkatonta harjoittelua tai vapaaehtoistyötä varten tapahtuvan maahanpääsyn edellytyksistä annettu neuvoston direktiivi 2004/114/EY¹⁵;
 - (f) kolmansien maiden kansalaisiin sovellettavasta erityisestä maahanpääsymenettelystä tieteellistä tutkimusta varten annettu neuvoston direktiivi 2005/.../EY¹⁶.
3. Tämä direktiivi ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta antaa tai pitää voimassa säännöksiä, jotka ovat suotuisampia niiden henkilöiden kannalta, joihin niitä sovelletaan, edellyttäen, että kyseiset säännökset eivät ole tämän direktiivin vastaisia.

5 artikla

Perhesuhteet ja lapsen etu

Kun jäsenvaltiot panevat tätä direktiiviä täytäntöön, niiden on otettava asianmukaisesti huomioon kolmannen maan kansalaisen perheyhteyksien luonne ja kiinteys, henkilön jäsenvaltiossa oleskelun kesto sekä perheeseen liittyvät kulttuuriset ja sosiaaliset siteet lähtömaahan. Jäsenvaltioiden on otettava huomioon myös lapsen etu lapsen oikeuksista vuonna 1989 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen mukaisesti.

¹² EUVL L 16, 23.1.2004, s. 44.

¹³ EUVL L 261, 6.8.2004, s. 19.

¹⁴ EUVL L 304, 30.9.2004, s. 12.

¹⁵ EUVL L 375, 23.12.2004, s. 12.

¹⁶ EUVL L ...

II luku

LAITTOAMAN OLESKELUN LOPETTAMINEN

6 artikla

Palauttamispäätös

1. Jäsenvaltion on tehtävä palauttamispäätös kolmansien maiden kansalaisista, jotka oleskelevat laittomasti niiden alueella.
2. Palauttamispäätöksessä on määrättävä asianmukaisesta enintään neljän viikon pituisesta ajanjaksosta, jonka aikana henkilö voi palata vapaaehtoisesti, paitsi jos on syytä olettaa, että henkilö voi paeta kyseisen ajanjakson aikana. Kyseiselle ajanjaksolle voidaan määrätä velvoitteita, joilla pyritään vähentämään pakenemisen riskiä, kuten säännöllinen ilmoittautuminen viranomaisille, rahavakuuden asettaminen, asiakirjojen luovuttaminen tai velvollisuus pysytellä tietyssä paikassa.
3. Palauttamispäätös on annettava erillisellä päätöksellä tai muulla oikeustoimella tai yhtä aikaa maastapoistamismääräyksen kanssa.
4. Jos jäsenvaltion on noudatettava perusoikeuksista johdettuja velvoitteita, jotka perustuvat erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimukseen, kuten oikeus palauttamiskieltoon ja koulutukseen ja perheen yhtenäisyyteen, palauttamispäätöstä ei saa tehdä. Jos päätös on jo tehty, se on kumottava.
5. Jäsenvaltio voi milloin tahansa päättää myöntää niiden alueella laittomasti oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle erillisen oleskeluluvan tai muun luvan, joka oikeuttaa oleskeluun myötätuntosyiden tai humanitaaristen tai muiden syiden vuoksi. Tässä tapauksessa ei tehdä palauttamispäätöstä, ja mahdollinen aiemmin tehty palauttamispäätös on kumottava.
6. Jos jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevalla kolmannen maan kansalaisella on toisen jäsenvaltion myöntämä voimassa oleva oleskelulupa, ensin mainittu jäsenvaltio ei saa tehdä palauttamispäätöstä jos asianomainen henkilö palaa vapaaehtoisesti oleskeluluvan myöntäneen jäsenvaltion alueelle.
7. Jos jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan tai muun oleskeluun oikeuttavan luvan uusimismenettely on kesken, jäsenvaltio ei saa tehdä palauttamispäätöstä ennen kuin vireillä oleva menettely on saatu päätökseen.
8. Jos jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan tai muun oleskeluun oikeuttavan luvan myöntämismenettely on kesken, jäsenvaltio voi lykätä palauttamispäätöksen tekemistä, kunnes vireillä oleva menettely on saatu päätökseen.

7 artikla

Maastapoistamismääräys

1. Jäsenvaltion on annettava palauttamispäätöksen kohteena olevalle kolmannen maan kansalaiselle maastapoistamismääräys, jos henkilö saattaa paeta tai jos hän ei ole noudattanut paluuelvoitettaan vapaaehtoiselle paluulle annetun 6 artiklan 2 kohdan mukaisen määräajan puitteissa.
2. Maastapoistamismääräyksessä on ilmoitettava määräaika, jonka puitteissa maastapoistaminen pannaan täytäntöön, sekä kohdemaata.
3. Maastapoistamismääräys annetaan erillisellä päätöksellä tai muulla oikeustoimella tai yhtä aikaa palauttamispäätöksen kanssa.

