

FI

FI

FI



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 23.2.2011
KOM(2011) 76 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

EU:n takaisinottosopimusten arviointi

SEK(2011) 209 lopullinen
SEK(2011) 210 lopullinen
SEK(2011) 211 lopullinen
SEK(2011) 212 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

EU:n takaisinottosopimusten arviointi

1. JOHDANTO

Tukholman ohjelmassa neuvosto kehotti komissiota esittämään arvioinnin EU:n takaisinottosopimuksista ja käynnissä olevista neuvotteluista ”vuonna 2010” ja ehdottamaan mekanismeja sopimusten täytäntöönpanon seuraamiseksi.¹ Lisäksi ”neuvoston olisi tältä pohjalta määriteltävä uudistettu ja johdonmukainen takaisinottostrategia ottaen huomioon yleiset suhteet asianomaiseen maahan, mukaan lukien sellaisiin kolmansiin maihin sovellettava yhteinen lähestymistapa, jotka eivät tee yhteistyötä omien kansalaistensa takaisinotossa”.

Tässä tiedonannossa² 1) arvioidaan jo voimassa olevien EU:n takaisinottosopimusten täytäntöönpanoa, 2) arvioidaan käynnissä olevia takaisinottoneuvotteluja ja ’avoimia’ neuvotteluohjeita (neuvosto on hyväksynyt neuvotteluohjeet, mutta neuvottelut ovat vielä käynnissä tai niitä ei ole vielä aloitettu) sekä 3) annetaan suosituksia EU:n tulevasta takaisinottopolitiikasta ja valvontamekanismeista.

Takaisinottosopimukset edellyttävät sopimuspuolilta vastavuoroista velvollisuutta ottaa takaisin kansalaisensa ja tietyissä olosuhteissa kolmansien maiden kansalaiset sekä kansalaisuudettomat henkilöt. Niissä vahvistetaan myös kyseisen prosessin operatiiviset ja tekniset kriteerit.

Poliittisesti takaisinottosopimuksia pidetään välttämättömänä välineenä EU:n jäsenvaltioihin suuntautuvan maahanmuuton tehokkaan hallinnoinnin kannalta. Sopimusten tarkoituksena on helpottaa laittomien maahanmuuttajien nopeaa paluuta, minkä vuoksi ne ovat erittäin tärkeitä laittoman maahanmuuton estämisessä. Sopimuksissa ei määritellä EU-maassa tai kumppanimaassa oleskelun laillisuuden kriteerejä; sen määrittelevät kansalliset viranomaiset kansallisen ja soveltuvin osin EU:n lainsäädännön mukaisesti.

Vuodesta 1999, jolloin toimivalta kyseisellä alalla siirrettiin Euroopan yhteisölle, neuvosto on antanut komissiolle neuvotteluohjeet 18 kolmannen maan osalta. Kyseisiä maita koskeva tilannekatsaus esitetään EU:n takaisinottosopimusten arvioinnista Euroopan parlamentille ja neuvostolle annettuun komission tiedonantoon liitettyssä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa *EU:n takaisinottosopimukset: lyhyt tilannekatsaus, helmikuu 2011*. Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen EU:n takaisinottosopimuksilla on selkeä oikeusperusta (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 79 artiklan 3 kohta). Jo kansainvälisen tapaoikeuden periaatteisiin kuuluu, että kukin maa ottaa takaisin omat kansalaisensa.

¹ EUVL C 115, 4.5.2010, s. 31.

² Vuonna 2004 komissio julkaisi tiedonannon neuvostolle ja Euroopan parlamentille yhteisen takaisinottopolitiikan onnistuneen kehittämisen painopisteistä, SEC(2004)946 lopullinen, 19.7.2004.

2. VOIMASSA OLEVIEN EU:N TAKAISINOTTOSOPIMUSTEN ARVIOINTI

Neuvosto on antanut 18 neuvotteluohjetta, joiden mukaisesti on tähän mennessä tullut voimaan 12 takaisinottosopimusta³. Kolmessa takaisinottosopimuksessa määrätään siirtymäkaudesta kolmansien maiden kansalaisten takaisinoton osalta (ks. 2.4 ja 3.2 jaksot).

Koska jäsenvaltiot vastaavat takaisinottosopimusten täytäntöönpanosta, komissio on pyytänyt niitä antamaan yksityiskohtaisia tietoja kyseisten sopimusten soveltamisesta⁴. Tietoja täydennettiin Eurostatin tiedoilla⁵.

2.1. Tietojen laatu

Komissio sai vastaukset 21 jäsenvaltiolta (Ranska, Ruotsi, Belgia, Viro, Portugali, Puola, Malta, Latvia, Romania, Suomi, Bulgaria, Kreikka, Tšekki, Slovenia, Slovakia, Espanja, Unkari, Yhdistynyt kuningaskunta, Alankomaat, Irlanti ja Saksa). Kyseisten tietojen perusteella tehtäviä päätelmiä rajoittaa se, että viisi jäsenvaltiota (muun muassa Tanska, jota ei sido mikään takaisinottosopimus) ei antanut tietoja. Kyseisten maiden joukossa on sellaisia, joihin suuntautuu paljon laitonta maahanmuuttoa.

Jotkut jäsenvaltiot antoivat yksityiskohtaisia lukuja tietyistä takaisinottoon liittyvistä seikoista, toiset taas eivät pystyneet antamaan kuin arvioita takaisinottopyyntöjen vuotuisista määristä kutakin kolmatta maata kohti. Yleensä ottaen tietoja ei ole yhdenmukaistettu ja jäsenvaltiot sisällyttävät samoihin kohtiin erilaisia palauttamistapauksia⁶. Harvoilla jäsenvaltioilla on kattavia tietoja tilanteesta ennen vuotta 2008.

Tässä tilanteessa ainoat palauttamista koskevat, koko EU:n kattavat käytettävissä olevat tiedot ovat Eurostatin tiedot, mutta myös niissä on joitakin puutteita. Niistä käy esimerkiksi ilmi, kuinka monta tietyn kolmannen maan kansalaista poistettiin tietystä jäsenvaltiosta, mutta niissä ei eritellä sitä, lähetettiinkö henkilö alkuperämaahan, kauttakulkumaahan vai toiseen jäsenvaltioon. Tiedoissa ei eritellä myöskään sitä, oliko kyseessä vapaaehtoinen vai pakollinen maastapoistuminen. Takaisinottosopimuksia käytetään vain hyvin harvoin vapaaehtoisessa palauttamisessa. Tästä syystä komission jäsenvaltioilta keräämät yhdistetyt luvut⁷ eivät vastaa lähellekään kolmansia maita koskevia Eurostatin lukuja. Esimerkiksi vuoden 2009 osalta Eurostatin tietoihin sisältyy yli 4 300 Venäjän kansalaisen palautusta jäsenvaltioista. Jäsenvaltioiden antamien tietojen mukaan Venäjälle palautettiin takaisinottosopimuksen nojalla ainoastaan yli 500 henkilöä.

³ EU:n takaisinottosopimusten arvioinnista Euroopan parlamentille ja neuvostolle annettuun komission tiedonantoon liitetty komission yksiköiden valmisteluasiakirja *EU:n takaisinottosopimukset: lyhyt tilannekatsaus, helmikuu 2011*.

