



Bryssel 28.3.2014  
COM(2014) 199 final

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE**

**EU:n palauttamispolitiikasta**

## TIEDONANTO EU:N PALAUTTAMISPOLITIIKASTA

### I osa – Johdanto

EU:ssa on jo vuodesta 1999 tehty työtä muuttoliikettä koskevan kattavan lähestymistavan määrittämiseksi. Siinä olisi otettava huomioon maahantulon edellytysten yhdenmukaistaminen, laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudet<sup>1</sup> sekä lainsäädäntötoimenpiteiden ja käytännön yhteistyön kehittäminen laittomien muuttovirtojen ehkäisemiseksi.

Tässä tiedonannossa käsitellään laittomien maahanmuuttajien palauttamista koskevaa EU:n politiikkaa. Palauttaminen on yhdessä tehokkaan rajavalvonnan, laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajille määrättävien tehokkaiden seuraamusten sekä ihmisten salakuljetuksen ja ihmiskaupan torjunnan kanssa tärkeä väline, jonka avulla voidaan puuttua laittomaan muuttoliikkeeseen ja samalla varmistaa asianomaisten henkilöiden perusoikeuksien ja ihmisarvon kunnioittaminen EU:n perusoikeuskirjan, Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja muiden ihmisoikeuksia koskevien kansainvälisten yleissopimusten mukaisesti. Laillista muuttoliikettä ja turvapaikka-asioita koskevan EU:n politiikan uskottavuuden kannalta on olennaisen tärkeää, että kolmansien maiden kansalaiset, joilla ei ole oikeutta oleskella EU:n alueella tai todellista suojelutarvetta, palautetaan EU:n ulkopuolelle.

Tässä tiedonannossa käsitellään sitä, miten EU:n palauttamispolitiikka on muuttunut viime vuosien aikana, analysoidaan sen vaikutuksia ja esitetään ideoita sen tulevaa kehitystä silmällä pitäen. Tämä Euroopan parlamentille ja neuvostolle osoitettu tiedonanto liittyy komission velvollisuuteen tarkastella palauttamisdirektiivin täytäntöönpanoa. Asianomainen direktiivi on tärkein palauttamista koskeva EU:n säädös<sup>2</sup> (ks. lähemmin tämän tiedonannon IV osa). Lisäksi tiedonannon taustalla on poliittinen sitoumus, jonka komissio antoi vuonna 2011 muutetun Frontex-asetuksen hyväksymisen yhteydessä ja jonka mukaan se raportoi Frontexin toteuttamista palauttamisoperaatioista (ks. jakso II.4.2).

Palauttamispolitiikka liittyy tiiviisti takaisinottoa ja uudelleenkotoutumista koskevaan politiikkaan. Ne taas ovat olennainen osa *Maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa*<sup>3</sup>, joka muodostaa EU:n ulkoisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan kokonaispuitteet. *Maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan* avulla EU pyrkii vahvistamaan muuttoliikkeeseen liittyvistä kysymyksistä, kuten palauttamis- ja takaisinottopolitiikasta, käytävää poliittista vuoropuhelua ja operatiivista yhteistyötä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa kumppanuuden hengessä ja yhteisten intressien pohjalta. Tiedonannossa ei käsitellä lähemmin EU:n takaisinottopolitiikkaa<sup>4</sup>, vaikka tällä palauttamispolitiikan ulkoisella ulottuvuudella on keskeinen merkitys, kun halutaan varmistaa palauttamispolitiikan tuloksellisuus ja tarkastella kysymyksiä, jotka koskevat mm. vapaaehtoista paluuta ja paluumuuttajien uudelleenkotoutumista alkuperämaahan sekä palautettavien henkilöiden tunnistamista ja paluuta varten tarvittavien asiakirjojen hankkimista.

<sup>1</sup> 'Kolmannen maan kansalaisella' tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole EU:n kansalainen ja jolla ei ole unionin lainsäädäntöön perustuvaa oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen.

<sup>2</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi, EUVL L 348, 24.12.2008, s. 98.

<sup>3</sup> Tiedonanto maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevasta kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta, KOM(2011) 743.

<sup>4</sup> Lisätietoja tästä aiheesta, ks. tiedonanto *EU:n takaisinottosopimusten arviointi*, KOM(2011) 76, 23.2.2011.

## II osa – EU:n palauttamispolitiikan tähänastinen kehitys

### 1. Perustiedot

EU:ssa kiinni otettujen laittomien maahanmuuttajien lukumäärä on vuodesta 2008 alkaen pienentynyt vuosittain, vuoteen 2012 mennessä lähes 30 prosenttia. Vuonna 2008 kiinniottoja tehtiin 610 000, nykyään enää noin 440 000. Tarkkaa syytä tähän on vaikea selvittää. Muutokseen ovat vaikuttaneet monet eri tekijät, kuten ulkorajojen tehostunut valvonta, Euroopan talouskriisi ja toisaalta taloustilanteen koheneminen eräissä merkittävässä lähtömaissa. Vaikka laitton muuttoliike on vähentynyt, se aiheuttaa varmasti EU:lle haasteita myös jatkossa, sillä kyseessä on monitahoinen ilmiö. Laitton muuttoliike on jo perusluonteeltaan sellaista, että on vaikea määritellä siihen liittyviä (muuttajien) lukumääriä, maantieteellisiä alueita (EU:n ulkopuolisia lähtömaita ja määränpäässä olevia jäsenvaltioita) ja muuttovirtojen laatua (muuttoliikkeen syitä). EU:n alueella luvatta oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevat tilastot osoittavat, että palauttamispäätöksen saaneita on huomattavasti enemmän (484 000 henkeä vuonna 2012, 491 000 vuonna 2011 ja 540 000 vuonna 2010) kuin niitä, jotka päätöksen saatuaan ovat todella poistuneet EU:n alueelta (noin 178 000 henkeä vuonna 2012, 167 000 vuonna 2011 ja 199 000 vuonna 2010).<sup>5</sup> Vuoden 2013 alustavat tiedot vahvistavat tämän suuntauksen, eli kiinniottojen määrä on hieman vähentynyt vuodesta 2012, ja palauttamispäätösten ja palanneiden välillä on edelleen suuri ero.

On monia syitä siihen, että läheskään kaikki palauttamispäätöksen saaneet eivät poistu EU:n alueelta, kuten EU:n ulkopuolisten lähtö- tai kauttakulkumaiden yhteistyöhaluttomuus (esim. vaikeudet saada paluuta varten tarvittavat asiakirjat EU:n ulkopuolisten maiden konsuliviranomaisilta) ja asianomaisten itsensä yhteistyöhaluttomuus (he saattavat esimerkiksi salata henkilöllisyytensä tai paeta viranomaisia).

### 2. Palauttamista koskeva EU:n säädöskehys

Kaikissa jäsenvaltioissa on tapahtunut viime vuosina merkittävää edistymistä palauttamistoimenpiteitä koskevan johdonmukaisen säädöskehysten luomisessa. Erityisen tärkeä virstanpylväs tällä alalla oli **palauttamisdirektiivin** hyväksyminen. Direktiivin tarkoituksena on varmistaa, että kolmansien maiden kansalaiset, joilla ei ole oikeutta oleskella EU:n alueella, palautetaan tehokkaasti, noudattaen oikeudenmukaisia ja läpinäkyviä menettelyjä, joiden yhteydessä kunnioitetaan täysimääräisesti asianomaisten henkilöiden perusoikeuksia ja ihmisarvoa. Euroopan unionin tuomioistuin on täsmentänyt ratkaisuihinsa useita direktiivin soveltamiseen liittyviä keskeisiä näkökohtia (mm. säilöönotto), mikä on vaikuttanut merkittävästi direktiivin täytäntöönpanoon jäsenvaltioissa. Tämän tiedonannon IV osassa esitetään yksityiskohtainen arvio palauttamista koskevan direktiivin vaikutuksista jäsenvaltioiden<sup>6</sup> palauttamispolitiikkoihin ja -käytänteisiin sekä yhteenveto asiaa koskevasta Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

<sup>5</sup> Eurostatin tiedot. *Tilastojen* antama kuva saattaa kuitenkin olla vääristynyt, koska jäsenvaltioilla ei ole nykyään velvollisuutta kerätä tietoja vapaaehtoisesta paluusta eikä sitä koskevia tietoja kirjata kunnolla myöskään vapaaehtoiselta pohjalta. Tämä aukko tilastotiedoissa voidaan korjata vasta kun tiedot vapaaehtoisesta paluusta kirjataan järjestelmällisesti. Parhailaan käsiteltävänä oleva ehdotus EU:n maahantulo- ja maastalähtöjärjestelmästä voisi helpottaa näiden tietojen keräämistä merkittävästi.

<sup>6</sup> 'Jäsenvaltiolla' tarkoitetaan palauttamisdirektiivin yhteydessä 30:a valtiota, joihin kuuluu 26 EU:n jäsenvaltiota (Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti eivät sovelleta direktiiviä) sekä Sveitsi, Norja, Islanti ja Liechtenstein. *Selitys:* Palauttamisdirektiivi on sekamuotoinen säädös, joka kuuluu yhtäältä Schengenin säännöstöön. Tämän vuoksi sitä sovelletaan Sveitsiin, Norjaan, Islantiin ja Liechtensteiniin. Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti eivät kuitenkaan ole sitoutuneet Schengenin säännöstön tähän osaan pöytäkirjan nro 19

Myös muilla EU:n tasolla hyväksytyillä nk. **liitännäistoimilla** on suuri merkitys palauttamisen alalla. Viisumitietojärjestelmästä (VIS) annetun asetuksen (EY) N:o 767/2008 odotetaan muodostuvan tärkeäksi välineeksi palautettavien henkilöllisyyden selvittämisessä ja tarvittavien asiakirjojen hankkimisessa. VIS-asetuksen 2 artiklan e alakohdan mukaan yksi viisumitietojärjestelmän tavoitteista on ”*auttaa tunnistamaan henkilöitä, jotka mahdollisesti eivät tai eivät enää täytä jäsenvaltioiden alueelle tuloa, siellä oleskelua tai asumista koskevia edellytyksiä*”. VIS-asetuksen 19 artiklan 1 kohdan ja 20 artiklan 1 kohdan nojalla maahanmuuttoviranomaisilla on oikeus tehdä hakuja tiettyjen VIS-tietojen perusteella henkilöllisyyden todentamista ja tarkistamista varten. VIS-asetuksen 31 artiklan 2 kohdan<sup>7</sup> nojalla nämä tiedot voidaan siirtää kolmansille maille tai toimittaa niiden saataville kolmansien maiden kansalaisten henkilöllisyyden toteamiseksi näiden palauttamista varten. Euroopan muuttoliikeverkoston (EMV) tuoreen erityiskyselyn<sup>8</sup> mukaan jotkin jäsenvaltiot ovat jo alkaneet käyttää VIS-tietoja palauttamista ja takaisinottoa varten, millä näyttää olleen myönteinen vaikutus sekä palauttamismenettelyjen kestoon että palautettujen määrään. VIS-järjestelmä mainitaan myös erikseen joissakin uusimmissa EU:n tekemissä takaisinottosopimuksissa yhtenä keinona henkilön kansalaisuuden toteamiseksi.

Schengenin tietojärjestelmä (SIS) on osoittautunut välineeksi, jonka avulla palauttamisdirektiivin nojalla annettujen maahantulokieltojen eurooppalaista ulottuvuutta voidaan hyödyntää täysimääräisesti. Tällaiset koko Schengen-aluetta koskevat maahantulokielto ovat luonteeltaan ennaltaehkäiseviä. Vuosina 2008–2013 Schengenin tietojärjestelmään tallennettiin noin 700 000 koko Schengen-alueen kattavaa maahantulokieltoa. Edes näiden välineiden tehostettu käyttö ei kuitenkaan ratkaise kaikkia ongelmia, jotka liittyvät laittomien maahanmuuttajien tunnistamiseen ja palauttamista varten tarvittavien asiakirjojen hankkimiseen, sillä nämä henkilöt ovat saattaneet tulla EU:n alueelle ilman viisumia tai kokonaan ilman asiakirjoja ja käyttää väärennettyä henkilöllisyyttä tai henkilöllisyyttä, jota ei voida tarkistaa. Tällaisten tapausten käsittely vie maahanmuuttoviranomaisilta huomattavasti aikaa, ja ne muodostavat palauttamisen hallinnoinnissa suuren haasteen. Niitä varten onkin löydettävä uusia, innovatiivisia ratkaisuja, jotka perustuvat EU:n ulkopuolisten maiden kanssa tehtävän yhteistyön lisäämiseen perusoikeuksia täysimääräisesti kunnioittaen.

### **3. EU:n tason rahoitustuki**

**Paluurahastosta** (2008–2013) myönnettiin jäsenvaltioille huomattava määrä EU-rahoitustukea palauttamisen hallinnointiin liittyvien haasteiden ratkaisemista varten. Kaudella 2008–2013 tukea myönnettiin kaikille jäsenvaltioille yhteensä 674 miljoonaa euroa. Jäsenvaltioiden vuotuiset ohjelmat ovat kehittyneet vuonna 2008 alkaneen ohjelmakauden alkuun verrattuna huomattavasti. Ohjelmiin sisältyy monenlaisia toimenpiteitä, joissa

---

nojalla. Toisaalta palauttamisdirektiivi on osa perustamissopimuksen kolmannen osan V osaston soveltamisalaan kuuluvaa säännöstöä, johon Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti voivat halutessaan liittyä pöytäkirjan nro 21 mukaisesti. Ne eivät kuitenkaan ole halunneet käyttää tätä mahdollisuutta.

<sup>7</sup> VIS-asetuksen 31 artiklan 2 kohdassa vahvistetaan poikkeus yleisperiaatteeseen, jonka mukaan viisumitietojärjestelmässä käsiteltäviä tietoja ei saa siirtää kolmansiin maihin tai kansainvälisille järjestöille eikä saattaa niiden saataville. Tietäntyyppisiä tietoja voidaan kuitenkin siirtää kolmansiin maihin tai saattaa niiden saataville, jos se on tarpeen yksittäisissä tapauksissa kolmansien maiden kansalaisten henkilöllisyyden toteamiseksi, myös heidän palauttamistaan varten. Tällöin on kuitenkin noudatettava tiettyjä edellytyksiä, jotta voidaan varmistaa EU:n tietosuojavaatimusten noudattaminen.

<sup>8</sup> Saatavilla EMV:n internetsivustolla kyselyjä koskevassa osiossa: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/index_en.htm).

korostetaan yhä enemmän vapaaehtoista paluuta tukevia ohjelmia ja palauttamisdirektiivissä vahvistettuja yhteisiä vaatimuksia, kuten inhimillisiä ja ihmisarvoa kunnioittavia säilöönotto-olosuhteita ja kestävän paluun ja uudelleen yhteiskuntaan sopeuttamisen edistämistä.<sup>9</sup>

**Valtiosta riippumattomilla järjestöillä on ollut merkittävä tehtävä** palautettavien avustamiseen liittyvien toimien ja hankkeiden toteuttamisessa. Järjestöillä on suhteita maahanmuuttajayhteisöihin ja kokemusta laittomien maahanmuuttajien kanssa toimimisesta. Niitä pidetään välittäjätahona, joka ei edusta valtion viranomaisia. Ne ovat usein onnistuneet liennyttämään konflikteja, rakentamaan luottamusta ja edistämään yhteistyötä viranomaisten ja palautettavien välillä ja parantamaan laittomien maahanmuuttajien tilannetta yleensä. Uusi turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto perustuu kuuden viime vuoden aikana saatuihin kokemuksiin. Se tarjoaa edelleen rahoitustukea EU:n palauttamispolitiikan tavoitteiden mukaisiin toimiin. Rahastosta tuetaan muun muassa säilöönnotolle vaihtoehtoisia toimenpiteitä, toimeentulotukea, neuvontaa ja oikeusapua, erityistukea haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille, pakkoon perustuvan paluun täytäntöönpanon riippumatonta ja tehokasta valvontaa, vastaanottoinfrastruktuurin, -palvelujen ja -edellytysten kehittämistä sekä henkilöstön koulutusta.