8 artikla

Lykkäys

1. Jäsenvaltio voi lykätä palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa asianmukaiseksi ajaksi, jos tämä on tarpeen yksittäistapauksen erityisten olosuhteiden vuoksi.
2. Jäsenvaltion on lykättävä maastapoistamismääräyksen täytäntöönpanoa niin kauan kuin seuraavat edellytykset täyttyvät:
 - (a) kolmannen maan kansalainen ei pysty matkustamaan tai häntä ei voida kuljettaa kohdemaahan kyseisen henkilön fyysisen tai henkisen tilan vuoksi;
 - (b) maastapoistamista ei voida panna täytäntöön teknisten syiden, kuten kuljetuskapasiteetin puutteiden tai muiden syiden vuoksi humaanilla tavalla ja kolmannen maan kansalaisen perusoikeuksia ja ihmisarvoa täysin kunnioittaen;
 - (c) sen jälkeen, kun on arvioitu olosuhteet paikassa, johon alaikäinen henkilö palautetaan, ei voida olla varmoja siitä, että ilman huoltajaa matkustava alaikäinen henkilö voidaan luovuttaa lähtöpaikassa tai määränpäässä perheenjäsenelle tai vastaavalle edustajalle, alaikäisen holhoojalle tai kohdemaan toimivaltaiselle viranomaiselle.
3. Jos palauttamispäätöksen tai maastapoistamismääräyksen täytäntöönpanoa lykätään 1 ja 2 kohdan nojalla, kolmannen maan kansalaiselle voidaan määrätä velvoitteita, joilla pyritään vähentämään pakenemisen riskiä, kuten säännöllinen ilmoittautuminen viranomaisille, rahavakuuden asettaminen, asiakirjojen luovuttaminen tai velvollisuus pysytellä tietyssä paikassa.

9 artikla

Maahanpaluukiello

1. Maastapoistamismääräyksiin on liitettävä enintään viiden vuoden pituinen maahanpaluukiello.

Palauttamispäätöksiin voidaan liittää maahanpaluukielto.

2. Maahanpaluukiellon pituutta määritettäessä on otettava asianmukaisesti huomioon kaikki yksittäistapaukseen vaikuttavat olosuhteet erityisesti silloin, kun:

a) kyseiselle kolmannen maan kansalaiselle annetaan maastapoistamismääräys ensimmäisen kerran;

b) kyseiselle kolmannen maan kansalaiselle on aiemmin annettu useampi kuin yksi maastapoistamismääräys;

c) kyseinen kolmannen maan kansalainen on tullut jäsenvaltion alueelle maahanpaluukiellon voimassaoloaikana;

d) kyseinen kolmannen maan kansalainen muodostaa uhan yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle.

Maahanpaluukielto voidaan määrätä yli viideksi vuodeksi, jos kyseinen kolmannen maan kansalainen muodostaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle.

3. Maahanpaluukielto voidaan peruuttaa erityisesti seuraavissa tapauksissa:

a) kyseistä kolmannen maan kansalaista koskeva palauttamispäätös tehdään tai maastapoistamismääräys annetaan ensimmäisen kerran;

b) kyseinen kolmannen maan kansalainen on ilmoittautunut jäsenvaltion konsulaatissa;

c) kyseinen kolmannen maan kansalainen on korvannut kaikki aiemmasta palauttamismenettelystä aiheutuneet kustannukset.

4. Yksittäistapauksissa maahanpaluukielto voidaan poikkeuksellisesti kumota tilapäisesti.

5. Tämän artiklan 1–4 kohdan soveltaminen ei vaikuta oikeuteen hakea turvapaikkaa jäsenvaltiosta.

10 artikla

Maastapoistaminen

1. Jos jäsenvaltiot soveltavat pakkokeinoja pannessaan toimenpidettä vastustavan kolmannen maan kansalaisen maastapoistamista täytäntöön, kyseisten pakkokeinojen on oltava oikeasuhteisia ja voimankäytöltään kohtuullisia. Pakkokeinoja sovellettaessa on kunnioitettava perusoikeuksia ja kyseisen kolmannen maan kansalaisen ihmisarvoa.

2. Maastapoistamisen aikana jäsenvaltioiden on noudatettava päätökseen 2004/573/EY liitettyjä yhteisiä ohjeita, jotka koskevat lentoteitse tapahtuvaan yhteiseen maastapoistamiseen sovellettavia turvallisuusmääräyksiä.

