



Bryssel 9.9.2015
COM(2015) 453 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Palauttamista koskeva EU:n toimintaohjelma

I. Johdanto

Keskeisenä osana EU:n **kokonaisvaltaisia toimia, joilla puututaan muuttoliikkeeseen** ja etenkin vähennetään laitonta maahanmuuttoa, on sellaisten laittomien maahanmuuttajien, joilla ei ole oikeutta oleskella EU:n alueella, palauttaminen kotimaihinsa noudattaen non-refoulement-periaatetta (palauttamiskiellon periaate) täysimääräisesti. Euroopan komission 13. toukokuuta 2015 hyväksymässä *Euroopan muuttoliikeagendassa*¹ korostettiin, että yhtenä laittoman maahanmuuton kannustimena on tieto siitä, ettei EU:n järjestelmä laittomien maahanmuuttajien palauttamiseksi ole riittävän tehokas.

Vuonna 2014 EU:sta tosiasiaassa poistui **alle 40 prosenttia** niistä laittomista maahanmuuttajista, joille annettiin poistumismääräys. Yksi tehokkaimmista tavoista puuttua laittomaan maahanmuuttoon on niiden tulijoiden järjestelmällinen joko vapaaehtoisuuteen tai pakkokeinoin perustuva palauttaminen, joilla ei ole tai joilla ei enää ole oikeutta oleskella Euroopassa. Ihmisistä, jotka eivät tarvitse kansainvälistä suojelua, arvatenkin nykyistä harvempi vaarantaisi henkensä ja tuhlaisi rahansa päästäkseen EU:hun jos tietäisi, että hänet palautetaan nopeasti kotimaahansa.

Laittomien maahanmuuttajien palauttamista koskevaa EU:n järjestelmää on tehostettava. Tämä on olennaisen tärkeää, jotta voidaan säilyttää kansalaisten luottamus EU:n turvapaikkajärjestelmään ja auttaa kansainvälistä suojelua tarvitsevia. Laittomien maahanmuuttajien palauttamisten määrän lisääminen on toteutettava rinnakkain niiden uudistettujen toimien kanssa, joita EU toteuttaa suojelun tarpeessa olevien henkilöiden suojelemiseksi, muun muassa sisäisten siirtojen ja uudelleen sijoittamisen kautta.

Eurooppa-neuvosto pyysi komissiota perustamaan tähän tarkoitukseen **eurooppalaisen palauttamisohjelman**. Neuvoston pyyntöön vastataan tällä palauttamista koskevalla EU:n toimintaohjelmalla. Ohjelmassa määritellään välittömät ja keskipitkän aikavälin toimet, joilla palauttamista koskevaa EU:n järjestelmää tehostetaan. Sillä pyritään maksimoimaan jo toteutettavien toimien vaikutuksia, ja siinä ehdotetaan uusia aloitteita, joilla hyödynnetään täysimääräisesti EU:n lainsäädäntöä ja tarvittaessa lujitetaan sitä. Tavoitteena on luoda yhtenäinen toimintakehys, jonka tukena on jäsenvaltioiden, EU:n virastojen ja maahanmuuttajien alkuperämaiden välinen toimiva operatiivinen yhteistyö. Toimintasuunnitelmassa tunnustetaan jäsenvaltioiden keskeinen rooli ja vastuu EU:n palauttamispolitiikan toteuttamisessa. Siinä kehitetään konseptia, jolla lujitetaan jäsenvaltioiden ja merkittävää tukea antavien EU:n virastojen välistä palauttamiseen liittyvää vuorovaikutusta.

Kaikkien tämän tiedonannon mukaisten toimien on oltava **linjassa kansainvälisten ihmisoikeusnormien kanssa** siten kuin sovellettavassa EU:n lainsäädännössä säädetään. Tällaisia normeja ovat erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirja, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty eurooppalainen yleissopimus, YK:n pakolaissopimus vuodelta 1951 ja sen vuonna 1967 tehty pöytäkirja sekä palauttamiskiellon periaate. EU:n palauttamisdirektiivi² sisältää erityisiä oikeussuojakeinoja, joilla varmistetaan palautettavien henkilöiden oikeuksien tosiasiallinen suojelu koko palauttamismenettelyssä. Henkilötietoja koskevien sovellettavien säännösten aukottomaan täytäntöönpanoon on kiinnitettävä erityistä huomiota.