EU on myös tukenut EU:n ulkoisen yhteistyön välineiden avulla valmiuksien kehittämistä EU:n ulkopuolisissa maissa useiden paluumuuton hallintaan liittyvien näkökohtien, kuten paluumuuttajien uudelleenkotouttamisen, alalla. Komissio on rahoittanut EU:n kehitysyhteistyön rahoitusvälineiden kautta vuodesta 2005 alkaen yli 40:ää hanketta, joissa on kiinnitetty huomiota erityisesti paluumuuttoa ja paluumuuttajien uudelleenkotouttamista koskevien valmiuksien kehittämiseen. Rahoitusta on myönnetty yhteensä yli 70 miljoonaa euroa.

#### **4. Operatiivinen ja käytännön yhteistyö**

##### **4.1. Vapaaehtoista paluuta tukevat ohjelmat**

Kestävän paluun keskeisiin edellytyksiin kuuluvat vapaaehtoista paluuta koskeva neuvonta, räätälöidyt paluumuuttopaketit, tehokas uudelleenkotoutumistuki ja tiedottaminen laillista maahanmuuttoa koskevista mahdollisuuksista. Alan valtiolliset organisaatiot ja valtiosta riippumattomat järjestöt ja erityisesti kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (IOM) ovat merkittävällä tavalla edistäneet vapaaehtoista paluuta toteuttamalla tähän liittyviä erityisohjelmia, joiden puitteissa annetaan kattavaa neuvontaa paluumuuttoon liittyvistä kysymyksistä sekä toteutetaan toimenpiteitä, jotka edistävät paluumuuttajien pysyvää uudelleenkotoutumista alkuperämaahan. IOM toteuttaa parhaillaan yli 70:ää vapaaehtoisen paluun ohjelmaa 26:ssa EU:n jäsenvaltiossa. Kuuden viime vuoden aikana noin 148 000 muuttajaa on saanut neuvontaa vapaaehtoista paluuta koskevissa kysymyksissä. IOM on korostanut ohjelmien täytäntöönpanon yhteydessä, että on tärkeää tehdä yhteistyötä alkuperämaiden kanssa ja pitää yllä yhteyksiä EU:n ja jäsenvaltioiden toimiin, joiden avulla palauttamista ja siihen liittyviä muuttoliikerekysymyksiä käsitellään kumppanuuksien kautta. Vapaaehtoisen paluun ja pakkoon perustuvan paluun suhdeluvut olivat EU:ssa vuonna 2012 noin 44:56 (Frontexin vuotta 2013 koskevan vuotuisen riskianalyysin<sup>10</sup> tietojen perusteella).

<sup>9</sup> Komissio esittää keväällä 2014 yksityiskohtaisen arvion paluurahaston ensimmäisten täytäntöönpanovuosien kokemuksista kertomuksessa *Euroopan palauttamisrahaston täytäntöönpanoon vuosina 2008–2010 liittyvistä laadullisista ja määrällisistä näkökohdista sekä saavutetuista tuloksista*.

<sup>10</sup> Julkaistu osoitteessa <http://frontex.europa.eu/publications> (Frontexin riskianalyysiverkko).

Vapaaehtoisen paluun tukeminen on myös jatkossa yksi EU:n palauttamispolitiikan keskeinen tavoite.

#### 4.2. Frontexin koordinoimat yhteiset palautusoperaatiot

Jäsenvaltiot käyttivät jäsenvaltioiden operatiivisten yhteistyötoimien puitteissa entistä enemmän yhteisiä palautuslentoja. Frontexilla on tärkeä rooli yhteisten palautusoperaatioiden edistämisessä. Vuosina 2006–2013 Frontex koordinoi yhteensä 209:ää yhteistä palautusoperaatiota, joiden myötä eri maihin palautettiin 10 855 henkilöä.<sup>11</sup> Vuodesta 2007 alkaen Frontex on tarjonnut palauttamisesta vastaaville virkamiehille yhdenmukaista koulutusta, jonka keskeisenä sisältönä on palautettavien henkilöiden perusoikeuksien ja ihmisarvon kunnioittaminen pakkoon perustuvien palautusoperaatioiden yhteydessä.<sup>12</sup> Sen jälkeen kun pakkoon perustuvan paluun valvontaa koskevasta palauttamisdirektiivin 8 artiklan 6 kohdasta tuli vuonna 2010 sitova säännös, puolessa kaikista yhteisistä palautusoperaatioista on ollut mukana riippumattomia tarkkailijoita, jotka ovat henkilökohtaisesti läsnä operaation alusta kohdemaan lentokentälle saapumiseen asti. Tarkkailijat eivät ole tähän mennessä ilmoittaneet minkäänlaisista palautettavien henkilöiden perusoikeuksien loukkauksista.

Taulukko 1: Frontexin koordinoimien yhteisten palautusoperaatioiden valvonta:

|      | operaatioiden<br>+<br>palautettavien<br>kokonaismäärä | valvotut<br>operaatiot                       | valvotut<br>operaatiot<br>prosentteina | palautettavien<br>lkm<br>valvotuissa<br>operaatioissa | tarkkailijoiden<br>kansalaisuus<br>(Huom. Joissakin<br>operaatioissa on ollut<br>mukana 2 tai 3<br>tarkkailijaa.) |
|------|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2011 | 23 operaatiota,<br>2 059<br>palautettavaa             | 23<br>operaatiota,<br>1 147<br>palautettavaa | 59 %                                   | 56 %                                                  | AT: 15; NL: 7; UK: 4;<br>LV: 3; BE: 2; DK: 1;<br>FR: 1; LU 1                                                      |
| 2012 | 38 operaatiota,<br>2 110<br>palautettavaa             | 23<br>operaatiota,<br>1 059<br>palautettavaa | 60 %                                   | 50 %                                                  | AT: 21; NL: 3; LV: 2;<br>LU: 1; NO: 1                                                                             |
| 2013 | 39 operaatiota,<br>2 152<br>palautettavaa             | 20<br>operaatiota,<br>937<br>palautettavaa   | 51 %                                   | 44 %                                                  | AT: 10; DE: 3; NL: 3;<br>IE: 1; UK: 1; CH: 1;<br>BE: 2; ES: 1; IS: 1;                                             |

Frontex hyväksyi 7. lokakuuta 2013 yhteisiä palautusoperaatioita koskevat käytännesäännöt, joissa painotetaan pakkoon perustuvan paluun tehokkaita valvontamenettelyjä ja palautettavien henkilöiden perusoikeuksien ja ihmisarvon kunnioittamista palautusoperaatioiden aikana. Käytännesääntöjen mukaan tarkkailija (riippumaton ulkopuolinen henkilö, joka usein edustaa jotakin valtiosta riippumatonta järjestöä tai muuta riippumatonta valvontaelintä, jolle jäsenvaltio uskoo direktiivin 8 artiklan 6 kohdassa

<sup>11</sup> Vuodesta 2010 Frontexin koordinoimista yhteisistä palautusoperaatioista on raportoitu säännöllisesti maahanmuutto- ja turvapaikka-asioita koskevassa komission vuosikertomuksessa.

<sup>12</sup> Vuosina 2007–2013 koulutettiin 225 saattajaa.

tarkoitettua pakkoon perustuvaa palauttamista koskevat valvontatehtävät) saa operaatiosta etukäteen kaikki tarvittavat tiedot ja osallistuu menettelyyn jo varsinaista palauttamista edeltävästä vaiheesta (sisäinen tiedotus) sen jälkeiseen vaiheeseen (jälkipuinti) asti. Tarkkailijalla on oikeus saada käyttöönsä kaikki tarvittavat tiedot ja päästä käymään kaikissa haluamissaan paikoissa. Tarkkailijan havainnot/raportit sisällytetään yhteistä palautusoperaatiota koskevaan raportointiin. Komissio katsoo, että *kaikissa* yhteisissä palautusoperaatioissa olisi niiden näkyvyyden ja arkaluontoisuuden vuoksi oltava mukana riippumaton tarkkailija, vaikka sitä ei voimassa olevassa lainsäädännössä edellytetäkään. Tämän vuoksi käytäntöjen tarkistaminen olisi kiireellisesti tarkistettava.

Kansainvälinen siirtolaispolitiikan kehittämiskeskus (ICMPD)<sup>13</sup> toteuttaa EU:n osarahoittamaa hanketta, jonka tarkoituksena on yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden erilaisia valvontakäytäntöjä. Tavoitteena on kehittää valvontaa varten objektiiviset, läpinäkyvät kriteerit ja yhteiset säännöt ja tarjota jäsenvaltioiden käyttöön joukko riippumattomia tarkkailijoita, jotka voivat osallistua myös yhteisiin palautusoperaatioihin.

Vuonna 2012 Frontexiin perustettiin perusoikeusvaltuutetun virka, jonka ensimmäinen haltija nimitettiin tehtävänsä 17. joulukuuta 2012. Perusoikeusvaltuutetun tehtävänä on valvoa ja arvioida perusoikeuksien suojaamista kaikkien Frontexin toimintojen ja operaatioiden eli mm. yhteisten palautusoperaatioiden yhteydessä ja antaa sitä koskevia suosituksia. Perusoikeusvaltuutetulla on oltava pääsy kaikkiin tietoihin, joilla on vaikutusta perusoikeuksiin Frontexin eri toimintojen yhteydessä.

---

<sup>13</sup> Ks. <http://www.icmpd.org/Ongoing-Projects.1570.0.html>.

### III osa – Mitä seuraavaksi?

EU:n palauttamispolitiikka on viime vuosina kehittynyt merkittävästi, lähinnä sen seurauksena, että jäsenvaltiot ovat saattaneet palauttamisdirektiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään ja ryhtyneet soveltamaan sitä, jolloin alan käytänteitä on voitu parantaa ja yhdenmukaistaa. Tähän tiedonantoon sisältyvä täytäntöönpanokertomus osoittaa, että direktiivin täytäntöönpanossa on useissa jäsenvaltioissa yhä puutteita, jotka liittyvät muun muassa säilöönotto-olosuhteisiin sekä pakkoon liittyvää paluuta koskevien riippumattomien valvontajärjestelmien puuttumiseen. Monissa jäsenvaltioissa voitaisiin myös käyttää nykyistä järjestelmällisemmin säilöönnotolle vaihtoehtoisia ratkaisuja ja edistää vapaaehtoista paluuta.

Komissio seuraa kaikkia täytäntöönpanokertomuksessa todettuja puutteita ja kiinnittää erityistä huomiota niiden direktiivin säännösten täytäntöönpanoon, jotka liittyvät palautettavien säilöönottoon, oikeudellisiin takeisiin ja oikeussuojakeinoihin sekä alaikäisten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kohteluun palauttamismenettelyjen yhteydessä. Uuden Schengen-arviointimekanismin myötä käyttöön otettu arviointijärjestelmä, jota komissio koordinoi ja valvoo, tarjoaa uusia mahdollisuuksia tarkastella ja arvioida jäsenvaltioiden käytänteitä näillä aloilla. Samalla voidaan tarkistaa, noudattavatko jäsenvaltiot täysimääräisesti direktiiviä ja kansainvälisiä ihmisoikeusnormeja.

EU:hun suuntautuvia laittomia muuttovirtoja ei voida hallita tehokkaasti yksinomaan palauttamispolitiikan avulla, vaan tueksi tarvitaan *maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa*, jonka painopisteitä ovat

- muuttoliikkeeseen liittyviä kysymyksiä koskeva tehostettu vuoropuhelu ja yhteistyö EU:n ulkopuolisten lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa, tavoitteena yhteisiin intresseihin perustuvien kumppanuuksien luominen;
- käytännön yhteistyön lisääminen jäsenvaltioiden kesken sekä Frontexin, kansainvälisten järjestöjen ja valtiosta riippumattomien järjestöjen kanssa;
- muiden välineiden ja toimintalinjojen, kuten tehokkaan rajavalvonnan, ihmiskaupan ja ihmisten salakuljetuksen torjunnan samanaikainen kehittäminen;
- ulkopolitiikan näkökohtien yhdentäminen EU:n maahanmuuttopolitiikkaan ja sisäisen ja ulkoisen ulottuvuuden kytkeminen toisiinsa. Olisi hyödynnettävä EU:n ulkosuhdehallinnon laatimaa yleiskatsausta EU:n ulkosuhteiden kokonaistilasta.

EU:n palauttamispolitiikkaa koskevissa tulevista toiminnoissa on otettava huomioon kaikki nämä näkökohdat ja tekijät.

Tulevista toiminnoista keskitytään jäljempänä esitettäviin kysymyksiin ja ehdotuksiin.

#### **1. Huolehditaan palauttamisdirektiivin asianmukaisesta ja tuloksellisesta täytäntöönpanosta**

Yksi tulevan toiminnan keskeisiä painopisteitä on palauttamisdirektiivin täytäntöönpanon valvonnan lujittaminen. Komissio seuraa järjestelmällisesti kaikkia havaittuja puutteita. Tässä kertomuksessa käsitellyistä aiheista on jo aloitettu useita EU-pilottimenettelyjä ja muita on tarkoitus käynnistää lähiaikoina. Kansallisilla tuomioistuimilla on jo nyt vahva asema tässä prosessissa, koska ne ovat etulinjassa unionin lainsäädännön täytäntöönpanon valvonnassa jäsenvaltioissa ja niiden tehtävänä on hankkia tarvittaessa lisäselvityksiä tekemällä ennakkoratkaisupyynnöt Euroopan unionin tuomioistuimelle.



Useilla osapuolilla on aktiivinen rooli palauttamisdirektiivin täytäntöönpanon kehittämisessä. Näitä ovat:

⇒ ennen muuta komissio, joka toimii **unionin oikeuden valvojana** sille SEUT-sopimuksen 258 artiklalla annettujen valtuuksien nojalla;

⇒ komissio ja jäsenvaltiot, jotka voivat korostaa palauttamista koskevan EU:n säännösten noudattamista uuden **Schengen-arviointimekanismin** puitteissa;

⇒ **kansalliset elimet**, jotka valvovat **pakkoon perustuvaa paluuta** koskevia käytännön menettelyjä direktiivin 8 artiklan 6 kohdan nojalla.

## 2. Edistetään johdonmukaisempien ja perusoikeuksien mukaisten käytänteiden omaksumista

Sen lisäksi, että komissio pyrkii varmistamaan unionin säännösten asianmukaisen täytäntöönpanon, se laatii jäljempänä mainituista kysymyksistä **ohjeita ja suosituksia**. Niiden avulla voidaan parantaa palauttamiskäytänteiden yhdenmukaisuutta perusoikeuksia koskevia vaatimuksia täysimääräisesti noudattaen.

⇒ Komissio hyväksyy vuoden sisällä **Palauttamiskäsikirjan**, jonka laatimista varten se kuulee palauttamisasioiden kontaktiryhmää. Käsikirjassa on tarkoitus esittää yhteiset suuntaviivat, parhaat käytänteet ja suositukset, joita jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat soveltaa palauttamistoimien yhteydessä ja joita voidaan käyttää vertailukohtana palauttamista koskevien Schengen-arviointien yhteydessä. Käsikirja perustuu palauttamista koskevaan EU:n säännöstöön ja alan kansainvälisiin normeihin, joita ovat kehittäneet mm. Euroopan neuvoston puitteissa toimiva kidutuksen vastainen komitea ja YK:n lapsen oikeuksien komitea yleiskommentissaan N:o 14 (2013) lapsen oikeudesta siihen, että hänen etunsa otetaan häntä koskevia päätöksiä tehtäessä aina huomioon ensisijaisena. Käsikirjan aiheita ovat mm. vapaaehtoisen paluun edistäminen, pakkokeinojen oikeasuhteinen käyttö, pakkoon perustuvan paluun valvonta, maastapoistamisen lykkäminen, alaikäisten palauttaminen, tehokkaat oikeussuojakeinot, ennen palauttamista sovellettavat takeet, inhimilliset ja ihmisarvoa kunnioittavat säilöönotto-olosuhteet sekä haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä koskevat takeet.

⇒ **Perusoikeuksien mukaiset arviointikäytänteet:** Komissio jatkaa tämän kysymyksen käsittelyä kontaktiryhmässä ja esittää palauttamiskäsikirjassa suosituksia, jotka perustuvat perusoikeusviraston vuonna 2012 laatimaan selvitykseen.

⇒ **Säilöönnotolle vaihtoehtoisten ratkaisujen edistäminen:** Euroopan muuttoliikeverkosto tekee vuonna 2014 selvityksen säilöönnotolle vaihtoehtoista ratkaisusta tähän liittyvien parhaiden käytänteiden määrittämistä ja levittämistä varten.