⁴ Tietoja kerättiin myös takaisinoton sekakomiteoissa. Komissio pyysi tietoja myös kolmansilta mailta, mutta koska vastauksia saatiin erittäin vähän (vain Bosnia ja Hertsegovina, entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia, Hongkong, Albania, Serbia ja Macao antoivat tietoja), kyseisiä tietoja käytettiin arvioinnissa ainoastaan satunnaisesti.

⁵ Ks. EU:n takaisinottosopimusten arvioinnista Euroopan parlamentille ja neuvostolle annettuun komission tiedonantoon liitetty komission yksiköiden valmisteluasiakirja – Eurostatin tiedot.

⁶ Esimerkiksi eräs jäsenvaltio sisällyttää useita erityyppisiä hakemuksia toimeenpantuja maastapoistamisia koskevaan kohtaan, mikä joskus johtaa siihen, että maastapoistamisten määrä ylittää huomattavasti takaisinottopyyntöjen määrän.

⁷ Ks. EU:n takaisinottosopimusten arvioinnista Euroopan parlamentille ja neuvostolle annettuun komission tiedonantoon liitetty komission yksiköiden valmisteluasiakirja – Komission jäsenvaltioilta kyselylomakkeen perusteella keräämät valittuja kohtia koskevat yhdistetyt tiedot.

Suositus 1: *Komissio tutkii mahdollisuuksia laajentaa palautuksia koskevaa Eurostatin tietojenkeruuta, sillä kyseiset tiedot olisivat hyödyllisiä takaisinottosopimusten täytäntöönpanon arvioinnissa. Ennen sitä Frontexin olisi kerättävä palautuksia koskevat kattavat tilastotiedot (ei kuitenkaan henkilötietoja), jotta saataisiin luotettavampia tietoja takaisinottosopimusten nojalla toimeenpantujen palautusten todellisesta määrästä.*

2.2. Takaisinottosopimusten käyttö

Suurin osa jäsenvaltioista soveltaa takaisinottosopimuksia kaikkiin palautuksiinsa, kun taas toiset käyttävät ennen takaisinottosopimusten voimaantuloa voimassa olleita kahdenvälisiä sopimuksia. Yksi jäsenvaltio totesi, että se ei ollut tehnyt takaisinottopyyntöjä minkään takaisinottosopimuksen nojalla. Syinä takaisinottosopimusten soveltamatta jättämiseen mainittiin kahdenvälisen täytäntöönpanopöytäkirjan puuttuminen ja/tai se, että kyseisiä sopimuksia käytetään vain, jos ne helpottavat palauttamista.

Vaikka tietyissä takaisinottosopimuksissa määrätty kolmansien maiden kansalaisia koskevat siirtymäkaudet ja kansallisten hallintomenettelyiden mukauttamistarve voivat selittää kahdenvälisen sopimusten käytön jatkamisen tietyissä tapauksissa, täytäntöönpanopöytäkirjojen puuttuminen⁸ ei ole asianmukainen peruste. Komissio (jäsenvaltioiden vahvasti tukemana) on aina korostanut, että takaisinottosopimukset ovat itsenäisiä, suoraan sovellettavia välineitä, jotka eivät välttämättä edellytä kahdenvälisen täytäntöönpanopöytäkirjan tekemistä kolmannen maan kanssa. Pitemmällä aikavälillä pöytäkirjat ovat ainoastaan helpottavia tekijöitä, vaikka ne ovat joskus pakollisia kuten Venäjän kanssa tehdyssä takaisinottosopimuksessa.

Takaisinottosopimusten epäjohdonmukainen soveltaminen vähentää suuresti EU:n takaisinottopolitiikan uskottavuutta kolmansissa maissa, joiden odotetaan soveltavan takaisinottosopimuksia asianmukaisesti. Ihmisoikeuksia ja kansainvälistä suojelua koskevat takeet takaisinottosopimuksissa voivat jäädä tehottomiksi, jos jäsenvaltiot eivät palauta laittomia maahanmuuttajia takaisinottosopimusten nojalla.

Suositus 2: *Jäsenvaltioiden on sovellettava takaisinottosopimuksia kaikkiin palautuksiinsa. Komissio valvoo tarkasti sitä, että jäsenvaltiot soveltavat takaisinottosopimuksia asianmukaisesti, ja harkitsee tarvittaessa oikeustoimia, jos sopimuksia ei panna asianmukaisesti täytäntöön.*

2.3. Omien kansalaisten takaisinotto

Vaikka tiedot eivät ole täydellisiä, joitakin päätelmiä voidaan tehdä takaisinottosopimusten mukaisten takaisinottojen määrästä. On selvää, että omien kansalaisten kannalta takaisinottosopimukset ovat tärkeä väline laittoman maahanmuuton torjunnassa. Jäsenvaltioiden antamien tietojen perusteella⁹ käytännössä kaikkiin keskeisiin kolmansiin maihin tehtiin huomattava määrä takaisinottopyyntöjä. Pyyntöjen hyväksymisaste vaihteli 50 prosentista yli 80–90 prosenttiin (Ukraina, Moldovan tasavalta, entinen Jugoslavian tasavalta

⁸ EU:n takaisinottosopimusten arvioinnista Euroopan parlamentille ja neuvostolle annettuun komission tiedonantoon liitetty komission yksiköiden valmisteluasiakirja – Jäsenvaltioiden voimassa olevien takaisinottosopimusten nojalla allekirjoittamat/tekemät täytäntöönpanopöytäkirjat.

⁹ Ks. EU:n takaisinottosopimusten arvioinnista Euroopan parlamentille ja neuvostolle annettuun komission tiedonantoon liitetty komission yksiköiden valmisteluasiakirja – Komission jäsenvaltioilta kyselylomakkeen perusteella keräämät valittuja kohtia koskevat yhdistetyt tiedot.

Makedonia). Tällä oli tärkeä merkitys kyseisistä maista peräisin olevan laittoman maahanmuuton estämisessä. Kyseinen analyysi saa vahvistuksen Eurostatin tiedoista, joista näkyy, että vuonna 2009 EU:ssa pidätetyistä kolmansien maiden kansalaisista 20,1 prosenttia oli peräisin maista, joiden kanssa EU:lla oli takaisinottosopimus. Kyseessä on huomattava vähennys verrattuna vuoteen 2007, jolloin kyseisten maiden osuus oli 26,9 prosenttia.

Valitettavasti tiedoista ei voi tehdä luotettavia päätelmiä tosiasiallisista palautuksista. Toimeenpantuja palautuksia koskevat tiedot vaihtelevat suuresti. Joidenkin maiden kohdalla palautusten määrä on huomattavan suuri ja toisten kohdalla erittäin alhainen. Tosiasiallisten palautusten osalta Eurostatin tiedot osoittavat, että vuonna 2009 ainoastaan 20 prosenttia palautuspäätöksistä koski takaisinottosopimusten piiriin kuuluvien maiden kansalaisia, mutta he muodostivat 40 prosenttia EU:sta tosiasiallisesti palautetuista kolmansien maiden kansalaisista.