¹ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Euroopan muuttoliikeagenda, Bryssel, 13.5.2015, COM(2015) 240 final.

² 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.

On varattava asianmukaiset resurssit, jotta EU:n palauttamispolitiikkaa voidaan tehostaa Eurooppa-neuvoston 25.–26. kesäkuuta 2015 esittämän pyynnön mukaisesti. Euroopan paluurahaston (2008–2013) lisäksi turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta (AMIF) tuetaan merkittäväällä tavalla jäsenvaltioiden toteuttamia palauttamistoimia, joihin on aikomus käyttää kansallisissa ohjelmissa yli 800 miljoonaa euroa vuosina 2014–2020. Komissio aikoo tarkastella huolellisesti tarvetta lisätä EU:n tason toimiin kohdennettavia varoja, erityisesti Frontexin tällä alalla toteuttamien toimien rahoitusta, ja tekee tarvittaessa ehdotuksia tulevina vuosina.

II. Tehostetaan laittomien maahanmuuttajien palauttamista koskevaa EU:n järjestelmää

1. Vapaaehtoisen paluun edistäminen

Laittomien maahanmuuttajien vapaaehtoinen paluu kotimaihinsa on edelleen **paras vaihtoehto** aina kun se on mahdollinen. Vapaaehtoiseen paluuseen ja uudelleenkotouttamiseen liittyvillä toimilla helpotetaan paluumuuttajien asemaa kotimaissaan ja siten ehkäistään uutta siten laitonta maahanmuuttoa. Tällaisia toimia pidetään yleisesti kustannustehokkaampina kuin pakkokeinoihin perustuvaa palauttamista. Vapaaehtoisen paluun toimilla voidaan myös vähentää tiettyjen kolmansien maiden haluttomuutta tehdä kansalaistensa paluuseen liittyvää yhteistyötä. Vapaaehtoisen paluun osuus palauttamistapausten vuotuisesta kokonaismäärästä EU:ssa on viime vuosina asteittain kasvanut. On arvioitu, että vuonna 2013 palauttamistapauksista noin 40 prosenttia perustui vapaaehtoisuuteen, kun vuonna 2009 vastaava osuus oli 14 prosenttia³.

Vaikka jäsenvaltiot ovat ensisijaisesti vastuussa vapaaehtoisen paluun ohjelmien suunnittelusta ja täytäntöönpanosta, **EU rahoittaa** tällaisia ohjelmia sekä foorumin parhaiden käytäntöjen vaihdolle ja vapaaehtoista paluuta koskevan operatiivisen yhteistyön lisäämiselle. Jäsenvaltiot aikovat turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston vuosille 2014–2020 laadittujen kansallisten ohjelmien puitteissa palauttaa kaksi kertaa enemmän laittomia maahanmuuttajia vapaaehtoisen paluun kuin paktoon perustuvan palauttamisen kautta. Komissio kannustaa jäsenvaltioita kehittämään toimivat puitteet, joissa laittomat maahanmuuttajat pääsevät helposti vapaaehtoista paluuta koskevien ohjelmien piiriin. Tuetun vapaaehtoisen paluun ohjelmat⁴ olisi suunniteltava siten, että vältetään luomasta kannustimia, jotka houkuttelisivat uusia laittomia maahanmuuttajia Eurooppaan hyödyntämään tällaisia ohjelmia⁵.

Komissio seuraa ja arvioi Euroopan muuttoliikeverkoston⁶ (EMV) kautta voivatko erot vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevien jäsenvaltioiden ohjelmien välillä aiheuttaa nk. paluushoppailua, jossa maahanmuuttajat suuntaavat kannattavimmat paluupaketit tarjoaviin jäsenvaltioihin⁷. Se kannustaa jäsenvaltioita kehittämään **yhteisiä uudelleenkotouttamishankkeita**, joilla voitaisiin parantaa sekä maahanmuuttajille annettavan tuen laatua että hallinnollisten kustannusten mittakaavaetujen kautta sen kustannustehokkuutta.