⇒ **Palautettavien laittoman oleskelun kriminalisointi:** Komissio käsittelee Palauttamiskäsikirjassa Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvia jäsenvaltioille asetettuja rajoituksia, jotka koskevat palautettaville määrättäviä rikosoikeudellisia seuraamuksia.

⇒ **Palautettavat henkilöt, joita ei voida poistaa maasta:** Komissio kerää nykyisten parhaiden kansallisten käytänteiden pohjalta parhaita esimerkkejä siitä, miten voidaan välttää tilanteiden pitkittyminen ja varmistaa, että henkilöt, joita ei voida poistaa maasta, eivät jää epämääräiseksi ajaksi vaille perusoikeuksia ja joudu mahdollisesti lainvastaisesti uudelleen säilöönnotetuiksi.

⇒ **Säilöönottoa koskevien Euroopan neuvoston normien kodifointi:** Komissio kannattaa julistusta, jonka kidutuksen ennaltaehkäisystä vastaavat Euroopan kansalliset valvontaelimet antoivat maahanmuuttajien säilöönottoa Euroopassa käsittelevässä konferenssissa (Strasbourg 21. ja 22. marraskuuta 2013). Julistuksen mukaan Euroopan neuvoston olisi laadittava maahanmuuttajien säilöönottoa varten yksityiskohtaiset säännöt, jotka perustuvat voimassa oleviin kansainvälisiin ja alueellisiin ihmisoikeusnormeihin ja joita sovellettaisiin maahanmuuttaja-aseman perusteella tapahtuvaan säilöönottoon.

### **3. Kehitetään vuoropuhelua ja yhteistyötä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa**

Yhteistyö maahanmuuttajien EU:n ulkopuolella sijaitsevien lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa on olennaisen tärkeää, jotta voidaan parantaa valmiuksia hallita muuttovirtoja ja puuttua haasteisiin, joita liittyy sellaisten kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseen, joilla ei ole (enää) laillista oikeutta oleskella EU:n alueella.

EU käy kahdenvälistä ja alueellista vuoropuhelua EU:n ulkopuolisten maiden kanssa ja tekee niiden kanssa yhteistyötä lukuisilla eri foorumeilla kaikkien osapuolten hyödyksi. Aiheet kattavat monenlaisia kysymyksiä toimielinten ja valmiuksien kehittämisestä ja laillisten maahanmuuttajien tuloksellisesta kotouttamisesta paluun hallintaan ja takaisinottovelvoitteiden tulokselliseen täytäntöönpanoon. Maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan mukaisesti olisi kannustettava myös lähtö- ja kauttakulkumaita tarjoamaan kansainvälistä suojelua sitä tarvitseville kansainvälisten normien mukaisesti, parantamaan turvapaikka- ja vastaanottovalmiuksiaan ja toimivien muuttoliikejärjestelyjen kehittämistä sekä suojaamaan muuttajien perusoikeuksia kiinnittämällä erityistä huomiota haavoittuvassa asemassa oleviin, kuten ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin, ihmiskaupan uhreihin, naisiin ja lapsiin. Näille EU:n ulkopuolisille maille olisi annettava apua edellä mainittujen toimien toteuttamista varten. EU:n olisi laajennettava yhteistyötään asianomaisten maiden kanssa, jotta voidaan parantaa niiden valmiuksia palauttamisen ja takaisinoton alalla ja avustaa kumppanimaita takaisinottosopimusten neuvottelemisessa muiden EU:n ulkopuolisten maiden kanssa.

⇒ **Palauttamispolitiikka** otetaan myös jatkossa johdonmukaisesti huomioon **maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan täytäntöönpanossa ja kehittämisessä**, muun muassa **liikkuvuuskumppanuuksien** ja EU:n ulkopuolisten maiden kanssa laadittavien **maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevien yhteisten toimintasuunnitelmien** yhteydessä;

⇒ **Kannustimet:** On huolehdittava siitä, että palauttamista, takaisinottoa ja uudelleenkotouttamista koskeva yhteistyö on osa tasapainoista ja johdonmukaista EU-politiikkaa EU:n ulkopuolisia maita kohtaan ja että se perustuu yhteisiin etuihin, jotka voivat liittyä esimerkiksi liikkuvuutta koskevien säännösten lujittamiseen ja muihin politiikanaloihin kuten kauppaan, yritystoimintaan ja teollisuuteen.

⇒ **Valmiuksien kehittäminen:** Toimia EU:n ulkopuolisten maiden valmiuksien kehittämiseksi palauttamisen ja takaisinoton alalla lujitetaan esimerkiksi parantamalla kumppanimaiden toimivaltaisten viranomaisten valmiuksia vastata takaisinottohakemuksiin annetussa määräjassa, tunnistaa palautettavat henkilöt ja antaa paluumuuttajille tarvittavaa apua ja tukea uudelleenkotoutumisessa.

⇒ Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston yhtenä painopisteenä on **kestävä paluu** ja muuttajien **uudelleenkotoutuminen** alkuperämaahan. Tätä varten kehitetään mm. näiden maiden valmiuksia hallinnoida palauttamista ja uudelleenkotouttamista.

⇒ Komissio toteuttaa aktiivisesti seurantatoimia, jotka perustuvat **EU:n takaisinottosopimusten arvioinnissa vuonna 2011** todettuihin haasteisiin ja komission tässä yhteydessä antamiin suosituksiin, jotka koskevat mm. vapaaehtoisen paluun suosimista (suositus nro 13) ja pilottihankkeen käynnistämistä paluumuuttajien tilanteen seuraamiseksi paluun jälkeen (suositus nro 15).

#### **4. Parannetaan palauttamiseen liittyvää jäsenvaltioiden operatiivista yhteistyötä**

Tehostetaan perusoikeuksien mukaisia palauttamismenettelyjä ja johdonmukaista palauttamispolitiikkaa tekemällä operatiivista ja käytännön yhteistyötä mm. seuraavilla aloilla:

- vapaaehtoisen paluun edistäminen;
- lapsen edun kunnioittaminen palauttamismenettelyissä;
- kansallisten valvontaelinten vuorovaikutus;
- tilastojen kehittäminen;
- henkilötietojen vaihto;
- matkustusasiakirjojen myöntäminen.

⇒ Komissio kehittää yhteistyötä valtioiden ja sidosryhmien kesken erityisesti **vapaaehtoisen paluun alalla Euroopan muuttoliikeverkoston puitteissa**, joka tarjoaa hyvät edellytykset tietojen keräämiseen ja jakamiseen.

⇒ Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston yhtenä painopisteenä on **vapaaehtoisen paluun edistäminen**, samalla kun huolehditaan siitä, että vapaaehtoisen paluun kannustamista ei muodostu ei-toivottua vetovoimatekijää. On myös edistettävä tiiviissä yhteistyössä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa toimenpiteitä, joilla helpotetaan paluumuuttajien tarvitsemien matkustusasiakirjojen saantia.

⇒ **Vapaaehtoisten paluumuuttajien maitse tapahtuvaa kauttakulkua** voitaisiin helpottaa soveltamalla Schengen-käsikirjan liitettä 39 (vakiolomake palauttamispäätöksen tunnustamista varten maitse tapahtuvan kauttakulun yhteydessä). Niitä jäsenvaltioita, jotka eivät vielä käytä kyseistä lomaketta, kehoitetaan tekemään niin.

⇒ Muuta operatiivista yhteistyötä, joka liittyy **ilman huoltajaa olevien alaikäisten** palauttamiseen ja uudelleenkotouttamiseen, olisi edistettävä sekä jäsenvaltioiden kesken että jäsenvaltioiden ja EU:n ulkopuolisten maiden kesken. Olisi myös tuettava jäsenvaltioiden ja EU:n ulkopuolisten maiden lastensuojelujärjestelmien keskinäistä yhteistyötä käyttäen

turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston rahoituskeinoja parhaalla mahdollisella tavalla.

⇒ **Palauttamiseen liittyviä tilastotietoja on tarkoitus parantaa** erityisesti hyödyntämällä niitä yksityiskohtaisia tietoja, joita Frontex on alkanut saada jäsenvaltioilta, sekä selvittämällä, miten vapaaehtoisesta paluusta voitaisiin saada parempia tietoja, ja kannustamalla keräämään tietoja johdonmukaisemmin.

⇒ Komissio kannustaa direktiivin 8 artiklan 6 kohdan nojalla perustettuja **pakkoon perustuvaa paluuta seuraavia kansallisia valvontaelimiä tehostamaan parhaiden käytänteiden vaihtoa** ja yhtenäistämään valvontakäytäntöjä erityisesti Frontexin koordinoimien yhteisten operaatioiden yhteydessä.

⇒ **VIS- ja SIS-järjestelmien tarjoamia mahdollisuuksia olisi hyödynnettävä tehokkaammin palauttamispolitiikan alalla.** Etenkin SIS II -järjestelmän uudelleentarkastelu, joka on määrä toteuttaa vuoteen 2016 mennessä, tarjoaa tilaisuuden parantaa palauttamispolitiikan ja SIS II -järjestelmän keskinäistä johdonmukaisuutta. Samalla voitaisiin ehdottaa, että jäsenvaltiot velvoitettaisiin tekemään palauttamisdirektiivin nojalla annettujen maahantulokieltojen perusteella tätä koskeva ilmoitus myös SIS II -järjestelmässä.

⇒ Operatiivista yhteistyötä jäsenvaltioiden kesken ja jäsenvaltioiden ja EU:n ulkopuolisten maiden kesken edistetään keskittymällä erityisesti **henkilöiden tunnistamiseen ja matkustusasiakirjojen myöntämiseen** tietosuojavaatimusten mukaisesti.

⇒ Euroopan muuttoliikeverkosto laatii vuonna 2014 selvityksen aiheesta **Laittomien maahanmuuttajien palauttamiseen ja uudelleenkotouttamiseen liittyvät hyvät käytänteet: jäsenvaltioiden antamat maahantulokiellot sekä takaisinottosopimusten käyttö ja niitä koskeva politiikka.** Selvityksen avulla pyritään parantamaan palauttamispolitiikkojen tuloksellisuutta kokoamalla yhteen ja vertailemalla jäsenvaltioiden kokemuksia näistä palauttamisprosessin näkökohdista.

## **5. Vahvistetaan Frontexin asemaa palauttamispolitiikassa**

Toteuttamalla tiettyjä palauttamiseen liittyviä operatiivisia toimia yhteisesti unionin tasolla voidaan saavuttaa selkeää lisäarvoa. Frontexilla on tässä suhteessa merkittävä koordinointitehtävä, jota sen olisi hyödynnettävä ennakoivasti. Tehtäviään suorittaessaan Frontexin on varmistettava, että operaatiot toteutetaan unionin säännösten ja EU:n perusoikeuskirjan mukaisesti.

⇒ Frontexin olisi tehostettava yhteisten palauttamisoperaatioiden koordinointia, jotta voidaan varmistaa, että **palautettavien henkilöiden inhimillistä ja kunnioittavaa kohtelua koskevia yhteisiä normeja** noudatetaan esimerkillisellä tavalla, eikä vain niin, että oikeudelliset velvoitteet täyttyvät. Tätä varten komissio pyytää **Frontexia mukauttamaan yhteisiä palautusoperaatioita koskevia käytännesääntöjään** ensi tilassa siten, että säännöissä mainitaan nimenomaisesti, että riippumaton valvonta koskee kaikkia palautusoperaatioita.

⇒ Frontexia kannustetaan jatkamaan jäsenvaltioiden tukemista tarjoamalla niille **palauttamiskysymyksiä koskevaa koulutusta**, jossa keskitytään erityisesti palautettavien henkilöiden perusoikeuksien turvaamiseen palauttamismenettelyjen aikana.

#### **IV osa – Täytäntöönpanokertomus: Palauttamisdirektiivin 2008/115/EY vaikutus jäsenvaltioiden palauttamispolitiikkoihin ja -käytänteisiin**

Palauttamisdirektiivin täytäntöönpanon määräaika päättyi 24. joulukuuta 2010. Direktiivi velvoittaa kaikkia jäsenvaltioita, lukuun ottamatta Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Irlantia, sekä neljää Schengen-alueeseen assosioitunutta maata. Neljä jäsenvaltiota (EE, ES, PT, SK) ilmoitti täydellisistä täytäntöönpanotoimista ennen määräajan päättymistä. Yhdeksätoista jäsenvaltiota ilmoitti täytäntöönpanotoimista vuonna 2011 ja viisi (BE, LT, NL, PL ja SE) vuonna 2012. Komissio aloitti täytäntöönpanotoimista ilmoittamisen laiminlyönnin vuoksi 20 rikkomusmenettelyä, jotka kaikki lopetettiin sen jälkeen kun jäsenvaltiot olivat ilmoittaneet kansallisista täytäntöönpanotoimistaan myöhässä<sup>14</sup>. Vain Islanti ei ole edelleenkään ilmoittanut kaikista täytäntöönpanotoimista.

Komission yksiköt ovat järjestäneet direktiivin hyväksymisen jälkeen **kontaktiryhmän** puitteissa 14 kokousta<sup>15</sup> jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kanssa. Kontaktiryhmän tarkoituksena on helpottaa mahdollisten ongelmien ja vielä ratkaisemattomien kysymysten havaitsemista mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja tarjota tilaisuus avoimeen, epäviralliseen näkemystenvaihtoon. Nämä kokoukset ovat huomattavasti edistäneet direktiivin yhdenmukaista soveltamista kansallisella tasolla. Kontaktiryhmässä käytyjen keskustelujen perusteella on toteutettu kuusi **vertailututkimusta**<sup>16</sup> seuraavista aiheista:

1. *Alaikäiset palauttamismenettelyissä*
2. *Pakkoon perustuvan paluun valvonta*
3. *Paluumuuttajien uudelleenkotouttaminen*
4. *Palautettavat henkilöt, joita ei voida poistaa maasta*
5. *Palauttamisdirektiivin asianmukainen oikeudellinen täytäntöönpano jäsenvaltioissa*
6. *Palauttamisdirektiivin vaikutus käytännössä*

Komissio toteutti palauttamisdirektiivin täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa koskevan selvityksen pohjalta **palauttamisdirektiivin täytäntöönpanoa koskevan yksityiskohtaisen työohjelman (2012–2013)**, jonka puitteissa se pyysi jäsenvaltioita ilmoittamaan direktiivin täytäntöönpanoon liittyvistä, edelleen ratkaisemattomista ongelmista. Havaituista puutteista ja niiden mahdollisista ratkaisuista on keskusteltu kahdenvälisissä teknisissä kokouksissa. Nämä kokoukset ja keskustelut ovat osoittautuneet erittäin hyödyllisiksi, ja valtaosa täytäntöönpanoon liittyvistä ongelmista on onnistuttu ratkaisemaan. Jäljellä olevat ongelmat liittyvät erityisesti seuraaviin säännöksiin:

- maahantulokieltojen EU:n laajuinen voimassaolo
- pakenemisen vaaran määritelmä
- vapaaehtoista paluuta koskevan määräajan pidentämisen perusteet

<sup>14</sup> Linkki kansallisiin täytäntöönpanotoimiin on saatavilla EUR-Lexissä:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72008L0115:EN:NOT>.

<sup>15</sup> Yhteenvedot kontaktiryhmän kokouspöytäkirjoista (kysymysten ja vastausten muodossa) ovat saatavilla komission asiantuntijaryhmien rekisterissä.

<sup>16</sup> Useimmat näistä selvityksistä ovat yleisön saatavilla sisäasioiden pääosaston sivuilla Europa-palvelimella osoitteessa [ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/categories/studies](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/categories/studies).

- lentoteitse tapahtuvan maastapoistamisen yhteydessä noudatettavat säännöt
- pakkoon perustuvan paluun valvonta
- säilöönottoon määräämisen perusteet
- säilöönotto-olosuhteet.

Seitsemän jäsenvaltiota on jo muuttanut kansallista lainsäädäntöään näiden jäljellä olevien ongelmien suhteen noudattaakseen komission pyyntöjä. Kolmetoista jäsenvaltiota toteuttaa parhaillaan vastaavia toimia, ja kuusi jäsenvaltiota on virallisesti sitoutunut muuttamaan kansallista lainsäädäntöään lähitulevaisuudessa komission tiiviissä valvonnassa (raportointi kahden kuukauden välein).