Suositus 3: *Komission olisi jatkettava vuoropuhelua (erityisesti takaisinoton sekakomiteoissa), jotta hyväksytyjen takaisinottopyyntöjen ja toimeenpantujen palautusten määrä kasvaisi.*

2.4. Kolmansien maiden kansalaisten takaisinotto

Kolmansien maiden kansalaisia koskevien lausekkeiden nojalla takaisinottopyyntö voidaan esittää myös sellaisten henkilöiden osalta, joilla ei ole kummankaan sopimuspuolen kansalaisuutta (mukaan luettuina kansalaisuudettomat henkilöt) ja jotka käyttivät kauttakulkureittinään jommankumman sopimuspuolen aluetta. Kyseinen lauseke sisältyy kaikkiin takaisinottosopimuksiin, vaikka joissakin niistä sen soveltamisen alkamista on lykätty (Albanian ja Ukrainan osalta kaksi vuotta, Venäjän federaation osalta kolme vuotta).¹⁰

Takaisinottosopimuksen kolmansien maiden kansalaisia koskeva lauseke on selvästi toiminut Ukrainan osalta. Vuonna 2009 Ukrainalle tehtyjen kolmansien maiden kansalaisia koskevien takaisinottopyyntöjen määrä oli melkein yhtä suuri kuin vuonna 2008 ja melkein puolet omia kansalaisia koskevien pyyntöjen määrästä. Kyseiset tiedot ovat peräisin yksinomaan niistä jäsenvaltioista, jotka käyttivät siirtymäkauden aikana voimassa olevia kahdenvälisiä sopimuksiaan, mikä oli niille takaisinottosopimusten nojalla sallittu (Slovakia, Unkari ja Puola). Ei kuitenkaan ole mitään osoitusta siitä, että kyseinen suuntaus olisi Ukrainan osalta muuttunut 1. tammikuuta 2010 lähtien.

Ukrainaan suuntautuneiden palautusten osalta kolmansien maiden kansalaisia koskevaa lauseketta käytettiin siis toistuvasti, kun taas kaikkien muiden takaisinottosopimusten nojalla kaikki jäsenvaltiot yhteensä esittivät ainoastaan 63 kolmansien maiden kansalaisia koskevaa takaisinottopyyntöä. Lauseketta käyttivät myös kumppanimaat 32 kolmannen maan kansalaisen lähettämiseksi takaisin EU:hun.

Muiden kuin EU:n naapurimaiden (esim. Sri Lanka, Montenegro, Hongkong ja Macao¹¹) kanssa tehtyjen takaisinottosopimusten kolmansien maiden kansalaisia koskevaa lauseketta käytettiin ainoastaan 28 kertaa. Tietyt jäsenvaltiot totesivat, että niiden politiikkana on lähettää henkilöitä takaisin vain alkuperämaahansa.

¹⁰ Lauseketta on sovellettu Albaniaan 1. toukokuuta 2008 lähtien, Ukrainaan 1. tammikuuta 2010 lähtien ja Venäjään 1. kesäkuuta 2010 lähtien.

¹¹ Hongkong ja Macao eivät ole tarkasti ottaen maita, vaan Kiinan kansantasavallan erityishallintoalueita, mutta tässä arvioinnissa niitä pidetään maina.

Suositus 4: *Kolmansien maiden kansalaisia koskevien lausekkeiden konkreettista tarvetta olisi arvioitava perusteellisesti kaikkien niiden maiden osalta, joiden kanssa EU aloittaa takaisinottoa koskevat neuvottelut (ks. myös 3.2 jakso).*

2.5. Kauttakulkumenettelyt ja nopeutetut menettelyt

Jäsenvaltiot käyttävät kauttakulkumenettelyjä ja nopeutettuja menettelyjä erittäin vähän. Lukuun ottamatta Serbiaa, jolle tehtiin 249 nopeutetun menettelyn mukaista takaisinottopyyntöä vuonna 2008 ja seuraavana vuonna yksi, ja Montenegroa, jolle tehtiin 88 takaisinottopyyntöä ja seuraavana vuonna kolme, kaikki jäsenvaltiot esittivät kaikkien takaisinottosopimusten nojalla yhteensä 31 nopeutetun menettelyn mukaista pyyntöä. Samoin kaikkien jäsenvaltioiden kaikkien takaisinottosopimusten nojalla esitettyjen kauttakulkupyntöjen määrä oli yhteensä 37.

Useat jäsenvaltiot eivät ole käyttäneet kumpaakaan lauseketta lainkaan, vaikka ne sisältyvät aina komissiolle annettuihin neuvotteluohjeisiin ja muodostavat usein neuvotteluille vakavia esteitä.

Suositus 5: *Tapauksissa, joissa kumpaakaan menettelyä ei todennäköisesti käytetä laajasti, olisi harkittava niiden poistamista neuvotteluohjeista, mutta ne voitaisiin jättää kahdenvälisiin täytäntöönpanopöytäkirjoihin.*

3. MENEILLÄÄN OLEVIEN NEUVOTTELUIDEN ARVIOINTI JA 'AVOIMET' NEUVOTTELUOHJEET

Kun tarkastellaan tähän mennessä annettujen 18 neuvotteluohjeen kehitystä¹² (aika, joka on kulunut siitä, kun komissio sai neuvotteluohjeet ja ensimmäinen neuvottelukierros alkoi ja/tai aika ensimmäisen neuvottelukierroksen ja sopimuksen allekirjoittamisen välillä), on selvää, että takaisinottosopimusten neuvottelemine vie hyvin paljon aikaa kaikissa maissa, muutamia harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta (erityisesti Länsi-Balkanin maat, Moldova ja Georgia). Esimerkkinä voidaan mainita Marokko, jonka osalta neuvotteluohjeet saatiin vuonna 2000, ensimmäinen neuvottelukierros alkoi vuonna 2003 ja neuvotteluissa on tällä hetkellä menossa 15. kierros ilman toiveita nopeasta päätöksestä. Lisäksi kahdessa tapauksessa (Kiina ja Algeria) EU ei ole edes pystynyt avaamaan neuvotteluja virallisesti.

Suurimmat syyt näihin liiallisiin viivytyksiin ja vaikeuksiin saada kumppanimaita neuvottelupöydän ääreen ovat 1) kannustimien puute ja 2) joustavuuden puute jäsenvaltioissa tiettyjen (teknisten) kysymysten suhteen.

3.1. Kannustimien puute

EU:n alkuperäinen lähestymistapa oli kehottaa kolmansia maita neuvottelemaan takaisinottosopimus ilman mitään vastinetta EU:n taholta. Koska kyseisissä sopimuksissa on vähän etuja asianomaisille kolmansille maille, ne haluavat yleensä saada jotain vastineeksi takaisinottosopimuksen tekemisestä EU:n kanssa. Esimerkiksi Venäjän federaation ja Ukrainan neuvottelut nopeutuivat vasta sitten, kun EU oli sitoutunut niiden pyynnöstä

¹² Ks. EU:n takaisinottosopimusten arvioinnista Euroopan parlamentille ja neuvostolle annettuun komission tiedonantoon liitetty komission yksiköiden valmisteluasiakirja *EU:n takaisinottosopimukset: lyhyt tilannekatsaus, helmikuu 2011*.

neuvottelemaan samanaikaisesti viisumimenettelyjen helpottamista koskevista sopimuksista. Juuri kannustimien puute on myös syynä siihen, miksi EU ei ole tähän mennessä pystynyt aloittamaan neuvotteluja Algerian¹³ tai Kiinan kanssa: molemmat maat ovat jatkuvasti pyytäneet 'viisumitoimenpiteitä', mutta useista eri syistä EU ei ole halunnut keskustella niistä. Myös Marokko ja Turkki ovat pyytäneet viisumitoimenpiteitä.