III luku

MENETTELYLLISET TAKEET

11 artikla

Muoto

1. Palauttamispäätökset ja maastapoistamismääräykset on annettava kirjallisina.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tosiseikat ja oikeudelliset seikat ilmoitetaan päätöksessä ja/tai määräyksessä ja että kyseiselle kolmannen maan kansalaiselle ilmoitetaan kirjallisesti käytettävissä olevista oikeuskeinoista.
2. Jäsenvaltioiden on pyynnöstä laadittava kirjallinen tai suullinen käänös palauttamispäätöksen ja/tai maastapoistamismääräyksen keskeisestä sisällöstä kielellä, jota kolmannen maan kansalaisen voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän.

12 artikla

Oikeuskeinot

1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että asianomaisella kolmannen maan kansalaisella on oikeus käyttää tehokkaita oikeuskeinoja tuomioistuimessa hakeakseen muutosta palauttamispäätökseen ja/tai maastapoistamismääräykseen.
2. Oikeuskeinoilla on oltava joko lykkäävä vaikutus tai niihin on sisällyttävä kolmannen maan kansalaisen oikeus anoa palauttamispäätöksen tai maastapoistamismääräyksen täytäntöönpanon lykkäystä; tällöin palauttamispäätös tai maastapoistamismääräys pannaan täytäntöön vasta sitten, kun se on vahvistettu tai siihen ei enää sovelleta oikeuskeinoa, jolla on lykkääviä vaikutuksia.
3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että asianomaisella kolmannen maan kansalaisella on mahdollisuus oikeudelliseen neuvontaan, lailliseen edustajaan ja tarvittaessa kielelliseen apuun. Maksutonta oikeusapua annetaan vähävaraisille, jos tällainen apu on tarpeen, jotta asianomainen voi tehokkaasti käyttää oikeuttaan saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

13 artikla

Ennen palauttamista sovellettavat suojalausekkeet

1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kolmansien maiden kansalaisten, joita koskevan palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa on lykätty tai joita ei tämän

direktiivin 8 artiklassa tarkoitetuista syistä voida poistaa maasta, oleskelun edellytykset täyttävät direktiivin 2003/9/EY 7–10 artiklassa, 15 artiklassa ja 17–20 artiklassa säädetyt edellytykset.

2. Jäsenvaltioiden on annettava 1 kohdassa tarkoitetuille henkilöille kirjallinen vahvistus siitä, että palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa on lykätty määräajaksi tai että maastapoistamista ei panna täytäntöön toistaiseksi.

IV luku

MAASTAPOISTAMISEN VUOKSI TEHTY VÄLIAIKAINEN SÄILÖÖNOTTO

14 artikla

Väliaikainen säilöönotto

1. Kun on vakava syy olettaa, että henkilö saattaa paeta, ja lievempien pakkokeinojen, kuten säännöllinen ilmoittautuminen viranomaisille, rahavakuuden asettaminen, asiakirjojen luovuttaminen tai velvollisuus pysytellä tietyssä paikassa, soveltaminen ei riitä, jäsenvaltioiden on otettava väliaikaisesti säilöön kolmannen maan kansalainen, josta on tehty tai aiotaan tehdä palauttamispäätös tai jolle on annettu tai aiotaan antaa maastapoistamismääräys.
2. Oikeusviranomaiset antavat määräykset väliaikaisesta säilöönotosta. Kiireellisissä tapauksissa myös hallintoviranomaiset voivat antaa näitä määräyksiä; näissä tapauksissa oikeusviranomaisten on vahvistettava määräys 72 tunnin kuluessa väliaikaisen säilöönoton alkamisesta.
3. Oikeusviranomaisten on tutkittava väliaikaisen säilöönoton laillisuus vähintään kerran kuukaudessa.
4. Oikeusviranomaiset voivat pidentää väliaikaisen säilöönoton kestoja enintään kuuteen kuukauteen.

15 artikla

Väliaikaisen säilöönoton edellytykset

1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että väliaikaisesti säilöönotettuja kolmansien maiden kansalaisia kohdellaan humanilla ja ihmisarvoisella tavalla ja heidän perusoikeuksiaan kunnioittaen sekä kansainvälistä ja kansallista lainsäädäntöä noudattaen. Heille on pyynnöstä annettava viivytyksettä mahdollisuus ottaa yhteys laillisiin edustajiinsa, perheenjäseniinsä ja konsuliviranomaisiin sekä asianmukaisesti kansainvälisiin ja valtiosta riippumattomiin järjestöihin.
2. Väliaikainen säilöönotto toteutetaan tarkoitusta varten perustetuissa laitoksissa. Jos jäsenvaltio ei voi järjestää väliaikaisesti säilöönotetun henkilön majoitusta erityislaitoksessa vaan joudutaan turvautumaan vankilamajoitukseen,

jäsenvaltion on varmistettava, että väliaikaisesti säilöön otetut kolmannen maan kansalaiset pidetään jatkuvasti erillään vankilaan sijoitetuista vangeista.

3. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden asemaan. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että alaikäisiä säilöön otettuja ei sijoiteta tavallisiin vankiloihin. Ilman huoltajaa matkustavat alaikäiset henkilöt on pidettävä erillään aikuisista, ellei lapsen etu muuta edellytä.
4. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansainvälisillä ja valtiosta riippumattomilla järjestöillä on mahdollisuus vierailta säilöönottolaitoksissa, jotta ne voivat arvioida väliaikaisen säilöönoton asianmukaisuutta. Kyseiset vierailut saattavat edellyttää viranomaisilta saatavaa lupaa.

V luku

KIINNIOTTO TOISESSA JÄSENVALTIOSSA

16 artikla

Kiinniotto toisessa jäsenvaltiossa

Jos kolmannen maan kansalainen, joka ei täytä tai ei enää täytä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 5 artiklan mukaisia maahantulon edellytyksiä ja josta jäsenvaltio (jäljempänä 'ensimmäinen jäsenvaltio') on tehnyt palauttamispäätöksen tai jolle se on antanut maastapoistamismääräyksen, otetaan kiinni jonkin muun jäsenvaltion (jäljempänä 'toinen jäsenvaltio') alueella, toinen jäsenvaltio voi

- (a) tunnustaa ensimmäisen jäsenvaltion antaman palauttamispäätöksen tai maastapoistamismääräyksen ja toteuttaa maastapoistamisen, jolloin jäsenvaltioiden on korvattava toisilleen kustannukset soveltaen soveltuvin osin neuvoston päätöstä 2004/191/EY;
- (b) pyytää ensimmäistä jäsenvaltiota ottamaan kyseisen kolmannen maan kansalaisen viivytyksettä takaisin, jolloin ensimmäisen jäsenvaltion on noudatettava pyyntöä ellei se pysty osoittamaan, että kyseinen henkilö on lähtenyt jäsenvaltioiden alueelta sen jälkeen, kun ensimmäinen jäsenvaltio teki palauttamispäätöksen tai antoi maastapoistamismääräyksen;
- (c) käynnistää kansallisen lainsäädäntönsä mukaisen palauttamismenettelyn;
- (d) antaa tai pitää voimassa oleskeluluvan tai muun luvan, joka oikeuttaa oleskeluun omantunnon vaatimusten tai suojeluun liittyvien, humanitaaristen tai muiden syiden vuoksi, neuvoteltuaan ensimmäisen jäsenvaltion kanssa Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan mukaisesti.

VI luku

LOPPUSÄÄNNÖKSET

17 artikla

Raportointi

Komissio laatii Euroopan parlamentille ja neuvostolle määräajoin kertomuksen tämän direktiivin soveltamisesta jäsenvaltioissa ja ehdottaa tarvittaessa muutoksia.

Komissio laatii ensimmäisen kertomuksen viimeistään neljän vuoden kuluttua 18 artiklan 1 kohdassa mainitusta päivämäärästä.

18 artikla

Saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä

1. Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään (24 kuukauden kuluttua sen julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä). Niiden on toimitettava komissiolle viipymättä kirjallisina nämä säännökset sekä kyseisiä säännöksiä ja tätä direktiiviä koskeva vastaavuustaulukko.

Näissä jäsenvaltioiden antamissa säädöksissä on viitattava tähän direktiiviin tai niihin on liitettävä tällainen viittaus, kun ne virallisesti julkaistaan. Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, miten viittaukset tehdään.

2. Jäsenvaltioiden on toimitettava tässä direktiivissä tarkoitetuista kysymyksistä antamansa keskeiset kansalliset säännökset kirjallisina komissiolle.

19 artikla

Yhteys Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehtyyn yleissopimukseen

Tämä direktiivi korvaa Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 23 ja 24 artiklan.

20 artikla

Kumoaminen

Kumotaan direktiivi 2001/40/ETY.

21 artikla

Voimaantulo

Tämä direktiivi tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

22 artikla

Osoitus

Tämä direktiivi on osoitettu jäsenvaltioille Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti.

Tehty Brysselissä,

Euroopan parlamentin puolesta
Puhemies / Puheenjohtaja

Neuvoston puolesta
Puhemies / Puheenjohtaja