Työohjelman avulla on jo saatu aikaan konkreettisia tuloksia erityisesti säilöönoton suhteen:

- niistä yhdestätoista jäsenvaltiosta, jotka eivät olleet panneet direktiivin 3 artiklan 7 kohtaa ja 15 artiklan 1 kohtaa täytäntöön kokonaisuudessaan, kuusi on muuttanut lainsäädäntöään niin, että siinä määritellään objektiiviset kriteerit sen arvioimiseksi, onko syytä olettaa, että laitton maahanmuuttaja saattaa paeta. Näin voidaan vähentää säilöön otettavien määrää.

- niistä seitsemästä jäsenvaltiosta, jotka eivät olleet panneet direktiivin 15 artiklan 4 kohtaa täytäntöön kokonaisuudessaan, kuusi on jo muuttanut tai on parhaillaan muuttamassa kansallista lainsäädäntöään niin, että siinä määrätään säilöönotto lopetettavaksi, jos maastapoistamisen toteuttamiseen ei ole kohtuullista mahdollisuutta.

- niistä kuudesta jäsenvaltiosta, jotka eivät olleet päästäneet valtiosta riippumattomia järjestöjä ja kansainvälisiä organisaatioita vierailemaan säilöönottokeskuksissaan, neljä on muuttanut lainsäädäntöään tai on parhaillaan muuttamassa sitä.

- niistä kuudesta jäsenvaltiosta, jotka eivät olleet tarkistaneet maksutonta oikeusapua koskevia sääntöjään (direktiivin 13 artiklan 4 kohta), neljä on nyt tehnyt sen.

- niistä kuudestatoista jäsenvaltiosta, jotka eivät olleet panneet täytäntöön direktiivin 8 artiklan 6 kohtaa, kolmetoista on jo hyväksynyt tai on parhaillaan hyväksymässä lainsäädäntöä, jonka nojalla perustetaan pakkoon perustuvan paluun valvontaa koskeva järjestelmä.

- niistä neljästätoista jäsenvaltiosta, jotka eivät olleet tehneet sitä, yksitoista on virallistanut tai on parhaillaan virallistamassa sitoumuksensa, jonka mukaan lentoteitse tapahtuva maastapoistaminen on toteutettava päätökseen 2004/573/EY liitettyjen, lentoteitse tapahtuvaan yhteiseen maastapoistamiseen sovellettavien turvallisuusmääräysten mukaisesti.

Niissä jäljellä olevissa tapauksissa, joissa ei ole päästy yhteisymmärrykseen eikä ole saatu jäsenvaltioilta sitoumusta kansallisen lainsäädännön muuttamisesta komission pyyntöjen mukaisesti, on jo käynnistetty useita EU-pilottimenettelyjä.

**Palauttamisdirektiivin käytännön täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa** tehtiin vuosina 2012–2013 selvitys, joka valmistui lokakuussa 2013. Selvitys toteutettiin ns. metatutkimuksena, joka perustui erityyppisiin olemassa oleviin tietoihin ja selvityksiin sekä eri sidosryhmien panokseen.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Toimeksisaaja velvoitettiin kuulemaan seuraavia sidosryhmiä:

Saadakseen kattavamman käsityksen tilanteesta kentällä komissio on myös tutkinut erilaisia alakohtaisia selvityksiä ja raportteja, joita ovat laatineet jäsenvaltioiden tilanteesta mm. perusoikeusvirasto, Euroopan neuvoston eri elimet, UNHCR ja erilaiset valtiosta riippumattomat järjestöt (mm. Amnesty International, Human Rights Watch, Pro-Asyl). Tietojenkeruuta vaikeutti huomattavasti se, että useimmista selvityksessä käsitellyistä aiheista oli kerätty jäsenvaltioissa järjestelmällisesti hyvin vähän määrällistä tietoa. Esimerkiksi sellaisista keskeisistä tekijöistä kuin säilöönoton keskimääräisestä kestosta, säilöönoton perusteista, epäonnistuneiden palauttamisten lukumäärästä sekä maahantulokieltojen käytöstä oli saatavilla tietoa vain osasta jäsenvaltioita. Tietojen vertailukelpoisuutta EU:n tasolla heikentää myös se, että tiedonkeruu ei useinkaan perustu yhteisiin määritelmiin tai menettelytapoihin.

Kuten edellä todettiin, **komissio toteuttaa järjestelmällisesti toimenpiteitä kaikkien tässä täytäntöönpanokertomuksessa mainittujen puutteiden korjaamiseksi.** Tässä kertomuksessa käsitellyistä aiheista on jo aloitettu useita EU-pilottimenettelyjä ja muita on tarkoitus käynnistää lähiaikoina.

## **1. Säilöönotto maastapoistamista varten**

### *a) Säilöönoton perusteet ja kesto (15 artikla)*

Direktiivin 15 artiklan mukaan palauttamismenettelyn piiriin kuuluvien kolmansien maiden kansalaisten ”säilöönoton on oltava mahdollisimman lyhytaikainen ja sitä saa jatkaa vain niin kauan kuin asianmukaisella ripeydellä hoidettavat maastapoistamisjärjestelyt ovat kesken”, jos on olemassa pakenemisen vaara tai jos asianomainen välttelee tai vaikeuttaa palauttamisen valmistelua tai maastapoistamista. Säilöönotosta on tehtävä hallintoviranomaisen tai tuomioistuimen päätös, ja sitä on tarkasteltava uudelleen ”kohtuullisin väliajoin”. Säilöönotto on lakkautettava, ”kun käy ilmi, että kohtuullista mahdollisuutta maastapoistamisen toteuttamiseen ei enää ole oikeudellisten tai muiden näkökohtien vuoksi”. Jäsenvaltioiden on määriteltävä säilöönoton enimmäiskesto, joka saa olla pääsääntöisesti enintään kuusi kuukautta ja poikkeustapauksissa yhteensä 18 kuukautta. Euroopan unionin tuomioistuin on täsmentänyt oikeuskäytännössään säilöönottoa koskevia direktiivin säännöksiä useiden seikkojen osalta. Asiassa C-357/09 (Kadzoev) antamassaan tuomiossa Euroopan unionin tuomioistuin nimenomaisesti vahvisti **säilöönottoa** koskevien palauttamisdirektiivin artiklojen suojeluun liittyviä elementtejä korostamalla, että **säilöönotto ei ole enää perusteltua ja asianmukainen henkilö on vapautettava välittömästi, jos kohtuullista mahdollisuutta toteuttaa maastapoistaminen EU:n ulkopuoliseen maahan säilöönoton sallitun enimmäiskeston aikana ei ole. Lisäksi tuomioistuin täsmensi, että palauttamisdirektiiviin perustuvaa säilöönottoa ei voida perustella yleiseen**

- 
1. lainkäyttöviranomaiset/tuomarit, joiden tehtävänä on valvoa palauttamispolitiikkaa / käsitellä sitä koskevia muutoksenhakuja (kuuleminen kansallisten ja kansainvälisten tuomariyhdistysten välityksellä);
  2. lakimiehet ja palautettaville henkilöille oikeusapua antavat elimet (kuuleminen kansallisten ja kansainvälisten lakimiesyhdistysten välityksellä);
  3. paluun valvontaelimet (palauttamisdirektiivin 8 artiklan 6 kohdan nojalla perustetut elimet);
  4. sidosryhmät, jotka avustavat maahanmuuttajia tai puolustavat heidän etujaan (valtiosta riippumattomat järjestöt, etujärjestöt);
  5. sidosryhmät, jotka kommentoivat / tutkivat palauttamispolitiikkaa (valtiosta riippumattomat järjestöt, tutkijat ym.);
  6. kansainväliset järjestöt, joiden toimialaan palauttamiskysymykset kuuluvat (YK:n pakolaisasiain päävaltuutettu UNHCR, Kansainvälinen siirtolaisjärjestö IOM, Punainen risti ym.).



**järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen liittyvillä syillä.** Asiassa C-534/11 (Arslan) annettu tuomio koski palauttamiseen liittyvän säilöönnoton suhdetta turvapaikan hakemiseen liittyvään säilöönottoon (direktiivin 2003/9 nojalla). Tuomioistuin **täsmensi, että näiden kahden eri järjestelmän olemassaolo ei merkitse sitä, että jäsenvaltioilla olisi velvollisuus automaattisesti vapauttaa palautusta odottava säilöönnotettu henkilö vain siksi, että hän hakee turvapaikkaa, edellyttäen että jäsenvaltiot tekevät kansallisen lainsäädännön mukaisesti viipymättä päätöksen säilöönnoton jatkamisesta turvapaikkasäännösten nojalla.**

Arviointi on osoittanut, että vaikka jäsenvaltiot ovat useimmiten muuttaneet lainsäädäntöään varmistaakseen, että se on direktiivin 15 artiklan mukainen, säännösten täytäntöönpano käytännössä **vaihtelee huomattavasti.** Tämä näkyy esimerkiksi siinä, miten tulkitaan vaatimusta, jonka mukaan säilöönottoa on tarkasteltava uudelleen ”kohtuullisin väliajoin”. Joissakin jäsenvaltioissa uudelleentarkastelu suoritetaan viikoittain, toisissa se taataan vain säilöönottajakson lopussa (eli mahdollisesti vasta kuuden kuukauden kuluttua). Tämän vaatimuksen suhteen onkin parannettava yhdenmukaisuutta, ja monet sidosryhmät ovat vaatineet lisäohjeita kyseisen ilmaisun tulkinnasta.

Toisaalta **säilöönnoton määräämisperusteiden** tulkintaa koskevat käytänteet ovat yhdenmukaisempia, sillä useimmissa jäsenvaltioissa tärkeimpiä perusteita ovat pakenemisen vaara ja/tai palauttamisen vaikeuttaminen. Toinen usein mainittu säilöönnottoperuste on tarve selvittää palautettavan henkilön asiakirjoihin ja henkilöllisyyteen liittyviä seikkoja yhteistyössä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Direktiivin 3 artiklan 7 kohtaan perustuva **’pakenemisen vaaran’ käsite** on vaikuttanut jäsenvaltioiden määritelmiin ja niiden perusteiden käyttöön, joiden nojalla säilöönnottopäätökset tehdään, mikä on – vaihtelevassa määrin – edistänyt oikeusvarmuutta. Useimmissa jäsenvaltioissa tärkeimmät perusteet, joiden mukaan pakenemisen vaaraa arvioidaan, ovat se, ettei palautettava henkilö ole esittänyt tarvittavia asiakirjoja tai että hän on käyttänyt väärää henkilöllisyyttä. Muita pakenemisen vaaran arvioinnissa usein käytettyjä perusteita ovat:

- väärennettyjen asiakirjojen käyttö tai asiakirjojen tuhoaminen
- vakinaisen asuinpaikan puuttuminen
- nimenomaisesti ilmaistu aikomus olla noudattamatta määräyksiä
- rikostuomio.

Taulukko 2: ’Pakenemisen vaaran’ arvioinnissa käytettävät perusteet

| Usein käytetyt perusteet ’pakenemisen vaaran’ arvioimiseksi    | Kyseistä perustetta käyttävien jäsenvaltioiden lukumäärä |
|----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| Asiakirjojen puuttuminen                                       | 13                                                       |
| Kieltäytyminen yhteistyöstä henkilöllisyyden selvittämiseksi   | 11                                                       |
| Vakinaisen asuinpaikan puuttuminen                             | 7                                                        |
| Väärennettyjen asiakirjojen käyttö tai asiakirjojen tuhoaminen | 7                                                        |
| Ilmoittautumisvelvollisuuden toistuva laiminlyönti             | 7                                                        |
| Nimenomaisesti ilmaistu aikomus olla noudattamatta määräyksiä  | 6                                                        |
| Rikostuomio                                                    | 6                                                        |
| Voimassaolevan maahantulokiellon noudattamatta jättäminen      | 5                                                        |
| Palauttamispäätöksen rikkominen                                | 5                                                        |

| Usein käytetyt perusteet 'pakenemisen vaaran' arvioimiseksi | Kyseistä perustetta käyttävien jäsenvaltioiden lukumäärä |
|-------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| Aiempi käytös (esim. pakeneminen)                           | 4                                                        |
| Varojen puute                                               | 4                                                        |
| Toisen jäsenvaltion antama palauttuspäätös                  | 4                                                        |
| Vapaaehtoista paluuta koskevan velvoitteen laiminlyönti     | 3                                                        |

Lähde: MATRIX 2013.

On huomattava, että tarkastelun kohteena olevissa jäsenvaltioissa on myös johdonmukaisesti **lisätty säilöönnotolle vaihtoehtoisien ratkaisujen soveltamista**. Monien jäsenvaltioiden lainsäädännössä säädetään nyt säilöönnotolle vaihtoehtoisista ratkaisuista. Tutkimusten perusteella säilöönnotolle vaihtoehtoisin ratkaisuihin voi liittyä erilaisia hyötynäkökohtia säilöönnottoon verrattuna, minkä lisäksi niiden avulla voidaan tietyin edellytyksin saada aikaan huomattavia säästöjä. Käytännössä monet jäsenvaltiot kuitenkin soveltavat säilöönnotolle vaihtoehtoisia ratkaisuja vain harvoin. Tärkeimpiä vaihtoehtoisia ratkaisuja näyttävät olevan vaatimus 'säännöllisestä ilmoittautumisesta viranomaisille' ja 'määräys asettua asumaan viranomaisten osoittamaan paikkaan'. 'Velvollisuus luovuttaa passi ja muut asiakirjat' kuuluu niin ikään useimmin sovellettuihin säilöönnotolle vaihtoehtoisin ratkaisuihin.

### Taulukko 3: Säilöönnotolle vaihtoehtoisien ratkaisujen oikeudellinen ja käytännön soveltaminen

|                  | Asuinpaikkaa koskevat rajoitukset |            | Säännöllinen ilmoittautuminen viranomaisille |            | Velvollisuus luovuttaa asiakirjat |            | Takuutalletus |            | Sähköinen valvonta |            |
|------------------|-----------------------------------|------------|----------------------------------------------|------------|-----------------------------------|------------|---------------|------------|--------------------|------------|
|                  | Oik. sov.                         | Käyt. sov. | Oik. sov.                                    | Käyt. sov. | Oik. sov.                         | Käyt. sov. | Oik. sov.     | Käyt. sov. | Oik. sov.          | Käyt. sov. |
| AT               | kyllä                             | kyllä      | kyllä                                        | kyllä      | ei                                | ei         | kyllä         | kyllä      | ei                 | ei         |
| BE <sup>18</sup> | ei                                | ei         | ei                                           | ei         | ei                                | ei         | ei            | ei         | ei                 | ei         |
| BG               | ei                                | ei         | kyllä                                        | –          | kyllä                             | –          | ei            | ei         | ei                 | ei         |
| CY               | ei                                | ei         | ei                                           | ei         | ei                                | ei         | ei            | ei         | ei                 | ei         |
| CZ               | ei                                | ei         | kyllä                                        | kyllä      | ei                                | ei         | kyllä         | ei         | ei                 | ei         |
| DE               | kyllä                             | –          | kyllä                                        | kyllä      | kyllä                             | kyllä      | ei            | ei         | ei                 | ei         |
| DK               | kyllä                             | kyllä      | kyllä                                        | kyllä      | kyllä                             | kyllä      | kyllä         | ei         | kyllä              | ei         |
| EE               | kyllä                             | kyllä      | kyllä                                        | kyllä      | kyllä                             | kyllä      | ei            | ei         | ei                 | ei         |
| EL               | kyllä                             | ei         | kyllä                                        | ei         | kyllä                             | ei         | kyllä         | ei         | ei                 | ei         |
| ES               | kyllä                             | –          | kyllä                                        | –          | kyllä                             | kyllä      | ei            | ei         | ei                 | ei         |
| FI               | ei                                | ei         | kyllä                                        | –          | kyllä                             | –          | kyllä         | –          | ei                 | ei         |
| FR               | kyllä                             | –          | kyllä                                        | ei         | kyllä                             | kyllä      | ei            | ei         | kyllä              | –          |
| HU               | kyllä                             | –          | kyllä                                        | –          | kyllä                             | –          | ei            | ei         | ei                 | ei         |
| IT               | kyllä                             | –          | kyllä                                        | –          | kyllä                             | –          | kyllä         | –          | ei                 | ei         |
| LT               | kyllä                             | kyllä      | kyllä                                        | kyllä      | ei                                | ei         | ei            | ei         | ei                 | ei         |
| LU               | kyllä                             | ei         | kyllä                                        | ei         | ei                                | ei         | ei            | ei         | ei                 | ei         |
| LV               | ei                                | ei         | kyllä                                        | kyllä      | kyllä                             | kyllä      | ei            | ei         | ei                 | ei         |
| MT               | ei                                | ei         | kyllä                                        | kyllä      | ei                                | ei         | kyllä         | kyllä      | ei                 | ei         |
| NL               | kyllä                             | –          | kyllä                                        | –          | kyllä                             | –          | kyllä         | kyllä      | ei                 | ei         |
| PL               | kyllä                             | ei         | kyllä                                        | ei         | ei                                | ei         | ei            | ei         | ei                 | ei         |
| PT               | kyllä                             | –          | kyllä                                        | –          | kyllä                             | –          | kyllä         | –          | kyllä              | –          |