EU:n viisumimenettelyjen helpottamista koskevien sopimusten arviointi¹⁴ osoitti selvästi, että kyseisten sopimusten täytäntöönpano ei johda EU:hun suuntautuvan laittoman maahanmuuton lisääntymiseen kyseisistä maista. Jäsenvaltioilla on yhä täysi kontrolli siitä, kuka saa viisumin ja kuka ei. Tämä päätelmä ja yleiset parannukset, joita yhteisön viisumisäännöstö on tuonut viisumin myöntämismenettelyihin, osoittavat selkeästi, että viisumimenettelyjen helpottamista koskevat sopimukset voivat antaa tarvittavan kannustimen takaisinottoa koskeviin neuvotteluihin laitonta maahanmuuttoa lisäämättä.

Toinen merkittävä kannustin on taloudellinen tuki sopimuksen täytäntöönpanossa. Omien kansalaisten ja kolmansien maiden kansalaisten takaisinotto merkitsee huomattavaa taloudellista taakkaa vastaanottaville maille. Omille kansalaisille olisi luotava olosuhteet, joissa kyseiset henkilöt voitaisiin paremmin integroida yhteiskuntaan uudelleen. Tämä estäisi myös heidän laittoman paluunsa EU:hun. EU:n olisi lisäksi avustettava kumppanimaata luomaan EU:n standardien tasoiset vastaanottokeskukset kolmansien maiden kansalaisille, joiden on odotettava palautusta alkuperämaahansa. EU on jo rahoittanut useita hankkeita integroimispolitiikkojen ja vastaanottokapasiteetin tukemiseksi tietyissä kolmansissa maissa, joiden kanssa on tehty takaisinottosopimukset.

Kumppanimaat ovat hyvin usein pyytäneet taloudellista tukea (erityisesti Marokko ja Turkki, mutta myös Ukraina ja jotkut Länsi-Balkanin maat). Kyseinen tuki voisi olla varsin tehokas kannustin edellyttäen, että tuki on huomattavaa ja se annetaan EU:n maantieteellisissä ohjelmissa (kuten liittymistä valmisteleva tukiväline ja eurooppalainen naapurisuuden ja kumppanuuden väline) jo suunnitellun tai luvattun tuen lisäksi. Ainoa väline, josta voitaisiin periaatteessa antaa kyseistä lisätukea kolmansille maille on muuttoliike- ja turvapaikka-aloilla tehtävää yhteistyötä koskeva aihekohtainen ohjelma. Aihekohtaisen ohjelman budjetti on kuitenkin erittäin rajallinen (noin 54 miljoonaa euroa vuosittain) ja se on suunniteltu maailmanlaajuisten yhteistyötoimien kattamiseen. Tämä merkitsee sitä, että yksittäistä kolmatta maata varten käytettävissä olevat resurssit ovat hyvin pienet. Lisäksi aihekohtainen ohjelma on tarkoitettu ainoastaan kehitysmaille ja maille, jotka kuuluvat Euroopan naapuruuspolitiikan piiriin, joten ehdokasmaat ovat poissuljettuja. Tästä syystä EU:n ainoa taloudellinen tuki tässä suhteessa on muodostunut varoista, jotka itse asiassa on jo varattu tähän tarkoitukseen maantieteellisten ohjelmien puitteissa. Neuvottelukumppanit pitävät tällaisia tarjouksia luonnollisesti riittämättöminä.

Laajempia ja sisällöltään painavampia kannustimia sekä maahanmuuton alalla että muilla kumppanimaan kanssa tehtävän yhteistyön aloilla (maahanmuuttoa koskevan

¹³ Algerian osalta olisi todettava, että assosiaatiosopimuksen 84 artiklan 2 kohdan mukaan sopimuspuolet haluavat helpottaa kansalaistensa laillista liikkumista ja oleskelua, ja sopivat neuvottelevansa jommankumman sopimuspuolen pyynnöstä kahdenvälisiä sopimuksia laittoman maahanmuuton torjumiseksi ja sopimuksia takaisinotosta. Viimeksi mainitut sopimukset kattavat, jos jompikumpi sopimuspuolista pitää sitä tarpeellisena, jommankumman sopimuspuolen alueelta suoraan tulevien muiden maiden kansalaisten takaisinoton (...).

¹⁴ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2009) 1401 lopullinen, 15.10.2009, 'Evaluation of the implementation of the European Community's visa facilitation agreements with third countries'

kokonaisvaltaisen lähestymistavan välineet) on tähän mennessä käytetty tuskin lainkaan. Liikkuvuuskumppanuudet koskevat ainoastaan muutamia jäsenvaltioita ja ne ovat vielä alkuvaiheessaan. Vaikka liikkuvuuskumppanuudet tarjoavat tiettyjä laillisia maahanmuuttomahdollisuuksia kolmannelle maalle, jäsenvaltioiden vähäisen kiinnostuksen vuoksi esillä on tähän mennessä ollut ainoastaan pienimuotoisia tarjouksia, joita tuskin voidaan pitää kannustimina takaisinottoa koskevien neuvottelujen edistymiselle.

Takaisinottosopimusten suunnittelussa on tehtävä perustavanlaatuinen muutos siinä, miten kannustimet otetaan huomioon sopimuksissa. EU:n olisi sisällytettävä takaisinottovelvollisuus kiinteäksi osaksi kolmansien maiden kanssa tehtäviä puitesopimuksia, omien kansalaisten osalta ilman muita toimenpiteitä ja kolmansien maiden kansalaisten osalta lisäkannustimiin liitettynä. Konkreettisesti tämä voisi merkitä EU:n puitesopimuksissa (assosiaatio- tai yhteistyösopimukset) käytetyn vakiomuotoisen maahanmuuttolausekkeen kehittämistä yksityiskohtaisemmiksi ja suoraan sovellettaviksi takaisinottolausekkeiksi. Kyseisen muutoksen asianmukaisuutta olisi kuitenkin vielä arvioitava yhdessä Euroopan ulkosuhdehallinnon kanssa. Näin voitaisiin käyttää paremmin hyväksi kyseisellä sopimuksella kumppanimaalle tarjottua kannustinta. Kyseistä kannustinta voitaisiin myös käyttää, kun neuvotellaan takaisinottosopimuksesta ja samanaikaisesti kumppanuus- ja yhteistyösopimuksesta tai muista assosiaatio- tai yhteistyösopimuksista.

Takaisinottovelvollisuuden laiminlyöminen olisi johdettava seuraamuksiin sellaisille kumppanimaille, jotka eivät toimi riittävästi yhteistyössä laittoman maahanmuuton torjunnassa, sanotun kuitenkin rajoittamatta EU:n ja kolmansien maiden välisiin puitesopimuksiin sisältyvien laillisten velvoitteiden soveltamista erityisesti yhteistyön keskeyttämisen edellytysten osalta.

Suositus 6: *EU:n olisi kehitettävä käytössään olevista neljästä tärkeimmästä kannustimesta (erilaiset viisumimenettelyihin liittyvät politiikan välineet, taloudellinen tuki, maahanmuuttoa koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan välineet ja laillinen maahanmuutto) johdonmukainen paketti, joka tarjottaisiin kumppanimaalle neuvottelujen alkaessa. Takaisinottoa koskevia yksittäisiä neuvotteluohjeita ei pitäisi enää ehdottaa. Jos mahdollista, takaisinottoa koskevat neuvottelut olisi aloitettava samanaikaisesti puitesopimusneuvottelujen kanssa. Takaisinottoa koskeviin neuvotteluohjeisiin olisi tulevaisuudessa sisällyttävä EU:n tarjoamat kannustimet erityisesti, jos neuvotteluohjeisiin sisältyy kolmansien maiden kansalaisia koskeva lauseke. Samalla niissä olisi mainittava mahdolliset EU:n seuraamustoimenpiteet siinä tapauksessa, että kumppanimaa toistuvasti ja perusteettomasti kieltäytyy yhteistyöstä.*

3.2. Joustavuuden puute

Monet neuvottelut pitkittyvät loputtomasti, koska osapuolten välillä on perustavaa laatua oleva teknisiä seikkoja koskeva ongelma (kuten 2.5 jaksossa mainitut menettelyt).