³ Euroopan muuttoliikeverkoston katsaus *EMN inform, Overview: Incentives to return to a third country and support provided to migrants for their reintegration*, tammikuu 2015.

⁴ Vapaaehtoista paluuta tai vapaaehtoista poistumista tukeva logistinen, taloudellinen ja/tai muu aineellinen apu.

⁵ Monet jäsenvaltiot ovat esimerkiksi Länsi-Balkanin osalta luopuneet muusta vapaaehtoisen paluun tuesta kuin paluumatkakustannuksista, jotteivät ne houkuttelisi lisää maahanmuuttajia.

⁶ Euroopan muuttoliikeverkoston tehtävänä on tarjota ajantasaista, puolueetonta, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa maahanmuutto- ja turvapaikka-asioista.

⁷ Ks. alaviite 2.

Vapaaehtoisen paluun tapausten määrän lisäämiseksi edelleen komissio rahoittaa turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta **tuetun vapaaehtoisen paluun ohjelmia** yhteistyössä valtiollisten kumppaneiden ja Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) kaltaisten valtiosta riippumattomien kumppaneiden kanssa. Se tukee eurooppalaisten uudelleenkotouttamisvälineiden verkostoa (European Reintegration Instrument Network, ERIN), joka tarjoaa paluumuuttajille uudelleenkotoutumis- sekä sosiaali- ja työllistymistukea. Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston tarjoamien taloudellisten mahdollisuuksien lisäksi rahoituksen myöntäminen kestävän paluumuuton ja uudelleenkotouttamisen toimiin on EU:n rahoitusohjelmien **selvä painopiste** kehitysyhteistyöpolitiikan ja naapuruuspolitiikan aloilla. Hätärastosta, joka perustetaan Vallettassa 11.–12. marraskuuta 2015 järjestettävässä EU–Afrikka-huippukokouksessa, olisi erityisesti annettava merkittävää rahoitusta maahanmuuttajien kotimaahan paluun ja uudelleenkotoutumisen edistämiseen.

Vapaaehtoisen paluun järjestelmien onnistuminen riippuu kuitenkin myös siitä, **kuinka uskottava pakkokeinoihin perustuvan palauttamisen uhka on**. Maahanmuuttajat, jotka useissa tapauksissa maksavat kaikki säästönsä salakuljettajille päästäkseen Eurooppaan, eivät välttämättä ole valmiita tuettuun vapaaehtoiseen paluuseen, ellei heille ole selvää, että heidät palautetaan joka tapauksessa. Kun maahanmuuttajat eivät palaa kotimaihinsa vapaaehtoisesti, heidät on palautettava pakkokeinoin.

Välittömät toimet	- Jäsenvaltioiden vapaaehtoista paluuta koskevien järjestelmien välisistä eroista aiheutuvien vaikutusten seuranta - Tuetun vapaaehtoisen paluun ohjelmien rahoittaminen turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston kautta
Keskipitkän aikavälin toimet	- Vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotoutumista koskevien ohjelmien parhaiden käytäntöjen edistäminen Euroopan muuttoliikeverkoston kautta - Uudelleenkotoutumista koskevien yhteisten ohjelmien tukeminen

2. EU:n sääntöjen noudattamisen tiukempi valvonta

Palauttamista koskevien EU:n sääntöjen perusteellinen ja järjestelmällinen soveltaminen on olennaisen tärkeää järjestelmän tehostamiseksi. **EU:n palauttamisdirektiivissä** asetetaan jäsenvaltioille⁸ oikeudellinen velvollisuus tehdä palauttamispäätös jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevasta kolmannen maan kansalaisesta ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin päätöksen täytäntöön panemiseksi⁹. Siinä vahvistetaan myös suojakeinot, joilla **suojellaan palautettavien henkilöiden oikeuksia** ja mahdollistetaan paluun toteuttaminen inhimillisellä ja oikeasuhteisella tavalla.