<sup>18</sup> Belgia ei sovelleta mitään mainituista säilöönnoton vaihtoehtoja, mutta se on vuodesta 2008 tarjonnut erityismajoitusta ja neuvontaa perheille, mikä on erään valtiosta riippumattoman järjestön tuoreessa julkaisussa määritelty parhaaksi käytänteeksi.

|    |       |       |       |       |       |       |       |    |       |    |
|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----|-------|----|
| RO | kyllä | –     | kyllä | –     | ei    | ei    | ei    | ei | ei    | ei |
| SE | kyllä | –     | kyllä | –     | kyllä | –     | ei    | ei | ei    | ei |
| SI | kyllä | kyllä | kyllä | kyllä | kyllä | ei    | kyllä | ei | ei    | ei |
| SK | kyllä | ei    | kyllä | ei    | ei    | ei    | kyllä | ei | ei    | ei |
| CH | kyllä | ei    | kyllä | kyllä | kyllä | ei    | kyllä | ei | ei    | ei |
| IS | kyllä | –     | kyllä | kyllä | kyllä | –     | ei    | ei | ei    | ei |
| LI | kyllä | kyllä | ei    | ei    | kyllä | kyllä | ei    | ei | ei    | ei |
| NO | kyllä | –     | kyllä | –     | kyllä | –     | ei    | ei | ei    | ei |
| IE | kyllä | –     | kyllä | kyllä | kyllä | –     | kyllä | ei | ei    | ei |
| UK | kyllä | –     | kyllä | –     | kyllä | –     | kyllä | –  | kyllä | –  |

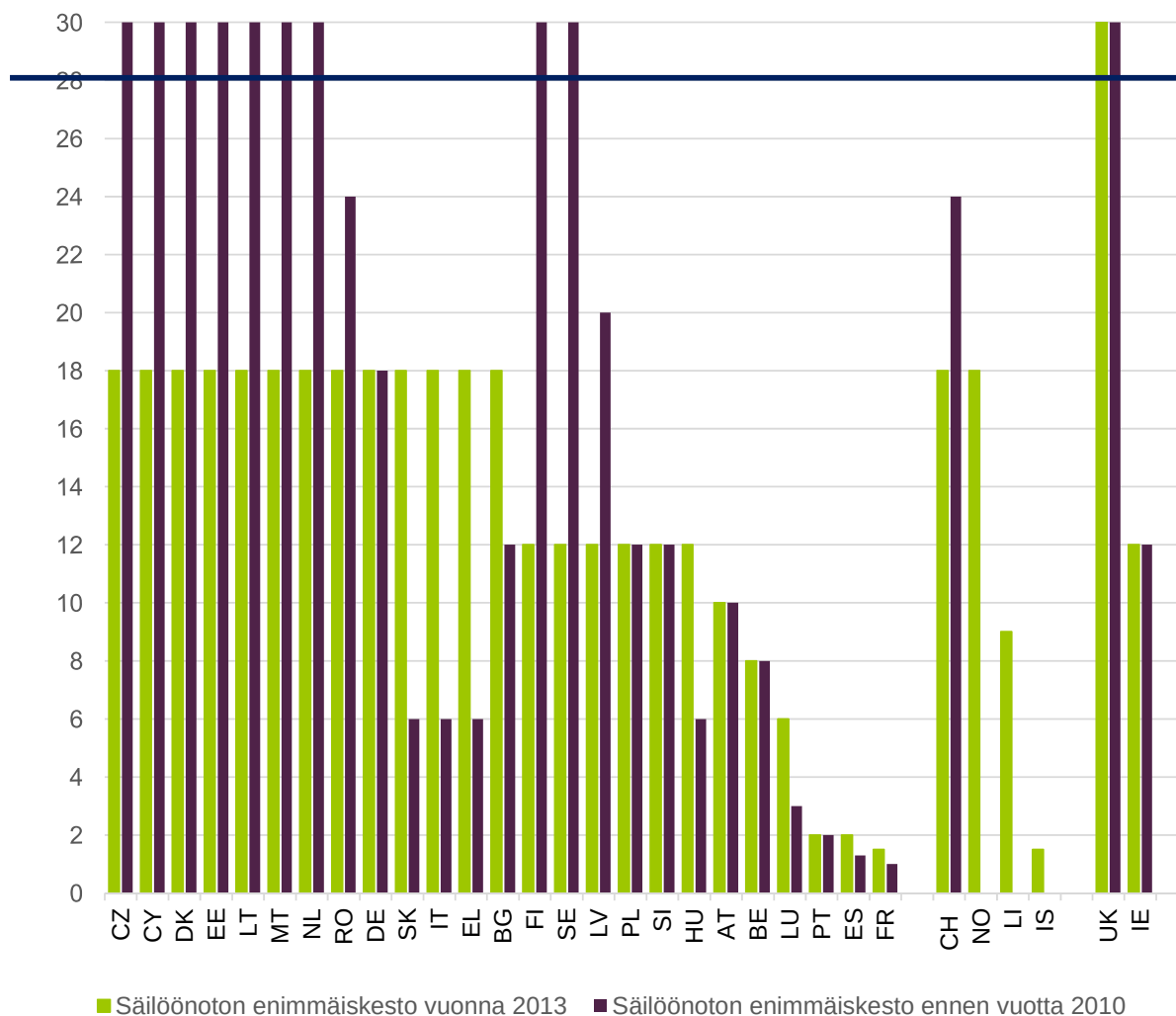
—: tietoja ei ole saatavilla

Lähde: MATRIX 2013.

Useimmissa jäsenvaltioissa **ei ole julkisia tukijärjestelyjä** laittomille maahanmuuttajille, jotka vapautetaan säilöönnotosta sen vuoksi, ettei maastapoistamisen toteuttamiseen ole kohtuullista mahdollisuutta. Koska jäsenvaltioille ei ole asetettu konkreettista oikeudellista velvoitetta antaa aineellista apua näille henkilöille, he ovat joutuneet oikeudellisesti epäselvään tilanteeseen, jossa he voivat turvautua ainoastaan yksityiseen tai vapaaehtoissektoriin tai päätyvät kenties pimeille työmarkkinoille turvatakseen toimeentulonsa. Muutamat jäsenvaltiot ovat näyttäneet hyvää esimerkkiä tarjoamalla näille henkilöille kuukausiavustuksen ja auttamalla heitä majoituksen järjestämisessä.

Ennen palauttamisdirektiivin hyväksymistä **säilöönoton enimmäiskesto** vaihteli huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen. Ainakin yhdeksässä jäsenvaltiossa palautettavien henkilöiden säilöönnotolle **ei ollut määritelty enimmäisrajaa**. Palauttamisdirektiivi on edistänyt säilöönoton enimmäiskeston yhdenmukaistamista ja yleensä lyhentänyt sitä kaikkialla EU:ssa.

Taulukko 4: Säilöönoton enimmäiskesto ennen palauttamisdirektiivin täytäntöönpanoa ja sen jälkeen



Lähde: MATRIX 2013.

Laillista säilöönottoaikaa on pidennetty kahdeksassa jäsenvaltiossa ja lyhennetty kahdessatoista jäsenvaltiossa. On huomattava, että käytännössä keskimääräinen säilöönottoaika näyttäisi olevan huomattavasti lyhyempi kuin laissa säädetty enimmäisaika.

Taulukko 5: Säilöönoton kesto käytännössä

| JV | Säilöönoton kesto käytännössä (pv) | Lähde                                       | Ajanjakso |
|----|------------------------------------|---------------------------------------------|-----------|
| AT | 16,6*                              | Kansalliset tilastot                        | 2012      |
| BG | 64*                                | Valtiosta riippumattoman järjestön selvitys | 2011      |
| DE | alle 42***                         | Kansalliset tilastot                        | 2011      |
| DK | 31*                                | Valtiosta riippumattoman järjestön selvitys | 2011      |
| EE | 85*                                | Kansalliset tilastot                        | 2011      |
| EL | vähintään 180**                    | Kansainvälinen järjestö                     | 2012      |
| FI | 5-6**                              | Kansalliset viranomaiset                    | -         |
| FR | 13*                                | Kansalliset viranomaiset                    | -         |
| IT | 31*                                | Bolognan kaupungin viranomaiset             | -         |

| JV | Säilöönoton kesto käytännössä (pv) | Lähde                                              | Ajanjakso |
|----|------------------------------------|----------------------------------------------------|-----------|
| LU | 16*                                | Kansalliset viranomaiset                           | -         |
| NL | 120-180**                          | Valtiosta riippumaton ja kansainvälinen järjestö   | -         |
| RO | 50*                                | Kansalliset tilastot                               | 2012      |
| SE | alle 14***                         | Oikeusministeriö                                   | -         |
| IS | 1**                                | Viranomaiset ja valtiosta riippumattomat järjestöt | -         |
| LI | 1-2**                              | Viranomaiset ja valtiosta riippumattomat järjestöt | -         |
| UK | 7**                                | Kansalliset viranomaiset                           | -         |

\*Saatavilla olevien tietojen perusteella laskettu keskiarvo. Tietolähde on merkitty vasemmalta lukien kolmanteen sarakkeeseen.

\*\* Yleisimmin sovellettu säilöönottoaika haastateltujen sidosryhmien mukaan.

\*\*\* Saksassa 73 % säilöönotoista kestää virallisten tilastolähteiden mukaan alle 42 päivää.

Lähde: Matrix 2013.

#### *b) Säilöönotto-olosuhteet, myös alaikäisten ja perheiden osalta (direktiivin 16 ja 17 artikla)*

Direktiivissä säädetään eräistä **perusedellytyksistä**, joita on noudatettava palautettavien henkilöiden säilöönoton yhteydessä. Säilöönotto on esimerkiksi toteutettava erillisissä tiloissa (ei vankilassa) tai ainakin säilöönnotetut on pidettävä erillään vangeista. Säilöönnotetuille palautettaville henkilöille on järjestettävä kiireellinen terveydenhoito ja välttämätön sairaanhoito, ja heidän on voitava pitää yhteyttä oikeudellisiin edustajiin, perheenjäseniin ja konsuliviranomaisiin. Valtiosta riippumattomien järjestöjen ja muiden elinten on voitava vieraila palautettavien luona, jäsenvaltioiden mahdollisesti asettamien ennakkolupavaatimusten mukaisesti. Palautettaville henkilöille on asianmukaisella tavalla ilmoitettava heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. **Alaikäiset** (riippumatta siitä, ovatko he ilman huoltajaa vai perheensä mukana) voidaan ottaa säilöön vasta ”viimeisenä keinona” ja ”mahdollisimman lyhyeksi ajaksi”. Heidän erityistarpeensa on otettava huomioon (”lapsen etu on otettava huomioon ensisijaisesti”) ja heillä on oltava mahdollisuus vapaa-ajan toimintaan ja (säilöönoton kestosta riippuen) koulutukseen.

Direktiivissä ei säännellä yksityiskohtaisesti sellaisia säilöönottoon liittyviä seikkoja kuin huoneiden koko, pääsy saniteettitiloihin, ulkoilumahdollisuudet tai ravinto. Direktiivin johdanto-osan 17 kappaleessa kuitenkin todetaan, että säilöön otettuja olisi kohdeltava **inhimillisellä ja ihmisarvoisella tavalla** ja heidän perusoikeuksiaan kunnioittaen sekä kansainvälistä oikeutta noudattaen. Kun jäsenvaltiot antavat säilöönottomääräyksen direktiivin 15–17 artiklan nojalla, se on tehtävä EU:n perusoikeuskirjan 14 artiklan mukaisissa olosuhteissa, jotta voidaan välttää epäinhimillinen tai halventava kohtelu. Tämän jäsenvaltioille asetetun velvoitteen vaikutukset käytännössä on määritelty yksityiskohtaisesti Euroopan neuvoston yhteydessä toimivan kidutuksen vastaisen komitean vahvistamissa kidutuksen torjunnan normeissa<sup>19</sup>. Nämä normit muodostavat yleisesti tunnustetun kuvauksen säilöönottoon liittyvistä velvoitteista, joita jäsenvaltioiden on noudatettava aina säilöönoton yhteydessä ehdottomina vähimmäisvaatimuksina, jotta voidaan varmistaa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa vahvistettujen velvoitteiden sekä EU:n perusoikeuskirjaan perustuvien, EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoa koskevien velvoitteiden noudattaminen. Komissio seuraa tilannetta tarkkaan ja käyttää erityisesti uuden **Schengen-arviointimekanismin** tarjoamia mahdollisuuksia arvioida laitoksia, joita jäsenvaltiot käyttävät säilöönottoon ennen maastapoistamista, varmistaakseen, että kaikki jäsenvaltiot täyttävät nämä vaatimukset. Komissio on viime kuukausina puuttunut kaikkein räikeimmin

<sup>19</sup> Asiakirja CPT/Inf/E (2002) 1 — Rev. 2013, saatavilla osoitteessa: [www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm](http://www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm)

epäinhimillisiin säilöönotto-olosuhteisiin käynnistämällä EU-pilottimenettelyjä useita jäsenvaltioita vastaan.

Yhdeksässä jäsenvaltiossa lainsäädäntö ei täysin täytä direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa säädettyä vaatimusta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on tiukasti **pidettävä säilöön otettut erillään vangeista**. Näistä jäsenvaltioista kaksi on sitoutunut muuttamaan lainsäädäntöään. EU-pilottimenettelyjä on jo aloitettu tai niitä aloitetaan muita asianomaisia jäsenvaltioita vastaan. Käytännössä vain puolet jäsenvaltioista tarjoaa aina erilliset säilöönottotilat. Muissa jäsenvaltioissa laittomien maahanmuuttajien säilöönotto toteutetaan edelleen vankiloissa ainakin toisinaan tai usein. Saksan tuomioistuimet ovat esittäneet tästä aiheesta Euroopan unionin tuomioistuimelle vuonna 2013 kolme ennakkoratkaisupyyntöä: Asioissa C-473/13 (Bero) ja C-514/13 (Bouzalmate) tuomioistuimelta kysyttiin, onko jäsenvaltio direktiivin 16 artiklan 1 kohdan nojalla velvollinen toteuttamaan palautettavien henkilöiden säilöönoton ainoastaan erityisissä säilöönottotiloissa siinä tapauksessa, että sillä on tällaisia erityisiä tiloja vain osassa hallintoalueistaan (mutta ei kaikissa). Asiassa C-474/13 (Thi Ly Pham) kysyttiin, onko kansallinen hallintokäytäntö, jonka mukaan palautettava henkilö voidaan hänen suostumuksellaan sijoittaa odottamaan maastapoistamista samoihin tiloihin vankien kanssa, yhdenmukainen direktiivin 16 artiklan 1 kohdan kanssa. Näiden kolmen asian käsittely on edelleen kesken Euroopan unionin tuomioistuimessa.