Neuvotteluissa komission on aina pakko vaatia säilöönoton osalta aikarajaa, joka on enintään sama kuin lyhin jäsenvaltioissa sovellettava säilöönoton enimmäisaika, sillä säilöönottoaikoja ei ole täysin yhdenmukaistettu EU:ssa. Määräajan lisäksi sovelletaan periaatetta, jonka mukaan kumppanimaa hyväksyy henkilön palautuksen, jos se ei ole antanut vastausta kyseisessä määräajassa. Monien kolmansien maiden osalta määräaikaa on kuitenkin mahdoton soveltaa niiden rajallisen hallintokapasiteetin vuoksi. Uusien teknologioiden vuoksi ongelma ei enää (lähi)tulevaisuudessa ole niin polttava. Useat jäsenvaltiot harkitsevat myös säilöönottoaikojensa pidentämistä. Tällä hetkellä se on kuitenkin yksi suurimmista esteistä

neuvottelujen nopealle loppuun saattamiselle sekä asianomaisen kolmannen maan että jäsenvaltioiden osalta. Komission on myös usein jatkettava neuvotteluja sopimusluonnoksista yhden tai vain muutaman jäsenvaltion pyynnöstä, vaikka suurin osa jäsenvaltioista hyväksyy luonnoksen. On totta, että tällaisissa tapauksissa asianomaiset maat ovat niitä, joihin sopimus vaikuttaisi eniten myönteisesti tai kielteisesti. Toisaalta sopimuksen tekeminen edellyttää ainoastaan määräenemmistöä neuvostossa.

Suositus 7: *Määräajan osalta suositellaan yhden määräajan sopimista kaikkien jäsenvaltioiden kanssa. Määräajan täytyy olla realistinen ja sekä kolmansien maiden että jäsenvaltioiden toteutettavissa. Määräajasta sovittaessa olisi muistettava, että se ei saa olla liian pitkä, koska palauttamisdirektiivin 15 artiklassa säädettyjä tarkkoja rajoituksia (säilönoton on oltava viimeinen keino, pakkokeinoja ei suosita, säilöönottopäätöstä on säännöllisesti valvottava tuomioistuimissa ja jäsenvaltioiden velvollisuus on toteuttaa maastapoistamismenettelyt asianmukaisesti) on aina noudatettava. Jäsenvaltioiden olisi tuettava komission takaisinottosopimuksia koskevia neuvotteluja täysimääräisesti ja pidettävä aina mielessä tehtyjen takaisinottosopimusten koko EU:lle tuomat edut.*

Kaikkiin tähän mennessä tehtyihin takaisinottosopimukseen sisältyy velvollisuus ottaa tietyn edellytyksin takaisin ne kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat käyttäneet kauttakulkureittinään sopimuspuolen aluetta.

Kaikki kolmannet maat vastustavat lujasti kolmansien maiden kansalaisia koskevaa lauseketta. Ne väittävät, että ne eivät voi olla vastuussa kolmansien maiden kansalaisista ja että niillä ei siten ole velvollisuutta ottaa takaisin kyseisiä henkilöitä. Jos EU ei edellyttäisi kolmansien maiden kansalaisia koskevaa lauseketta tai jos lausekkeeseen liittyisi asianmukaisia kannustimia, jotkut neuvottelut olisi jo saatettu päätökseen (esimerkiksi Marokon ja Turkin kanssa) ja monet muut neuvottelut olisi voitu saada päätökseen nopeammin. On kuitenkin selvää, että jos kolmansien maiden kansalaisia koskevaa lauseketta ei sisällytetä takaisinottosopimukseen sellaisen maan kanssa, joka on tärkeä kauttakulkumaa EU:hun suuntautuvalla laittomalle maahanmuutolle, kyseisellä sopimuksella ei ole EU:lle paljon arvoa.

Komission kokemuksen mukaan paljon aikaa on kulunut hukkaan siihen mennessä kun kolmas maa lopulta hyväksyy kolmansien maiden kansalaisia koskevan lausekkeen periaatteen. Tämän jälkeen tarvitaan lisämyönnytyksiä lausekkeen tarkasta kieliasusta ja sen ennakoedellytyksistä sopimiseen, mikä usein vähentää lausekkeen tehokkuutta. Tehokkuuden säilyttämiseksi olisi ollut hyödyllistä käyttää asianmukaista kannustinta tapauksissa, joissa on EU:n kannalta erityisen tärkeää saada kolmansien maiden kansalaisia koskeva lauseke osaksi sopimusta. Omien kansalaisten takaisinotto ei tavallisesti edellytä huomattavia kannustimia. On mielenkiintoista todeta, että jäsenvaltioiden kahdenvälisiin takaisinottosopimukseen sisältyy harvoin kolmansien maiden kansalaisia koskeva lauseke (pääosin silloin, kun maiden välillä on yhteinen määräaja). Jäsenvaltiot kuitenkin aina edellyttävät kolmansien maiden kansalaisia koskevaa lauseketta EU:n tasolla. Tämä tilanne tuo esille tärkeitä kysymyksiä, sillä kuten jäsenvaltioista kerätyistä tiedoista käy ilmi (ks. 2.4 jakso), jäsenvaltiot käyttävät kolmansien maiden kansalaisia koskevaa lauseketta itse asiassa harvoin. Sitä ei käytetä edes sopimuksissa, jotka on tehty kauttakulkumaiden, kuten Länsi-Balkanin maiden kanssa, joilla on yhteinen määräaja EU:n kanssa.

Edellä sanotun perusteella voidaan todeta, että jos kolmansien maiden kansalaisia koskevaa lauseketta ei käytetä laajasti, EU:n on kohdistettava takaisinottopolitiikkansa

kauttakulkumaiden sijaan enemmän merkittäviin laittoman maahanmuuton alkuperämaihin kuten Saharan eteläpuoliseen Afrikkaan ja Aasiaan.