Täyttääkseen velvollisuutensa panna palauttaminen täytäntöön **jäsenvaltioiden olisi käytettävä säilöönottoa** legitiiminä viimeisenä keinona, jos se on tarpeen laittomien maahanmuuttajien pakenemisen välttämiseksi ja muihin jäsenvaltioihin siirtymisen

⁸ Ilmaisulla 'jäsenvaltiot' tarkoitetaan seuraavia 30:tä valtiota: EU:n 28 jäsenvaltiota Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Irlantia lukuun ottamatta, Islanti, Liechtenstein, Norja ja Sveitsi. Direktiivi on osa Schengenin säännöstöä, ja se sitoo Schengeniin assosioituneita valtioita. Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Irlantia se ei sido, mutta ne voivat halutessaan liittyä siihen.

⁹ Direktiivin 8 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet pannakseen täytäntöön palauttamispäätöksen, jos vapaaehtoista poistumista varten ei ole myönnetty aikaa 7 artiklan 4 kohdan mukaisesti tai jos paluuvetoa ei ole noudatettu 7 artiklan mukaisesti myönnetyn ajan kuluessa.

estämiseksi (toissijainen siirtyminen)¹⁰. Niin kauan kuin maastapoistamisen todennäköisyys on kohtuullinen, maastapoistamisen mahdollisuuksia ei pitäisi vaarantaa päättämällä säilöönottoa ennen aikaisesti. Kansallisessa lainsäädännössä säädetyn säilöönoton enimmäisajan pitäisi riittää siihen, että jäsenvaltioiden viranomaiset tunnistavat laittomat maahanmuuttajat ja heidän alkuperämaansa toimittaa matkustusasiakirjat. Jäsenvaltioiden olisi tarkasteltava **uusia vaihtoehtoja säilöönnotolle** ja vähemmän rajoittavien keinojen käyttöä tilanteen mukaan. Tällaisia keinoja voisivat olla laittomien maahanmuuttajien asettaminen sähköiseen valvontaan tai osittain suljettujen tilojen käyttö.

Palauttamisdirektiivissä annetaan jäsenvaltioille myös joustovaraa hoitaa erityisen maahanmuuttopaineen tilanteita. **Hätätilanteita koskevan lausekkeen**¹¹ mukaisesti jäsenvaltiot, joihin saapuu äkillisesti ja odottamatta suuri määrä maahanmuuttajia, voivat joustaa maahanmuuttajien säilöönottoa koskevista ehdoista. Jäsenvaltiot voivat myös soveltaa laittoman rajanylityksen yhteydessä pysäytettyihin tai kiinni otettuihin maahanmuuttajiin **yksinkertaistettuja ja nopeita menettelyjä** kansallisen lainsäädännön mukaisesti ja tiettyjä perussuojakeinoja noudattaen¹².

Komissio arvioi parhaillaan kyseisen direktiivin soveltamista ja käyttää kaikkia keinoja valvoa sen asianmukaista täytäntöönpanoa sekä laittomien muuttajien oikeuksien suojelun että palauttamisprosessin täysimääräisen ja tehokkaan toteutuksen osalta. Se tarjoaa tukea jäsenvaltioille, jotta ne voivat täyttää velvollisuutensa. Komissio myös **käynnistää rikkomismenettelyt** niitä jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät täysin noudata kaikkia säännöksiä, mukaan luettuna velvollisuutta tehdä ja panna täytäntöön palauttamispäätöksiä. Lisäksi komissio esittää viimeistään vuonna 2017 Euroopan parlamentille ja neuvostolle toisen kertomuksen, jossa tarkastellaan myös, onko palauttamisdirektiiviä tarpeen tarkistaa.

Jäsenvaltioiden oikeudelliset ja hallinnolliset puitteet ovat myös keskeisessä asemassa luotaessa toimivalle palauttamispolitiikalle suotuisia olosuhteita. Niiden olisi varmistettava rivakat toimet maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tunnistamisesta palauttamispäätösten tekemiseen ja täytäntöönpanoon sekä nopeat oikeudelliset menettelyt¹³. Tätä varten jäsenvaltioiden on osoitettava riittävää päättäväisyyttä ja kohdennettava asianmukaiset resurssit, mukaan luettuina rahoitus, henkilöstö ja säilöönottokapasiteetti, jotta voidaan varmistaa, että laittomat maahanmuuttajat tavoitetaan fyysisesti palauttamista varten. Tähän sisältyy tarvittaessa myös säilöönotto.