Direktiivin 16 artiklan 2 kohdassa säädetty velvollisuus, jonka mukaan säilöön otettujen on voitava pitää **yhteyttä oikeudellisiin edustajiin, perheenjäseniin ja konsuliviranomaisiin**, on pantu asianmukaisesti täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa. Kerättyjen kokemusten perusteella näyttää kuitenkin siltä, että kaksi jäsenvaltiota ei aina tarjoa tätä mahdollisuutta käytännössä. Direktiivin 16 artiklan 3 kohdan mukainen velvollisuus varmistaa, että **sairaanhoitoa on saatavilla kiireellisissä tapauksissa**, on niin ikään pantu täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa. On kuitenkin väitetty, että tämä oikeus jää toisinaan toteutumatta kuudessa jäsenvaltiossa. Komissio seuraa kaikkia havaittuja puutteita.

Direktiivin 16 artiklan 4 kohdassa säädetty itsenäinen oikeus, jonka mukaan kansallisilla, kansainvälisillä ja valtiosta riippumattomilla järjestöillä ja elimillä on oltava **mahdollisuus vieraila säilöönottolaitoksissa**, aiheuttaa edelleen ongelmia seitsemässä jäsenvaltiossa. Näistä kolme on kuitenkin jo sitoutunut muuttamaan lainsäädäntöään. Neljässä muussa jäsenvaltiossa käytäntö ei näytä olevan täysin vaatimusten mukainen.

Kaikkien jäsenvaltioiden lainsäädäntö täyttää **alaikäisten ja perheiden säilöönottoa** koskevassa 17 artiklassa asetetut vaatimukset. Käytännössä on kuitenkin raportoitu puutteista, joita liittyy perheiden erillismajoitukseen kahdessa jäsenvaltiossa, mahdollisuuteen osallistua vapaa-ajan toimintaan kolmessa jäsenvaltiossa ja koulutukseen pääsyyn viidessä jäsenvaltiossa. Arvioinnin mukaan 17 artiklassa säädettyä vaatimusta, jonka mukaan alaikäisiä on otettava säilöön vasta viimeisenä keinona, on käytännössä noudatettu siten, että 17 jäsenvaltiossa on otettu ainakin silloin tällöin säilöön ilman huoltajaa olevia alaikäisiä ja 19 jäsenvaltiossa ainakin silloin tällöin alaikäisiä yhdessä perheidensä kanssa. Koska palauttamisdirektiiviin sisältyvä 'viimeisen keinon' määritelmä on tulkinnanvarainen, eräät sidosryhmät ovat ehdottaneet, että jäsenvaltioita olisi kannustettava sisällyttämään kansalliseen lainsäädäntönsä lasten säilöönoton vastainen oletta ja käyttämään ilman huoltajaa olevien alaikäisten ja lapsiperheiden osalta säilöönnotolle vaihtoehtoisia ratkaisuja.

**Ilman huoltajaa olevien alaikäisten avustaminen** (10 artikla) toteutuu arvioinnin perusteella hyvin eri tavoin ja monenlaisten eri elinten toimesta.



Taulukko 6: Viranomainen, joka vastaa ilman huoltajaa olevien alaikäisten avustamisesta

| Maa              | Kans. järjestöt | Kansainvälinen siirtolaisuus-järjestö (IOM) | Alaikäisiin erikoistunut laitos | Valtionhallinnon yksikkö | Nuoriso- tai sos.viranom. | Paikallishallinto | Yleinen turvapaikka- / maahanmuutto-yksikkö | Syyttäjä tai tuomioistuin | Polisi tai rajavartiolaitos | Ei virallista vastuutahoa |
|------------------|-----------------|---------------------------------------------|---------------------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------|---------------------------------------------|---------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| AT               |                 |                                             |                                 |                          | ✓                         |                   |                                             |                           |                             |                           |
| BE               |                 |                                             |                                 | ✓                        |                           |                   |                                             |                           |                             |                           |
| BG               |                 |                                             |                                 |                          | ✓                         |                   |                                             |                           |                             |                           |
| CZ               |                 | ✓                                           |                                 |                          | ✓                         |                   |                                             |                           |                             |                           |
| CY               |                 |                                             |                                 |                          | ✓                         |                   |                                             |                           |                             |                           |
| DE               |                 |                                             |                                 |                          | ✓                         |                   |                                             |                           |                             |                           |
| DK               | ✓               | ✓                                           |                                 |                          |                           |                   | ✓                                           |                           |                             |                           |
| EE               |                 |                                             |                                 |                          | ✓                         | ✓                 |                                             |                           |                             |                           |
| EL               | ✓               | ✓                                           |                                 |                          |                           |                   |                                             | ✓                         |                             |                           |
| ES               |                 |                                             |                                 |                          |                           | ✓                 |                                             |                           |                             |                           |
| FI               |                 |                                             |                                 |                          |                           |                   |                                             |                           |                             | ✓                         |
| FR               |                 |                                             |                                 |                          | ✓                         |                   |                                             |                           |                             |                           |
| HU               |                 |                                             | ✓                               |                          |                           |                   |                                             |                           |                             |                           |
| IT               |                 | ✓                                           |                                 |                          |                           |                   |                                             |                           |                             |                           |
| LT               |                 |                                             |                                 |                          |                           |                   | ✓                                           |                           |                             |                           |
| LU               |                 | ✓                                           |                                 |                          |                           |                   |                                             |                           |                             |                           |
| LV               |                 |                                             |                                 |                          |                           |                   |                                             | ✓                         | ✓                           |                           |
| MT               |                 |                                             |                                 |                          |                           |                   | ✓                                           |                           |                             |                           |
| NL               | ✓               |                                             |                                 |                          | ✓                         |                   |                                             |                           |                             |                           |
| PL               |                 | ✓                                           |                                 |                          |                           |                   |                                             | ✓                         | ✓                           |                           |
| PT               | ✓               |                                             |                                 |                          | ✓                         |                   |                                             |                           |                             |                           |
| RO               | ✓               |                                             |                                 |                          |                           |                   |                                             |                           |                             |                           |
| SI               |                 |                                             |                                 |                          | ✓                         |                   |                                             |                           |                             |                           |
| SK               |                 |                                             |                                 | ✓                        |                           |                   |                                             |                           |                             |                           |
| SE               |                 |                                             |                                 |                          | ✓                         |                   |                                             |                           |                             |                           |
| CH               |                 |                                             |                                 |                          |                           | ✓                 |                                             |                           |                             |                           |
| IS               |                 |                                             |                                 | ✓                        | ✓                         |                   |                                             |                           |                             |                           |
| LI               |                 |                                             |                                 | ✓                        |                           |                   |                                             |                           |                             |                           |
| NO <sup>20</sup> |                 | ✓                                           | ✓                               | ✓                        |                           |                   |                                             |                           |                             |                           |
| IE               |                 |                                             |                                 |                          | ✓                         |                   |                                             |                           |                             |                           |
| UK               |                 |                                             |                                 |                          | ✓                         | ✓                 |                                             |                           |                             |                           |

Lähde: MATRIX 2013.

Vaikka useimmat jäsenvaltiot tosiasiassa palauttavat alaikäisiä, vain seitsemän jäsenvaltiota on ilmoittanut käyttäneensä vaihtoehtoa, jonka mukaan ilman huoltajaa olevat alaikäiset palautetaan alkuperämaan vastaanottokeskuksiin tai sosiaaliviranomaisille.

Eniten palauttamisdirektiivin täytäntöönpanosta johtuvia muutoksia on tapahtunut seuraavilla säilöönoton osa-alueilla:

<sup>20</sup> European Commission (2013) Conformity Assessment of Directive 2008/115/EC Norway. Versio 3.0 – 20.6.2013. Julkaisematon artikkeli, 10(1).



Taulukko 7: Palauttamisdirektiivin täytäntöönpanon seurauksena eniten muuttuneet säilöönoton osa-alueet

| Muutos                                                                                          | Jäsenvaltio                            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| Säilöönottoaika lyhentynyt                                                                      | BG, CZ, DK, EE, LT, LV, RO, SI, SK, NO |
| Säilöönottoaika pidentynyt                                                                      | EL, ES, FI, FR, IT, LU                 |
| Alaikäisten ja lapsiperheiden (sekä haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden) erityiskohtelu | AT, CZ, SI                             |
| Säilöönottokeskusten olosuhteet parantuneet                                                     | DK, LU, LV, RO                         |
| Erityiset säilöönottolaitokset / erottaminen vangeista                                          | DE, DK, LU                             |
| Säilöönnotolle vaihtoehtoisten ratkaisujen käyttö                                               | BE, DE, LV, NL                         |
| Oikeudellinen neuvonta                                                                          | AT, SK                                 |
| Määräajan asettaminen oikeudelliselle uudelleentarkastelulle / tuomioistuimen päätökselle       | CZ, SK                                 |
| Muutoksenhakumahdollisuus                                                                       | LV                                     |
| Päätöksen esittäminen kirjallisesti                                                             | DK                                     |

Lähde: MATRIX 2013.

## 2. Vapaaehtoinen paluu (7 artikla) ja pakkoon perustuvan paluun valvonta (8 artiklan 6 kohta)

Palauttamisdirektiivin täytäntöönpano on vaikuttanut myönteisesti **vapaaehtoista paluuta** koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön ja käytänteisiin. Direktiivin 7 artiklassa veloitetaan jäsenvaltiot antamaan vapaaehtoiseen paluuseen aikaa 7–30 päivää. Joissakin jäsenvaltioissa vapaaehtoiseen paluuseen myönnettävää aikaa ei ollut aiemmin vahvistettu kansallisessa lainsäädännössä tai sen pituutta ei ollut täsmennetty. Nyt tällainen aikaraja on käytössä kaikissa jäsenvaltioissa. Useimmissa tarkastelun kohteena olleissa jäsenvaltioissa paluuaikaa myönnetään **automaattisesti**; vain kolme jäsenvaltiota on käyttänyt direktiivin 7 artiklan 1 kohdan mukaista mahdollisuutta myöntää paluuaikaa vain hakemuksesta. Eräs Alankomaiden tuomioistuin esitti lokakuussa 2013 Euroopan unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön (asia C-554/13), joka koskee direktiivin 7 artiklan 4 kohdan säännöstä, jonka mukaan aikaa vapaaehtoista paluuta varten voidaan jättää myöntämättä yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä.

Selvitys osoittaa myös, että palauttamisdirektiivi on edistänyt muutosta **pakkoon perustuvan paluun valvonnan** alalla. Monet jäsenvaltiot ovat jo perustaneet valvontaelimiä direktiivin vaatimusten mukaisesti, usein Euroopan paluurahaston tuella. Seitsemän jäsenvaltiota ei ole noudattanut velvollisuutta perustaa pakkoon perustuvan paluun valvontaa koskeva järjestelmä, ja komissio on jo aloittanut tämän perusteella EU-pilottimenettelyjä (tai aloittaa ne lähiaikoina). Niissä jäsenvaltioissa, joissa valvontaelin on perustettu, sen tehtävät on osoitettu vaihtelevasti joko kansalaisyhteiskunnalle (valtiosta riippumattomat ihmisoikeusjärjestöt), oikeusasiamiehelle tai jonkin valtakunnallisen ministeriön alaisuudessa toimivalle viranomaiselle. Valvontajärjestelmiä säännellään joko lailla tai yhteistyösopimuksella. Arviointi osoittaa, että palauttamisdirektiivillä on ollut huomattava vaikutus paluun valvontaa koskevien valvontaelinten perustamisessa ja että valvonta kehittyy sitä mukaa kuin nämä järjestelmät vakiintuvat. Valvontaelimillä on keskeinen tehtävä kansallisten palauttamiskäytänteiden sisäänrakennettuna valvontamekanismina.

Taulukko 8: Pakkoon perustuvan paluun valvontaelimet

| Maa | Valvontaelin    | Valvontaelimen tyyppi                                                                                 |
|-----|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AT  | √               | Oikeusasiamies ja valtiosta riippumaton järjestö                                                      |
| BE  | √               | Belgian poliisin alaisuudessa toimiva elin                                                            |
| BG  | √ <sup>21</sup> | Oikeusasiamies ja valtiosta riippumaton järjestö                                                      |
| CY  | √               | Oikeusasiamies                                                                                        |
| CZ  | √               | Tšekin parlamentin alaisuudessa toimiva elin                                                          |
| DE  | Epävirallinen   | Valtiosta riippumaton järjestö                                                                        |
| DK  | √               | Oikeusasiamies ja valtiosta riippumaton järjestö                                                      |
| EE  | √               | Valtiosta riippumaton järjestö                                                                        |
| EL  | √               | Oikeusasiamies                                                                                        |
| ES  | √               | Oikeusasiamies                                                                                        |
| FI  | √               | Oikeusasiamies                                                                                        |
| FR  | -               | -                                                                                                     |
| HU  | √               | Oikeusasiamies                                                                                        |
| IT  | -               | -                                                                                                     |
| LT  | √               | Valtiosta riippumaton järjestö                                                                        |
| LU  | √               | Valtiosta riippumaton järjestö                                                                        |
| LV  | √               | Oikeusasiamies                                                                                        |
| MT  | √               | Sisäasioiden ja kansallisen turvallisuuden ministeriön alainen elin                                   |
| NL  | √               | Turvallisuus- ja oikeusministeriön alainen elin                                                       |
| PL  | √               | Oikeusasiamies ja valtiosta riippumaton järjestö                                                      |
| PT  | √               | Sisäasiainministeriön alainen elin                                                                    |
| RO  | √               | Valtiosta riippumaton järjestö                                                                        |
| SE  | -               | Tuomioistuimet, parlamentin oikeusasiamies ja oikeuskansleri vastaavat osasta valvontaelimen tehtäviä |
| SI  | - <sup>22</sup> | -                                                                                                     |
| SK  | √               | Oikeusasiamies ja valtiosta riippumaton järjestö                                                      |
| CH  | √               | Liittovaltion oikeusministeriön ja poliisin alaisuudessa toimiva elin                                 |
| IS  | -               | -                                                                                                     |
| LI  | -               | -                                                                                                     |
| NO  | √               | Oikeusasiamies                                                                                        |
| IE  | -               | -                                                                                                     |
| UK  | √               | Oikeusministeriön alaisuudessa toimivat elimet                                                        |

Lähde: MATRIX 2013.

### 3. Takeet (12 artikla), suojalausekkeet (14 artikla) ja oikeussuojakeinot (13 artikla)

Arviointi osoitti, että valtaosa tarkastelun kohteena olleista jäsenvaltioista käyttää mahdollisuutta soveltaa direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa määriteltyjä poikkeuksia sen

<sup>21</sup> Vasta ehdotuksen asteella (perusoikeusviraston kautta saatu tieto vuodelta 2012).

<sup>22</sup> Hallituksessa keskustellaan valvontajärjestelmästä, jossa valvontavastuu jakautuisi oikeusasiamiehen ja valtiosta riippumattomien järjestöjen kesken.

**soveltamisalasta.**<sup>23</sup> Arvioinnin perusteella direktiivin 4 artiklan 4 kohtaan perustuvia suojaavia velvoitteita sovelletaan valtaosassa tapauksista. Sen mukaan suojelun taso on yhtäläinen riippumatta siitä, ovatko kyseessä direktiivin soveltamisalaan kuuluvat kolmansien maiden kansalaiset vai ns. rajatapaukset, jotka jäsenvaltiot ovat sulkeneet direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

Arviointi osoitti, että laittomien maahanmuuttajien oikeuksiin liittyvät **menettelytakeet** palauttamisprosessin yhteydessä on yleensä ottaen saatettu osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä. Tutkimustulosten perusteella direktiivin 12 artiklan 1 kohdassa säädettyjä takeita, jotka koskevat palauttamispäätöksen muotoa (se on annettava kirjallisena, ja siinä on mainittava ratkaisun tosiseikkoihin liittyvät ja oikeudelliset perusteet sekä käytettävissä olevat oikeussuojakeinot), sovelletaan niin ikään yleisesti myös käytännössä. Sidosryhmät ovat kuitenkin tuoneet esiin eräitä huolenaiheita, jotka liittyvät päätöksen perustelujen muotoiluun (ylimalkaisuus, perustelujen puuttuminen). Lähes puolessa direktiiviä soveltavista jäsenvaltioista sidosryhmät mainitsivat kääntämisen (palauttamispäätöksen keskeiset seikat) ja vähäisemmässä määrin tulkkauksen aloina, joita olisi kehitettävä edelleen.