Suositus 8: *Nykyistä lähestymistapaa olisi tarkistettava. Yleensä ottaen tuleviin neuvotteluohjeisiin ei pitäisi sisällyttää kolmansien maiden kansalaisia koskevia kysymyksiä. Huomattaville kannustimille ei näin ollen olisi tarvetta. Takaisinottosopimuksiin olisi sisällytettävä kolmansien maiden kansalaisia koskeva lauseke vain tapauksissa, joissa asianomainen maa on maantieteellisesti lähellä EU:ta (rajanaapurit, jotkut Välimeren maat) ja joissa EU:hun suuntautuvan laittoman maahanmuuton riski kyseisen maan alueen kautta on suuri. Lauseketta voitaisiin käyttää kuitenkin ainoastaan, jos lisäksi tarjotaan asianmukaisia kannustimia. Kyseisissä tapauksissa EU:n olisi myös selvästi todettava, että periaatteena on aina ensin yrittää henkilön palauttamista alkuperämaahan. EU:n olisi myös kohdistettava takaisinottostrategiansa enemmän maahanmuuton merkittäviin alkuperämaihin.*

4. EU:N TAKAISINOTTOSOPIMUSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANON VALVONTA JA IHMISOIKEUKSIA KOSKEVIEN SUOJATOIMIEN TEHOSTAMINEN

4.1. Valvontajärjestelmä

Tähän saakka takaisinottosopimusten täytäntöönpanoa ovat valvoneet pääasiassa takaisinoton sekakomiteat. Tällainen komitea on perustettu muodollisesti kunkin 11 takaisinottosopimuksen nojalla lukuun ottamatta Sri Lankaa, jossa poliittinen tilanne ja tekniset kysymykset ovat tähän saakka estäneet komitean kokouksen järjestämisen. Takaisinoton sekakomiteoiden kokoukset järjestetään tarpeen mukaan ja jommankumman sopimuspuolen pyynnöstä. Hongkongia ja Macaota lukuun ottamatta takaisinoton sekakomiteat kokoontuvat vähintään kerran vuodessa ja joissakin maissa kahdesti vuodessa. Komiteoiden tehtävänä on erityisesti valvoa takaisinottosopimusten soveltamista ja ne voivat tehdä sopimuspuolia sitovia päätöksiä. Voimassa olevien takaisinottosopimusten mukaisesti komiteoiden puheenjohtajana toimivat komissio (EU:n puolesta, mutta joissakin tapauksissa jäsenvaltioiden asiantuntijoiden avustamana) ja asianomainen kolmas maa yhdessä.

Jäsenvaltioiden kokonaisarvio takaisinoton sekakomiteoiden työstä on melko myönteinen. Komissio on samaa mieltä joidenkin jäsenvaltioiden kanssa siitä, että jäsenvaltioiden asiantuntijoiden ottaminen mukaan komiteoiden työhön voisi olla erittäin hyödyllistä.

Koska takaisinottosopimusten merkitys palautusprosessissa on kasvamassa ja niillä on mahdollisia käytännön vaikutuksia ihmisoikeuksia ja kansainvälistä suojelua koskeviin standardeihin, olisi harkittava valtiosta riippumattomien järjestöjen ja kansainvälisten järjestöjen kutsumista takaisinoton sekakomiteoiden kokouksiin. Tämä edellyttäisi tietenkin puheenjohtajien suostumusta¹⁵. Nykyisten ja tulevien komiteoiden roolin tehostamiseksi takaisinottosopimusten täytäntöönpanon valvonnassa komiteoiden olisi hyödynnettävä paljon enemmän tietoja tilanteesta kentällä, jota voidaan saada valtiosta riippumattomilta järjestöiltä, kansainvälisiltä järjestöiltä, jäsenvaltioiden suurlähetystöiltä ja EU:n lähetystöiltä.

Suositus 9: *Jäsenvaltioiden asiantuntijoiden järjestelmällistä osallistumista kaikkiin takaisinoton sekakomiteoihin olisi harkittava. Valtiosta riippumattomien järjestöjen ja*

¹⁵ Kaikissa takaisinoton sekakomiteoiden työjärjestyksissä tarjotaan jo mahdollisuus kutsua komitean kokouksiin ulkopuolisia asiantuntijoita.

kansainvälisten järjestöjen osallistumista komiteoihin olisi niinkään tarkasteltava tapauskohtaisesti. Komiteoiden olisi tehtävä tiiviimpää yhteistyötä kolmansissa maissa olevien asiantuntijoiden kanssa muun muassa kolmansien maiden kansalaisten kohtelun valvonnan osalta. Täytäntöönpanoa koskevia tietoja olisi kerättävä enemmän EU:n lähetystöiltä, jäsenvaltioiden suurlähetystöiltä, kansainvälisiltä järjestöiltä tai valtiosta riippumattomilta järjestöiltä.

4.2. Nykyinen takaisinottosopimusten mukainen lähestymistapa ihmisoikeuksia koskeviin suoja toimiin

EU pitää takaisinottosopimuksia teknisinä välineinä, joilla parannetaan hallintojen välisiä yhteistyömenettelyjä. Takaisinotettavan henkilön tilannetta ei ole säännelty, joten sen osalta on tukeuduttava asianomaiseen kansainväliseen, EU:n ja kansalliseen lainsäädäntöön.

Tähän mennessä tehtyjen takaisinottosopimusten (ja tähän mennessä hyväksytyjen neuvotteluohjeiden) oikeudellinen rakenne perustuu siihen, että takaisinottomenettelyjä sovelletaan ainoastaan henkilöihin, jotka oleskelevat laittomasti sopimuspuolten alueella. Se, oleskeleeko henkilö alueella laittomasti vai ei, määritellään palautuspäätöksessä, joka perustuu kunkin sopimuspuolen alueella sovellettavaan asianmukaiseen (hallinnolliseen) lainsäädäntöön ja siinä vahvistettuihin menettelyllisiin takeisiin (oikeudellinen edustus, oikeudellinen valvonta, palauttamiskiellon noudattaminen jne.). Tietyistä palautettavia kolmansien maiden kansalaisia koskevista menettelyllisistä takeista (mukaan luettuna palauttamiskiellon noudattaminen) säädettiin äskettäin palauttamisdirektiivissä¹⁶, joka oli otettava osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä 24. joulukuuta 2010 mennessä ja joka jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön perusoikeuksien, erityisesti EU:n perusoikeuskirjan, mukaisesti.

Jos henkilö on hakenut kansainvälistä suojelua, asiaa koskevissa EU:n turvapaikkasäännöksissä säädetään, että henkilö saa jäädä jäsenvaltion alueelle, kunnes tätä koskeva päätös on tehty. Vasta kun hakemus on hylätty, voidaan palautuspäätös tehdä tai panna täytäntöön. Toisin sanoen henkilöä, jolla on oikeus kansainväliseen suojeluun, ei voida koskaan palauttaa, koska tässä tapauksessa hänen ei voida katsoa oleskelleen alueella laittomasti.

Kaikkien jäsenvaltioiden ratifioimia laillisesti sitovia kansainvälisiä sopimuksia¹⁷ sovelletaan yleensä kaikkiin takaisinottomenettelyn kohteena oleviin henkilöihin riippumatta edellä mainituista palautusta/turvapaikkaa koskevista EU:n säännöksistä. Kyseiset sopimukset takaavat sen, että ketään ei voida poistaa jäsenvaltiosta, jos se olisi palauttamiskiellon periaatteen vastaista ja jos henkilö voisi joutua vastaanottavassa maassa kidutuksen tai epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi. Tällaisissa tapauksissa ei voida aloittaa takaisinottomenettelyä. Tästä määrätään takaisinottosopimusten 'rajoittamattomuuslausekkeessa', jossa vahvistetaan ihmisoikeussopimusten soveltaminen ja noudattaminen. Palauttaminen/takaisinotto voidaan panna toimeen vain, jos asiasta on tehty

¹⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi

¹⁷ Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (1950), kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (1984) ja pakolaisten oikeusasemaa koskeva Geneven yleissopimus (1951), sellaisena kuin se on muutettuna New Yorkin pöytäkirjalla (1967).

palauttamispäätös. Palauttamispäätös voidaan tehdä ainoastaan, jos edellä mainittuja takeita noudatetaan. Jäsenvaltioiden on lisäksi noudatettava EU:n perusoikeuskirjaa takaisinottosopimuksia täytäntöön pannessaan.