Jäsenvaltioiden erilaiset menettelytavat palauttamisdirektiivin täytäntöönpanossa heikentävät EU:n palauttamisjärjestelmän vaikuttavuutta, koska laittomat maahanmuuttajat voivat välttää palauttamisen siirtymällä toiseen valtioon Schengenin alueella. Tilastotiedot osoittavat, että tietyt jäsenvaltiot eivät tee järjestelmällisesti palauttamispäätöksiä alueellaan kiinni otetuista laittomista maahanmuuttajista tai henkilöistä, joiden turvapaikkahakemukset on hylätty.

¹⁰ Palauttamisdirektiivi sallii palautettavien henkilöiden pitämisen vangittuna enintään kuusi kuukautta tai, jos kaikista kohtuullisista pyrkimyksistä huolimatta maastapoistaminen todennäköisesti kestää tätä kauemmin, enintään 18 kuukautta.

¹¹ Palauttamisdirektiivin 18 artiklan 1 ja 2 kohta.

¹² Palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen välittömän palauttamisen operaatioiden yhteydessä ulkorajalla voidaan riittävällä tavalla varmistaa, jos palautettavilla henkilöillä on – sekä oikeudellisesti että käytännössä – mahdollisuus halutessaan jättää kansainvälistä suojelua koskevat pyynnöt helppopääsyisellä rajanylityspaikalla.

¹³ Useissa jäsenvaltioissa esimerkiksi myönnetään lykkäystä automaattisesti, erottelematta ja kaikkiin tapauksiin, joissa on ryhdytty oikeudellisiin toimiin palauttamispäätöstä vastaan. Tällaiset käytännöt voivat johtaa palauttamismenettelyjen viivästymiseen. Automaattinen lykkäys olisi myönnettävä ainoastaan tapauksissa, joissa palauttamiskiellon periaate tulee kyseeseen.

Komissio yksilöi ja jakaa säännöllisesti kansallisissa lainsäädännöissä ja hallinnollisissa käytännöissä omaksuttuja palauttamista koskevia parhaita käytäntöjä. Yhdessä tämän palauttamista koskevan EU:n toimintasuunnitelman kanssa hyväksytyssä **palauttamiskäsikirjassa** esitetään suuntaviivoja, parhaita käytäntöjä ja suosituksia palauttamisen toteuttamiseksi vaikuttavalla ja inhimillisellä tavalla perusoikeuksia ja asiaa koskevassa EU:n lainsäädännössä vahvistettuja suojakeinoja täysimääräisesti noudattaen. **Schengenin arviointimekanismeissa** arvioidaan samalla järjestelmällisesti sitä, kuinka kukin jäsenvaltio panee täytäntöön palauttamista koskevat EU:n säännöt. Tämä helpottaa puutteiden tunnistamista ja korjaamista. Näillä kertomuksilla levitetään palauttamisen esteiden poistamista koskevia parhaita käytäntöjä. Euroopan muuttoliikeverkosto aikoo edelleen kartoittaa palauttamiseen liittyviä parhaita käytäntöjä ja esteitä kansallisissa lainsäädännöissä ja hallinnollisissa järjestelmissä auttaakseen jäsenvaltioita tehostamaan palauttamisjärjestelmiään.

Vaikuttava palauttamispolitiikka edellyttää **toimivaa turvapaikkajärjestelmää**, jotta varmistetaan, että perusteettomat turvapaikkahakemukset johtavat kyseisten hakijoiden nopeaan poistamiseen EU:n alueelta. Turvapaikkamenettelyjä koskevassa direktiivissä säädetään jo tiettyjen hakemusten nopeasta käsittelystä. Niin kutsutussa rajamenettelyssä hakija voidaan ottaa säilöön rajalla ja hakemuksen tarkasteluun voidaan soveltaa hyvin lyhyitä määräaikoja. Turvapaikanhakijoille on ilmoitettava aikaisin ja kaikissa turvapaikkamenettelyn vaiheissa mahdollisuudesta tuettuun vapaaehtoiseen paluuseen, jotta tarjotaan toimiva vaihtoehto hylätyille turvapaikanhakijoille ja henkilöille, jotka peruuttavat hakemuksensa palatakseen kotimaihinsa arvokkaasti. Jos vapaaehtoinen paluu ei ole mahdollinen, on toteutettava asianmukaisia toimenpiteitä hylättyjen turvapaikanhakijoiden pakenemisen estämiseksi.