Arvioinnissa ei havaittu erityisiä suuntauksia eikä mitattu ajan myötä tapahtunutta muutosta suhteessa **palauttamisen lykkääntymisen aikana sovellettaviin takeisiin**. (Direktiivin 14 artikla koskee perheen yhtenäisyyttä, terveydenhoitoa, koulutukseen pääsyä ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tarpeita sekä oikeutta saada kirjallinen vahvistus siitä, että palauttamista on lykätty.) Näyttää siltä, että perustakeet varmistetaan ensisijaisesti kansainvälisten yleissopimusten ja yleisen lainsäädännön (erityisesti terveydenhoito kiireellisissä tapauksissa ja koulutus) täytäntöönpanon avulla.

Direktiivin 13 artiklassa jäsenvaltioille asetetaan velvoite tarjota palautettaville henkilöille **tehokkaat oikeussuojakeinot**. Arvioinnissa todetaan, että vaikka kaikkien jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä säädetään muutoksenhakumahdollisuudesta, useat tekijät voivat käytännössä vaarantaa oikeuden todellisten oikeussuojakeinojen käyttöön. Ensinnäkin, vaikka direktiivi olisi sinänsä pantu täytäntöön asianmukaisesti, tietoa käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista ei kaikissa jäsenvaltioissa käytännössä aina anneta kolmansien maiden kansalaisille kielellä, jota he ymmärtävät (ongelma liittyy kääntämiseen ja selittämiseen/oikeudelliseen neuvontaan). Toinen ongelma liittyy edelliseen kohtaan, sillä mahdollisuutta tehokkaaseen muutoksenhakuun voi heikentää se, että oikeusavun saaminen on tehotonta silloin kun jäsenvaltioissa sovelletaan laajalti direktiivin 13 artiklan 4 kohdan säännöstä, jonka mukaan maksuttomaan oikeudelliseen apuun voidaan soveltaa direktiivin 2005/85/EY 15 artiklan 3–6 kohdassa säädettyjä edellytyksiä. Arvioinnissa todettiin, että tämän seurauksena useissa jäsenvaltioissa ei käytännössä haettu lainkaan muutosta palauttamispäätöksiin tai hakemuksia tehtiin vähemmän kuin olisi voitu odottaa. Komissio seuraa tätä kysymystä tiiviisti.

Jäsenvaltiot voivat direktiivin nojalla itse päättää, onko muutoksenhaulla automaattisesti **lykkäävä vaikutus** vai voiko muutoksenhakuelin myöntää tällaisen vaikutuksen vain tapauskohtaisesti. Arvioinnissa todettiin, että muutoksenhaku lykkää automaattisesti

---

<sup>23</sup> Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla jäsenvaltioiden ei tarvitse soveltaa direktiiviä tietyissä ns. rajatapauksissa (kun kolmansien maiden kansalaisilta evätään maahanpääsy rajalla tai heidät otetaan kiinni laittoman rajanylityksen yhteydessä). Tässä tapauksessa on kuitenkin sovellettava direktiivin 4 artiklan 4 kohdassa lueteltuja vähimmäistakeita. Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla jäsenvaltioiden ei tarvitse soveltaa direktiiviä tietyissä rikosoikeudellisissa tilanteissa (kun henkilöt on määrätty palautettavaksi rikosoikeudellisen seuraamuksen vuoksi tai kun he ovat luovuttamismenettelyn kohteena).

palauttamis- ja/tai maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa väliaikaisesti vain yhdeksässä jäsenvaltiossa. Useimmissa jäsenvaltioissa maahanmuuttajan on erikseen haettava väliaikaista lykkäävää vaikutusta, ja tuomioistuin voi hylätä (tai hyväksyä) hakemuksen tietyissä olosuhteissa.

Taulukko 9: Muutoksenhaun lykkäävä vaikutus

| Palauttamispäätöksen täytäntöönpanon väliaikainen lykkääminen muutoksenhaun vuoksi |                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| Kyllä: automaattisesti                                                             | AT, CZ, DK, FR, LT, MT, PL, RO, SI, UK                                             |
| Joskus: toimivaltaisen tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen päätöksellä         | BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FI, HU, IT, LU, LV, NL, PT, SE, SK, CH, LI, IS, NO, IE |

Lähde: MATRIX 2013.

Tältä osin on tärkeää korostaa, että Euroopan unionin tuomioistuin on asiassa C- 383/13 PPU (G ja R)<sup>24</sup> antamassaan tuomiossa vahvistanut, että **EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja vastaajan oikeuksia** (oikeus tulla kuulluksi ja oikeus tutustua omaa asiaa koskeviin asiakirjoihin) on noudatettava, kun tehdään päätöksiä palauttamisdirektiivin nojalla, vaikka kyseisiä oikeuksia ei mainitakaan direktiivissä erikseen.

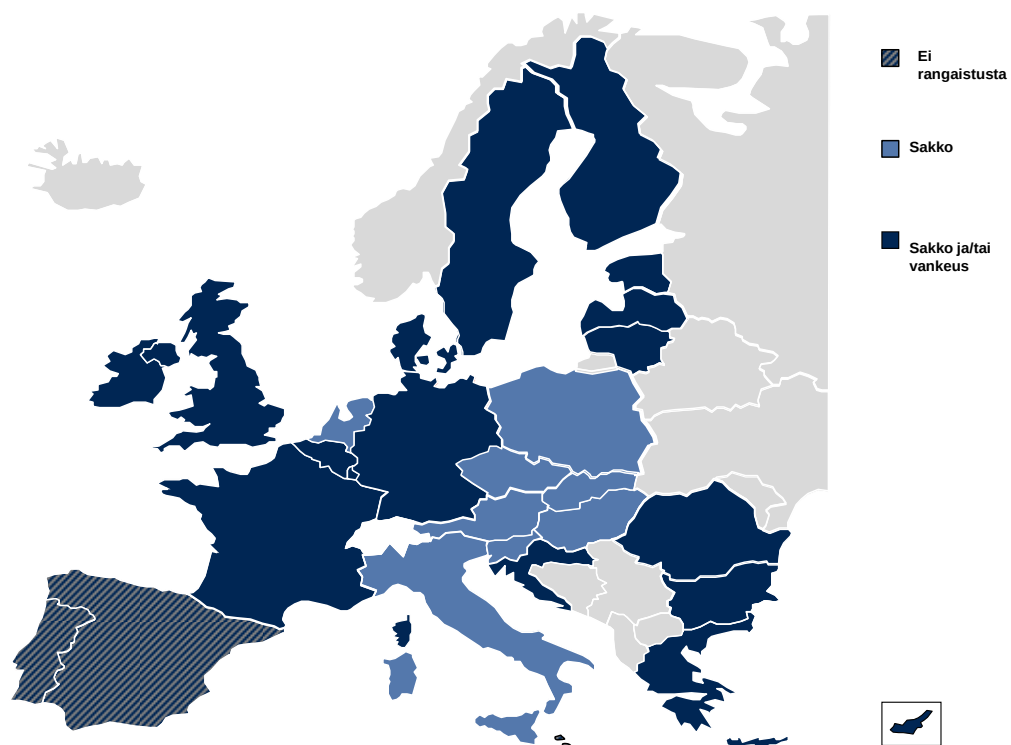
#### **4. Laittoman maahantulon ja oleskelun kriminalisointi**

Arvioinnin yhteydessä tehtyjen havaintojen ja perusoikeusviraston äskettäin tilaaman tutkimuksen perusteella useimmissa jäsenvaltioissa on annettu eri muodossa säännöksiä, joissa **’laiton maahantulo ja/tai laiton oleskelu’ on säädetty rangaistaviksi teoiksi**. Palauttamisdirektiivi tai mikään muukaan EU:n säädös ei sinänsä estä jäsenvaltioita säättämästä laitonta maahantuloa ja/tai laitonta oleskelua kansallisen rikosoikeuden nojalla rangaistavaksi teoksi. Euroopan unionin tuomioistuin on kuitenkin useissa tuomioissaan rajoittanut jäsenvaltioiden mahdollisuutta pitää palautettavia henkilöitä tällä perusteella vankeudessa ja asettanut sille ehtoja. Tuomioistuin katsoi erityisesti asiassa C-61/11 (El Dridi), että palauttamisdirektiivi muodostaa esteen laittoman oleskelun kriminalisoiville kansallisille säännöille *siltä osin kuin* tällaiset säännöt heikentävät palauttamisdirektiivin tuloksellisuutta. Tuomioistuin katsoi tältä osin, että on direktiivin vastaista langettaa laittoman oleskelun perusteella vankeusrangaistus kolmannen maan kansalaiselle, jonka ainoa rikos on se, että hän on laiminlyönyt määräyksen poistua jäsenvaltion alueelta. Vastaavassa tapauksessa (C-329/11 Achughabian) antamassaan tuomiossa tuomioistuin vahvisti asiassa El Dridi antamansa tuomion ja katsoi, että kansallinen lainsäädäntö, jossa uhataan määrätä laittoman oleskelun perusteella rikosoikeudellinen vankeusrangaistus, ei ole direktiivin mukainen. Asiassa C-430/11 (Sagor) annetussa tuomiossa tuomioistuin vahvisti, että sakkorangaistuksena määrättävää rikosoikeudellista seuraamusta, joka voidaan korvata karkotusmääräyksellä, voidaan soveltaa, kunhan karkotusmenettelyssä noudatetaan kaikkia palauttamisdirektiivissä vahvistettuja menettelytakeita, ja että kotiarestin muodossa määrättävää rikosoikeudellista seuraamusta voidaan soveltaa vain siltä osin kuin annetaan takeet siitä, että seuraamus ei viivytä palauttamista.

<sup>24</sup> Kahdessa muussa vireillä olevassa ennakkoratkaisupyyntöissä – C-166/13 (Mukarubega) ja C-249/13 (Boudjilida) – on kyse vastaavista kysymyksistä.

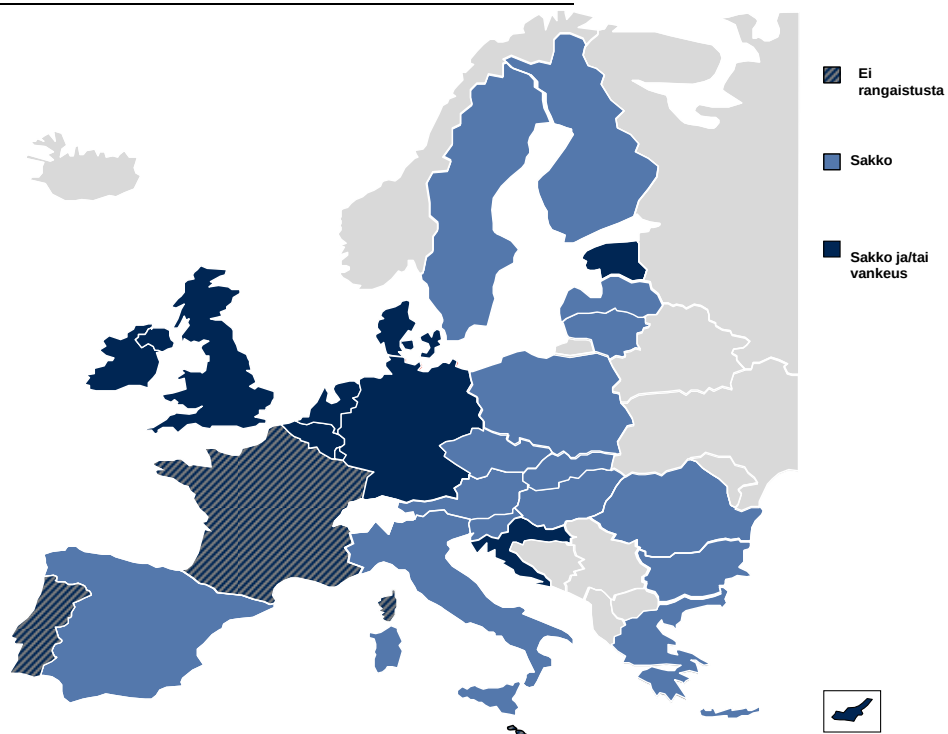
Tarkastelun kohteena olevat maat ovat tehneet edellä mainittujen tuomioiden perusteella **monenlaisia muutoksia kansalliseen lainsäädäntöönsä**, ja myös useat jäsenvaltiot ovat hiljattain muuttaneet lainsäädäntöään tämän oikeuskäytännön perusteella. Komissio seuraa tilannetta tiiviisti, ja se on jo käynnistänyt EU-pilottimenettelyjä tiettyjen jäsenvaltioiden osalta.

Taulukko 10: Laittoman maahantulon kriminalisointi



Lähde: perusoikeusvirasto 2014.

Taulukko 11: Laittoman oleskelun kriminalisointi



Lähde: perusoikeusvirasto 2014.

## **5. Palauttamismenettelyn (6 artikla) ja maahantulokiellon (11 artikla) käynnistäminen**

Palauttamisdirektiivin 6 artiklassa tarkoitettu **laiton oleskelu on määritelty** jäsenvaltioissa varsin yhdenmukaisesti. Useimpien jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä esitetään yksityiskohtaiset luettelot perusteista, joiden nojalla kolmannen maan kansalaisen voidaan katsoa oleskelevan maassa laittomasti. Viisi tärkeintä perustetta ovat: viisumin umpeutuminen; oleskeluluvan umpeutuminen; oleskeluluvan peruminen; pakolaisaseman peruminen; luvaton maahantulo. Useimmat jäsenvaltiot soveltavat suotuisampia sääntöjä henkilöihin, jotka ovat hakeneet oleskelulupaa tai viisumia tai sen uusimista ja joiden osalta kyseinen menettely on kesken. Useimmat jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön yksivaiheisen menettelyn, jossa palauttamispäätös ja maastapoistamispäätös tehdään samalla (hallinnollisella) asiakirjalla. Vain yhdeksässä jäsenvaltiossa (IT, LT, LV, MT, PL, SE, IS, IE, UK) on käytössä kaksivaiheinen menettely. Direktiivin ansiosta EU:ssa on yhdenmukaistettu myös oleskelulupien ja muiden sellaisten lupien myöntämistä, jotka antavat jäsenvaltioiden alueella laittomasti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille oikeuden jäädä maahan **yksilöllisten inhimillisten syiden tai humanitaaristen tai muiden syiden perusteella**: tämä on mahdollista kaikkien jäsenvaltioiden lainsäädännön nojalla. Velvollisuus käynnistää palauttamismenettely ei ole merkittävästi vaikuttanut kolmansien maiden kansalaisten kiinniottamista koskeviin käytänteisiin tai kiinniottojen määrään. Direktiivissä ei määrätä, pitäisikö jäsenvaltioiden etsiä laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia yleisen poliisitoiminnan puitteissa vai tapauskohtaisesti, vaan se riippuu kansallisista tekijöistä ja näkemyksistä. Koska direktiivissä ei erikseen määritellä **kiinniottamisen** käsitettä eikä anneta ohjeita siihen liittyvien menettelyjen toteuttamisesta, jäsenvaltiot eivät ole juuri puuttuneet olemassa oleviin institutionaalsiin järjestelyihin. Jäsenvaltioissa noudatetaan pääasiassa kahdentyyppisiä kiinniottokäytänteitä: Ensinnäkin kiinniotto voi tapahtua poliisin suorittamien rutiinitarkastusten tai sellaisten operaatioiden yhteydessä, jotka on kohdennettu paikkoihin, joissa voidaan kohtuudella epäillä olevan laittomia maahanmuuttajia. Toiseksi kiinniotto voidaan tehdä maahanmuuttoviranomaisten pyynnöstä, kun se kohdistuu henkilöihin, jotka eivät ole noudattaneet maastapoistumismääräystä tai vapaaehtoista paluuta koskevaa päätöstä.