4.3. Mahdollisia toimenpiteitä takaisinottosopimusten ihmisoikeustakeiden ja takaisinottosopimusten täytäntöönpanon valvonnan tehostamiseksi

Edellä sanotun perusteella on selvää, että takaisinottosopimusten oikeudellinen rakenne estää jo nyt niiden soveltamisen henkilöön, joka voisi joutua vainon, kidutuksen tai epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi maassa, johon hänet on määrä palauttaa.

Merkitystä on kuitenkin sillä, miten hallinnollisia ja oikeudellisia menettelyjä sovelletaan kentällä. Koska takaisinottosopimuksia on huomattavan paljon ja niillä on suuri merkitys laittoman maahanmuuton torjuntaa koskevissa EU:n politiikoissa, tuleviin takaisinottosopimuksiin olisi sisällytettävä tiettyjä rinnakkaistoimenpiteitä, valvontamekanismeja ja/tai takeita sen varmistamiseksi, että palautettavien henkilöiden ihmisoikeuksia kunnioitetaan kaikissa tapauksissa. Tässä suhteessa takaisinoton sekakomiteoilla olisi oltava mahdollisimman suuri merkitys. Mahdollisia toimenpiteitä tarkasteltaessa olisi otettava huomioon seuraavat seikat:

i) Voimassa olevat säädökset (erityisesti turvapaikkaa/palauttamista koskeva EU:n säännöstö) on säilytettävä EU:n palauttamis- ja takaisinottojärjestelmän pääpilareina. EU:n takaisinottopolitiikkaan ja -sopimukseen tehtävät parannukset eivät saisi olla vain kopioita muissa välineissä annetuista takeista. Tällä ei olisi lisäarvoa henkilön todelliseen tilanteeseen. Takaisinottopolitiikkaan ja -sopimukseen tehtävien parannusten on täydennettävä voimassa olevia välineitä ja ne on kohdistettava käytännön puutteisiin, jotka voivat johtaa perusoikeuksien rikkomisiin takaisinottomenettelyn täytäntöönpanossa.

ii) EU:n takaisinottosopimusten (tai minkä tahansa takaisinottosopimuksen) tavoitteena on nopean ja tehokkaan takaisinottomenettelyn sopiminen kumppanimaan hallinnon kanssa. Tätä periaatetta ei saa vaarantaa toimenpiteillä, jotka antaisivat aiheita aiempien lainvoimaisten palauttamispäätösten tai turvapaikkahakemusten lainvoimaisten hylkäämisten uudelleen tarkasteluun, paitsi silloin, jos asianomaiset EU:n säännökset sen sallivat.

iii) Se, että tietyllä kolmannella maalla ei ole takaisinottosopimusta EU:n kanssa, ei estä jäsenvaltiota pyytämästä kyseistä kolmatta maata ottamaan takaisin henkilöitä kahdenvälisen sopimuksen perusteella. EU:n tasolla käyttöön otetut parannukset eivät siten periaatteessa vaikuta jäsenvaltioiden kahdenvälisen sopimusten nojalla toteuttamiin takaisinottoihin.

iv) Jotkut ehdotetut toimenpiteet, erityisesti jäljempänä esitettävä toimenpide V, edellyttävät komission ja mahdollisesti EU:n lähetystöjen taloudellisten ja henkilöstöressurssien lisäämistä sekä jäsenvaltioiden ja asianomaisten kolmansien maiden varauksetonta yhteistyötä. Viimeksi mainitut eivät aina ole halukkaita toimimaan yhteistyössä tältä osin.

I Kansainvälisen suojelun ja oikeussuojan saatavuuden parantaminen käytännössä kolmansien maiden kansalaisten kannalta

1) Moniin sopimukseen (erityisesti EU:n rajanaapureiden kanssa tehtyihin sopimukseen) sisältyy erityisjärjestelyitä sellaisten henkilöiden osalta, jotka on otettu kiinni raja-alueella (mukaan luettuina lentoasemat). Heidät voidaan palauttaa lyhyemmässä määräajassa eli käyttäen nk. nopeutettua menettelyä. Vaikka nopeutetun menettelyn käyttö ei missään

tapauksessa tarkoita EU:n säännösten mukaisista suojaustoimista (kuten turvapaikkamenettelyn soveltaminen ja palauttamiskiellon noudattaminen) luopumista, käytännössä voi ilmetä puutteita. Jäsenvaltiot voivat lisäksi olla soveltamatta tiettyjä palauttamisdirektiivin mukaisia suojaustoimia raja-alueella kiinni otettuihin henkilöihin, sillä direktiivissä jäsenvaltiot veloitetaan noudattamaan ainoastaan tiettyjä tärkeimpiä säännöksiä kuten palauttamiskiellon noudattamisen periaatetta.

Suositus 10: *Rajavartijan käsikirjaan¹⁸ voitaisiin sisällyttää edellä mainittua kysymystä koskevia säännöksiä. Käsikirjassa voitaisiin myös yleisesti korostaa, miten tärkeää on, että rajavartijat tunnistavat kansainvälistä suojelua pyytävät henkilöt. Sopimuksiin voitaisiin myös sisällyttää lauseke, jonka nojalla nopeutettua menettelyä voitaisiin soveltaa vain, jos tämä tieto on tarkistettu¹⁹.*

2) Palauttamisdirektiivissä on yksityiskohtaisia sääntöjä muutoksenhaun lykkäävästä vaikutuksesta ja oikeudesta tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin. Myös turvapaikkamenettelyjä koskevassa direktiivissä edellytetään, että jäsenvaltiot varmistavat turvapaikanhakijoiden mahdollisuuden muutoksenhakumenettelyyn. Käytännössä henkilö saatetaan yrittää palauttaa siitä huolimatta, että muutoksenhaku on vielä kesken ja muutoksenhaulla on lykkäävä vaikutus.

Suositus 11: *Takaisinottosopimuksissa on selvästi todettava, että niitä voidaan soveltaa ainoastaan henkilöihin, joiden palauttamista/maastapoistamista ei ole keskeytetty²⁰.*

II Keskeyttämislausukkeiden sisällyttäminen tuleviin takaisinottosopimuksiin

Takaisinottosopimusten tekeminen sellaisten maiden kanssa, joissa ihmisoikeuksia ja kansainvälistä suojelua noudatetaan heikosti, herättää epäilyjä. Yksi keino olisi käyttää keskeyttämislausuketta, jos asianomaisessa kolmannessa maassa loukataan toistuvasti ihmisoikeuksia.

Suositus 12: *Jäsenvaltioiden on aina noudatettava perusoikeuksia takaisinottosopimusten täytäntöönpanossa. Niiden on sen vuoksi keskeytettävä sopimusten soveltaminen, jos se johtaisi perusoikeuksien loukkaamiseen.*

Tätä yleistä periaatetta voitaisiin vielä vahvistaa sisällyttämällä sopimukseen keskeyttämislausuke, jolla on vastavuoroinen vaikutus. Lausukkeella sopimuksen soveltaminen voitaisiin keskeyttää väliaikaisesti, jos on olemassa toistuva ja vakava riski, että takaisinotettujen henkilöiden ihmisoikeuksia loukataan. EU voisi tässä tapauksessa yksipuolisesti lopettaa sopimuksen soveltamisen ilmoittamalla siitä toiselle sopimuspuolelle (tarvittaessa takaisinoton sekakomiteaa kuultuaan).

III Erityisten vapaaehtoista paluuta koskevien lausukkeiden sisällyttäminen tuleviin takaisinottosopimuksiin

¹⁸ Komission suositus, annettu 6 päivänä marraskuuta 2006, rajoilla suoritettavia henkilötarkastuksia varten laaditusta, jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten käyttöön tarkoitettu yhteisestä rajavartijan käsikirjasta (Schengen-käsikirja), K(2006) 5186 lopullinen.

¹⁹ Tilanne voisi parantua, jos turvapaikkamenettelyjä koskevan direktiivin uudelleen laatimista koskeva ehdotus hyväksytään, koska siinä vahvistetaan tiedonsaantioikeutta rajanylityspaikoissa.

²⁰ Tilanne voisi parantua, jos turvapaikkamenettelyjä koskevan direktiivin uudelleen laatimista koskeva ehdotus hyväksytään, koska siinä säädetään automaattisen lykkäävän vaikutuksen periaatteesta.

Palauttamisdirektiivissä annetaan etusija vapaaehtoiselle paluulle. Välttämättömän maahanpaluuluvan saantia koskevat hallinnolliset vaikeudet ja hallinnollisten tai rikosoikeudellisten seuraamusten pelko kotiinpaluun jälkeen (maahanmuuttosääntöjen rikkomisen takia) voivat kuitenkin vaikeuttaa paluuta käytännössä.

Suositus 13: *Kuhunkin takaisinottosopimukseen sisällytetään artikla, jossa sopimuspuolet sitoutuvat antamaan etusijan vapaaehtoiselle paluulle, myöntämään tarvittavat paperit ja asiakirjat vapaaehtoista paluuta varten ja olemaan soveltamatta maahanmuuttosääntöjen rikkomisesta johtuvia seuraamuksia henkilöihin, jotka palaavat vapaaehtoisesti.*

IV Ihmisoikeuksien noudattamisen edellyttäminen maahan palautettujen kohtelussa

Kolmansien maiden kansalaiset, jotka on palautettu kauttakulkumaahan, voivat olla erityisen vaarallisessa tilanteessa maissa, joiden ihmisoikeusjärjestelmä ja kansainvälinen suojelu on heikko. On olemassa esimerkiksi riski kohtuuttomista hallinnollisista toimenpiteistä, joita ei sallita yleisten ihmisoikeusnormien nojalla (kuten pitkittynyt tai määrittelemätön säilöönottoaika odotettaessa siirtoa alkuperämaahan) tai henkilöiden palauttaminen alkuperämaahansa huolimatta aiheellisesta vainon uhasta kyseisessä maassa. Niiden kolmansien maiden kansalaisten, joita ei ole otettu säilöön, voi olla vaikeaa löytää toimeentulokeinoja takaisinottomassa oleskelunsa aikana.

Suositus 14:

Takaisinottosopimuksen, jossa on kolmansien maiden kansalaisia koskeva lauseke, olisi sisällettävä myös lauseke, jolla sopimuspuolet selkeästi vahvistavat kohtelevansa kolmansien maiden kansalaisia niiden tärkeimpien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaisesti, joiden sopimuspuolia ne ovat. Jos takaisinottomaa ei ole ratifioinut tärkeimpiä kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, takaisinottosopimuksessa olisi selkeästi velvoitettava kyseinen maa noudattamaan kyseisissä kansainvälisissä sopimuksissa asetettuja normeja.

V Paluun jälkeisen valvontamekanismin perustaminen vastaanottavissa maissa tarkoituksena kerätä tietoja takaisinottosopimusten nojalla palautettujen henkilöiden tilanteesta myös ihmisoikeuksien noudattamisen osalta

Tähän mennessä ei ole otettu käyttöön mitään mekanismia sen valvomiseksi, mitä henkilöille (erityisesti kolmansien maiden kansalaisille) tapahtuu sen jälkeen, kun heidät on palautettu. Olisi tärkeää tietää, onko kolmas maa noudattanut henkilöiden ihmisoikeuksia heidän palauttamisensa jälkeen. Huomiota olisi kiinnitettävä käytännön toteutettavuuteen, kolmansien maiden suverenisuuden kunnioittamiseen ja siihen, miten palautettuja henkilöitä voitaisiin kannustaa toimimaan yhteistyössä paluun jälkeisen valvonnan osalta.

Suositus 15: *Komission olisi harkittava ulkosuhdehallinnon tukemana pilottihankkeen käynnistämistä sellaisessa kolmannessa maassa, jolla on voimassa oleva takaisinottosopimus EU:n kanssa (esimerkiksi Pakistan tai Ukraina). Hankkeessa toisena osapuolena olisi jokin maahanmuuton alalla toimiva merkittävä kansainvälinen järjestö. Järjestön tehtävänä olisi valvoa takaisinottosopimusten nojalla palautettujen henkilöiden tilannetta ja raportoida siitä asianomaiselle takaisinoton sekakomitealle. Pilottihankkeesta tehtävän arvioinnin perusteella komissio voisi henkilöstöresurssit ja taloudelliset resurssit asianmukaisesti huomioon ottaen päättää laajentaa hanketta koskemaan kaikkia kolmansia maita, joilla on takaisinottosopimus EU:n kanssa. Voitaisiin myös tarkastella, missä määrin palauttamisdirektiivin mukaista*

pakkopalautusten valvontajärjestelmää voidaan käyttää hyödyksi paluun jälkeisessä valvonnassa.

5. PÄÄTELMÄT

Arvioinnista saatava kokonaiskuva on vaihteleva. Toisaalta on selvää, että jos takaisinottosopimuksia käytetään asianmukaisesti, ne voivat tuoda lisäarvoa erityisesti, kun EU:n naapurimaihin palautetaan niiden omia kansalaisia. Takaisinottosopimukset ovat siten tärkeä väline kolmansista maista peräisin olevan laittoman maahanmuuton torjunnassa. Toisaalta neuvotteluohjeet tiettyjen (teknisten) seikkojen osalta ovat jäykkiä eivätkä tarjoa riittäviä kannustimia. Seurauksena on neuvottelujen pitkittyminen ja/tai lisääntyvät lisämyönnytykset. Takaisinottosopimusten täytäntöönpanon ja ihmisoikeuskysymysten valvontaa on selvästi parannettava, mikä voitaisiin tehdä erityisesti takaisinoton sekakomiteoiden roolia vahvistamalla.

Komissio ehdottaa neuvostolle ja Euroopan parlamentille EU:n takaisinottopolitiikan tarkistamista tässä tiedonannossa esitettyjen suositusten mukaisesti. Komissio suosittelee erityisesti, että EU:n käytössä olevia kannustimia kehitettäisiin johdonmukaiseksi liikkuvuutta käsitteleväksi paketiksi, joka olisi tarjottava kolmansille maille neuvottelujen alkuvaiheessa. Yksittäisiä neuvotteluohjeita ei enää ehdotettaisi ja tuleviin neuvotteluohjeisiin olisi sisällytettävä kannustimia, joita EU tarjoaa erityisesti silloin, jos neuvotteluohjeisiin sisältyy kolmansien maiden kansalaisia koskeva lauseke. Neuvotteluohjeissa olisi myös mainittava vastatoimenpiteet, joita EU ottaa käyttöön neuvottelevan maan toistuvasti kieltäytyessä yhteistyöstä. Lisäksi EU:n takaisinottopolitiikka olisi liitettävä kiinteämmin EU:n yleisiin ulkosuhdepolitiikkoihin esimerkiksi pyrkimällä löytämään mahdollisia synergioita kolmansien maiden kanssa käytävistä puitesopimusneuvotteluista.