Palauttamisdirektiivissä vaaditaan jäsenvaltioita liittämään palauttamispäätökseen maahantulokiello, jos vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa<sup>25</sup> tai jos paluuvuoroitetta ei ole noudatettu. Muissa tapauksissa maahantulokiellon antaminen on valinnaista. Maahantulokiellon keston määrittämistä varten on otettava huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat, ja viiden vuoden enimmäiskesto voidaan ylittää vain jos henkilö muodostaa vakavan uhkan yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle. Arvioinnin perusteella palauttamisdirektiivi on kaiken kaikkiaan edistänyt direktiivin 11 artiklan 2 kohdassa säädetyn, **palauttamiseen liittyvän maahantulokiellon (enimmäis)keston** (5 vuotta) yhdenmukaistamista jäsenvaltioissa. Useimmat jäsenvaltiot määrittävät maahantulokiellon enimmäiskeston myös tapauksissa, joissa palautettavan henkilön katsotaan olevan uhka kansalliselle turvallisuudelle ja joissa kesto voi direktiivin mukaisesti olla yli viisi vuotta. Kahdeksassa jäsenvaltiossa maahantulokiellon kesto on lyhennetty direktiivin täytäntöönpanon seurauksena. Toisaalta tutkimus on myös osoittanut, että palautettaville henkilöille määrättyjen maahantulokiellojen lukumäärä on lisääntynyt

<sup>25</sup> Näin voi olla esimerkiksi silloin kun on olemassa pakenemisen vaara tai jos laillista oleskelua koskeva hakemus on hylätty ilmeisen perusteettomana tai vilpillisenä tai jos asianomainen henkilö muodostaa uhkan yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle.

kuudessa jäsenvaltiossa. Käytännössä kaikki jäsenvaltiot tarjoavat laittomille maahanmuuttajille mahdollisuuden hakea maahantulokiellon peruuttamista tai lykkäämistä poikkeuksellisista humanitaarisista syistä. Kaikki maahantulokiellot tallennetaan Schengenin tietojärjestelmään, niin että maahanmuuttajat eivät voi palata Schengen-alueelle. Euroopan unionin tuomioistuin vahvisti asiassa C-297/12 (Filev/Osmani) antamassaan tuomiossa, että direktiivissä säädetty maahantulokiellon enimmäiskesto koskee myös ennen direktiivin voimaantuloa annettuja maahantulokielloja.

Taulukko 12: Maahantulokiellot

| Maahantulokiellon perusteet                                                                                                                                                                              | Ao. perusteita soveltavat jäsenvaltiot                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| Maahantulokielto annetaan automaattisesti aina palauttamispäätöksen yhteydessä                                                                                                                           | AT, CY, DE, EE, EL, ES, IT, LT, MT, PL, PT, IS, IE, UK |
| Maahantulokieltoa ei anneta kaikissa tapauksissa, mutta se annetaan automaattisesti (ainakin) a) jos vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa, tai b) jos paluuvuoroitetta ei ole noudatettu. | BE, BG, CZ, DK, FI, HU, LU, LV, NL, RO, SE, SK, CH, NO |
| Maahantulokielloja annetaan tapauskohtaisesti (eri perustein)                                                                                                                                            | FR, SI, LI                                             |

| Palauttamisdirektiivistä johtuvat muutokset                            | Jäsenvaltio                    |
|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| Maahantulokielloja lyhennetty                                          | DE, ES, IT, LV, PL, PT, CH, NO |
| Maahantulokiellojen määrä lisääntynyt                                  | AT, BE, DK, FI, NL, CH         |
| Maahantulokielloja koskevaa sääntelyä / yhdenmukaistamista koko maassa | LT, MT, SI                     |
| Mahdollisuus peruuttaa maahantulokielto                                | ES, PL                         |
| Maahantulokielto annettava kirjallisena                                | LU, PL                         |
| Maahantulokiellojen määrä vähentynyt                                   | SK                             |

Lähde: MATRIX 2013.

## 6. Palauttamisdirektiiviin liittyvä Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö

Kansalliset tuomioistuimet ovat esittäneet viiden viime vuoden aikana Euroopan unionin tuomioistuimelle useita palauttamisdirektiivin tulkintaa koskevia ennakkoratkaisupyyntöjä:

### Säilöönnotosta:

Asiassa C-357/09 (Kadzoev) 30. marraskuuta 2009 antamassaan tuomiossa Euroopan unionin tuomioistuin vahvisti nimenomaisesti säilöönottoa koskevien palauttamisdirektiivin säännösten suojeluun liittyviä elementtejä ja korosti erityisesti, että asianomainen on vapautettava välittömästi sen jälkeen kun direktiivissä säädetty säilöönoton perusteet eivät enää täyty.

Saksan tuomioistuimet esittivät kesällä 2013 kolme ennakkoratkaisupyyntöä: Asioissa C-473/13 (Bero) ja C-514/13 (Bouzalmate) (ei vielä ratkaistu) tuomioistuimelta kysyttiin, onko jäsenvaltio direktiivin 16 artiklan 1 kohdan nojalla velvollinen toteuttamaan palautettavien



henkilöiden säilöönnoton ainoastaan erityisissä säilöönottotiloissa siinä tapauksessa, että sillä on tällaisia erityisiä tiloja vain osassa hallintoalueistaan (mutta ei kaikissa). Asiassa C-474/13 (Thi Ly Pham) (ei vielä ratkaistu) kysyttiin, onko kansallinen hallintokäytäntö, jonka mukaan palautettava henkilö voidaan hänen suostumuksellaan sijoittaa odottamaan maastapoistamista samoihin tiloihin vankien kanssa, yhdenmukainen direktiivin 16 artiklan 1 kohdan kanssa.

#### **Laittoman oleskelun kriminalisoinnista:**

Euroopan unionin tuomioistuin antoi 28. huhtikuuta 2011 ratkaisun asiassa C-61/11 (El Dridi). Tässä merkittävässä tuomiossa tuomioistuin katsoi, että palauttamisdirektiivi muodostaa esteen soveltaa kansallisia sääntöjä, joiden nojalla maassa laittomasti oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle, joka ei ole noudattanut maastapoistumismääräystä, on määrättävä vankeusrangaistus, koska tällainen rangaistus on omiaan vaarantamaan maastapoistamista ja alkuperämaahan palauttamista koskevan tuloksellisen politiikan käyttöönottoa koskevan tavoitteen saavuttamisen. Joulukuussa 2011 tuomioistuin antoi tuomion vastaavassa Ranskaa koskevassa asiassa (C-329/11 Achughabian). Tuomioistuin vahvisti asiassa El Dridi antamansa päätelmät ja katsoi, että kansallinen lainsäädäntö, jossa *laitton oleskelu on kriminalisoitu* uhkaamalla määrätä siitä rikosoikeudellinen vankeusrangaistus, ei ole direktiivin mukainen. Asiassa C-430/11 (Sagor) (aiheena Italian kansallinen lainsäädäntö, jonka nojalla laittomasta oleskelusta määrätään rikosoikeudellisenä rangaistuksena kotiaarestia ja välitön karkotus) annettiin tuomio joulukuussa 2012, ja tuomioistuin on sittemmin täsmentänyt näkemystään asiaa koskevassa oikeuskäytännössään. Asiassa C-522/11 (Mbaye) 21. maaliskuuta 2013 antamassaan määräyksessä tuomioistuin viittasi edellä mainittuun oikeuskäytäntöön ja toisti päätelmänsä. Asia C-189/13 (Da Silva) (ei vielä ratkaistu) on jatkoa asialle Achughabian. Se liittyy palauttamisdirektiivin yhdenmukaisuuteen sellaisen kansallisen lainsäädännön kanssa, jonka mukaan *laittomasta oleskelusta voidaan määrätä* rikosoikeudellinen vankeusrangaistus.

#### **Palauttamisdirektiivin ja turvapaikkasäännösten keskinäisestä suhteesta:**

Asiassa C-534/11 (Arslan) toukokuussa 2013 annettu tuomio koskee palauttamiseen (direktiivin 2008/115/EY nojalla) liittyvän säilöönnoton ja turvapaikan hakemiseen (direktiivin 2003/9/EY nojalla) liittyvän säilöönnoton keskinäistä suhdetta tilanteessa, jossa palauttamisdirektiivin nojalla säilöön otettu kolmannen maan kansalainen tekee turvapaikkahakemuksen lykätäkseen palauttamista. Tuomiossa vahvistetaan, että turvapaikkaan liittyvä säilöönnotto ja palauttamiseen liittyvä säilöönnotto perustuvat kahteen eri oikeudelliseen järjestelyyn, joihin liittyvät oikeudelliset takeet on laadittu yhtäältä turvapaikanhakijoiden ja toisaalta palautettavien henkilöiden erityistilanteen mukaan. Tuomioistuin selvensi, että kahden eri järjestelmän olemassaolo ei merkitse sitä, että jäsenvaltion olisi automaattisesti vapautettava säilöön otettu palautettava henkilö heti kun tämä tekee turvapaikkahakemuksen: tuomiossa vahvistetaan nimenomaisesti, että säilöönnottoa voidaan jatkaa – kunhan jäsenvaltio tekee viipymättä kansallisen lainsäädännön mukaisesti päätöksen säilöönnoton jatkamisesta turvapaikkasäännösten nojalla.

#### **Maahantulokiellosta:**

Asiassa C-297/12 (Filev/Osmani) 19. syyskuuta 2013 annettu tuomio liittyy ennen palauttamisdirektiivin voimaantuloa annettujen maahantulokieltojen pätevyyyteen sekä maahantulokiellon kestoa koskeviin sääntöihin. Kyseisessä tuomiossa Euroopan unionin tuomioistuin

- vahvisti, että direktiivin 11 artiklan 2 kohta muodostaa esteen kansallisen lainsäädännön säännökselle, jonka mukaan maahantulokiellon kestoa voidaan rajoittaa vain tällaista rajoitusta koskevan *hakemuksen* perusteella.

- täsmensi, että maahantulokielto, joka on annettu yli viisi vuotta ennen kuin palauttamisdirektiivin kansallista täytäntöönpanoa varten annettu kansallinen lainsäädäntö tuli voimaan, ei voi aiheuttaa enää lisävaikutuksia, paitsi jos asianomainen henkilö muodostaa vakavan uhkan yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle.
- totesi, että jäsenvaltiot eivät saa käyttää direktiivin 2 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaista mahdollisuutta olla soveltamatta direktiiviä henkilöihin, joihin sovellettiin direktiivin suoran vaikutuksen nojalla suotuisampia säännöksiä alkaen päivästä, jona direktiivi olisi pitänyt panna täytäntöön, siihen päivään asti, jona se todellisuudessa pantiin täytäntöön.

#### **Vapaaehtoisesta paluusta:**

Alankomaiden Raad van State esitti lokakuussa 2013 ennakkoratkaisupyynnön asiassa C-554/13 (Zh. ja O.) (ei vielä ratkaistu), joka liittyy siihen, miten käsitettä 'uhka yleiselle järjestykselle' olisi tulkittava silloin, kun sen perusteella ei myönnetä direktiivin 7 artiklassa tarkoitettua aikaa vapaaehtoisen paluun toteuttamiseen.

#### **Oikeudesta tulla kuulluksi (EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklan mukaisesti) palauttamisdirektiivin yhteydessä:**

- Ranskan tuomioistuimet esittivät keväällä 2013 kaksi tähän liittyvää ennakkoratkaisupyyntöä: Asioissa C-166/13 (Mukarubega) ja C-249/13 (Boudjilida) (ei vielä ratkaistu) Euroopan unionin tuomioistuimelta kysyttiin, onko perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan mukaista oikeutta tulla kuulluksi ennen päätöksen tekemistä sovellettava palauttamismenettelyjen yhteydessä (Mukarubega), ja pyydettiin sitä määrittämään tämän oikeuden tarkka soveltamisala (Boudjilida).

Asiassa C-383/13 PPU (G ja R) 10. syyskuuta 2013 antamassaan tuomiossa Euroopan unionin tuomioistuin vahvisti, että säilöönottotoimenpiteen jatkamisesta päätettäessä on kunnioitettava puolustautumisoikeuksia. Tuomioistuin täsmensi kuitenkin, että kaikki puolustautumisoikeuksien kunnioittamiseen liittyvät sääntöjenvastaisuudet eivät edellytä säilöönoton jatkamispäätöksen kumoamista. Tällainen vaikutus toteutuu vain jos kansallinen tuomioistuin katsoo, että kyseinen sääntöjenvastaisuus olisi todellisuudessa johtanut toisenlaiseen tulokseen.

## V osa – Päätelmät

Tämä tiedonanto osoittaa, että kaikissa jäsenvaltioissa on toteutettu kuluneen vuosikymmenen aikana palauttamista koskevan unionin säännösten nojalla merkittäviä lainsäädännöllisiä ja käytännön muutoksia. Palauttamisdirektiivillä on ollut myönteinen vaikutus vapaaehtoista paluuta koskeviin kansallisiin lainsäädäntöihin ja käytänteisiin, ja sen pohjalta on tehty muutoksia myös pakkoon perustuvan paluun valvonnan alalla. Direktiivi on osaltaan edistänyt säilöönoton enimmäismääräaikojen yhdenmukaistamista – ja ennen muuta niiden lyhentämistä – kaikkialla EU:ssa. Lisäksi jäsenvaltiot ovat entistä enemmän pyrkineet käyttämään säilöönnotolle vaihtoehtoisia ratkaisuja. Direktiivin nojalla on myös rajoitettu jäsenvaltioiden mahdollisuuksia määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia pelkän laittoman oleskelun vuoksi, minkä lisäksi direktiivissä vahvistetut menettelytakeet ovat parantaneet oikeusvarmuutta.

Eräät jäsenvaltiot olivat direktiivin hyväksymisen aikaan huolestuneita siitä, että siihen sisältyvät suojelua koskevat säännökset saattaisivat heikentää palauttamismenettelyjen tuloksellisuutta, mutta näin ei ole tapahtunut. Kokemukset osoittavat, että palauttamisdirektiiviin mukaiset menettelyt mahdollistavat määrätietoisten toimenpiteiden toteuttamisen. Pääasiallisia syitä palauttamisen epäonnistumiseen ovat *käytännön* ongelmat, jotka liittyvät palautettavien henkilöiden tunnistamiseen ja tarvittavien asiakirjojen saamiseen EU:n ulkopuolisten maiden viranomaisilta.

Tämän uuden EU-politiikan keskeiset toimintatavoitteet on vähitellen omaksuttu yhteisiksi tavoitteiksi, joita tuetaan asianmukaisella tavalla. Kaikki jäsenvaltiot hyväksyvät nyt yleisellä tasolla seuraavat toimintatavoitteet:

- *perusoikeuksien kunnioittaminen*
- *oikeudenmukaiset ja tehokkaat menettelyt*
- *sellaisten tapausten vähentäminen, joissa maahanmuuttajat jäävät vaille selkeää oikeudellista asemaa*
- *vapaaehtoisen paluun ensisijaisuus*
- *uudelleenkotoutumisen ja säilöönnotolle vaihtoehtoisten ratkaisujen edistäminen.*

Tämä on tullut selväksi jäsenvaltioiden kanssa vuonna 2013 käytyjen vuoropuhelujen yhteydessä. Myös YK:n kansainvälisen oikeuden toimikunta vahvistaa myönteisen kehityksen kahdeksannessa ulkomaalaisten maastapoistamista käsittelevässä kertomuksessaan, jossa YK:n erityisraportoija toteaa, että EU:n palauttamisdirektiivi sisältää erittäin edistysellisiä säännöksiä, jotka menevät paljon pidemmälle kuin näistä kysymyksistä muualla maailmassa annetut normit.

Vaikka kehitys on ollut myönteistä ja jäsenvaltiot ovat yleisellä tasolla vahvistaneet saattaneensa palauttamisdirektiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään, direktiivin ja yleensä palauttamistoimien käytännön täytäntöönpanossa on kuitenkin edelleen parantamisen varaa. Olisi esimerkiksi varmistettava perusoikeusnormien (mm. säilöönotto-olosuhteet ja tehokkaat oikeussuojakeinot) noudattaminen ja toimien tuloksellisuus (mm. nopeammat menettelyt ja paluun, erityisesti vapaaehtoisen paluun, lisääminen).

Tässä tiedonannossa esitetyt toimet keskittyvät voimassa olevien sääntöjen asianmukaiseen ja tulokselliseen täytäntöönpanoon, perusoikeuksien mukaisten käytänteiden edistämiseen sekä yhteistyöhön paitsi jäsenvaltioiden kesken myös jäsenvaltioiden ja EU:n ulkopuolisten maiden kesken. Näiden toimien avulla voidaan varmistaa palauttamispolitiikan parempi

täytäntöönpano ja käytännön soveltaminen, lujittaa ja syventää EU:n palauttamispolitiikan saavutuksia tulevina vuosina noudattaen täysimääräisesti niitä luovuttamattomia oikeuksia, jotka kuuluvat kaikille ihmisille, maahanmuuttaja-asemasta riippumatta.