Välittömät toimet	• Palauttamisdirektiivin täytäntöönpanon arviointi • Palauttamista koskevat Schengen-arvioinnit (käynnissä)
Keskipitkän aikavälin toimet	• Palauttamisdirektiivin mahdollinen tarkistaminen sen täytäntöönpanoa koskevan toisen kertomuksen pohjalta (viimeistään vuonna 2017) • Palauttamisen parhaiden käytänteiden ja esteiden kartoittaminen kansallisessa lainsäädännössä ja hallintokäytännössä Euroopan muuttoliikeverkon kautta • Tuettua vapaaehtoista paluuta koskevien tietojen yhdistäminen turvapaikkamenettelyihin

3. Palauttamisten täytäntöönpanoa koskevan tietojenvaihdon parantaminen

Olemassa olevia **eurooppalaisia tietojärjestelmiä** – erityisesti Schengenin tietojärjestelmää (SIS), viisumitietojärjestelmää (VIS) ja Eurodac-järjestelmää – olisi käytettävä nykyistä paremmin palauttamisia koskevan EU:n järjestelmän tehostamiseksi.

Jäsenvaltiot eivät tällä hetkellä jaa maahanmuuttajista tekemiään palauttamispäätöksiä tai maahantulokieltoja koskevia tietoja. Näin ollen on mahdollista, että laitton maahanmuuttaja, jolla on oikeudellinen velvoite poistua, voi välttää palauttamisen yksinkertaisesti siirtymällä toiseen jäsenvaltioon Schengen-alueella¹⁴. Jos henkilö otetaan kiinni, on käynnistettävä uusi

¹⁴ Tällaisissa tilanteissa jäsenvaltio, jonka alueella laitton maahanmuuttaja oleskelee, voi joko palauttaa henkilön palauttamispäätöksen tehneeseen jäsenvaltioon kahdenvälisen sopimuksen perusteella tai toteuttaa tarvittavat toimenpiteet alkuperäisen palauttamispäätöksen täytäntöönpanemiseksi kolmansien maiden kansalaisia

menettely, joka viivyyttää henkilön palauttamista edelleen. Näin ollen jäsenvaltioiden tekemien **palauttamispäätösten vastavuoroista tunnustamista** ja niiden EU:n laajuista täytäntöönpanoa ei ole mahdollista varmistaa käytännössä.

Komissio ehdottaa **Schengenin tietojärjestelmään muutoksia**, joilla parannetaan sen käyttöä laittomien maahanmuuttajien palauttamisessa. Komissio aikoo ehdottaa, että jäsenvaltiot velvoitetaan **sisällyttämään kaikki maahantulokiellot Schengenin tietojärjestelmään**¹⁵, jotta voidaan estää jossakin jäsenvaltiossa maahantulokieltoon asetettujen maahanmuuttajien tulo toisen jäsenvaltion kautta takaisin Schengen-alueelle. Se ehdottaa myös, että jäsenvaltiot sisällyttävät Schengenin tietojärjestelmään kaikki tekemänsä palauttamispäätökset¹⁶. Tämä mahdollistaisi sellaisten yksittäisten maahanmuuttajien jäljittämisen, jotka yrittävät paeta palauttamismääräyksiä siirtymällä toiseen jäsenvaltioon. Lisäksi komissio aikoo ehdottaa, että Schengenin tietojärjestelmään kehitetään **keskitetty automaattinen sormenjälkien tunnistusjärjestelmä**, jotta helpotettaisiin henkilöllisyyden selvittämistä sellaisten henkilöiden osalta, joiden henkilöllisyyttä ei ole varmennettu. Tällaisia henkilöitä ovat muun muassa laittomat maahanmuuttajat.

Palauttamista haittaavat myös puutteellinen viestintä ja yhteistyö jäsenvaltioiden välillä sellaisten henkilöiden osalta, joilla on oleskelulupa jossakin jäsenvaltiossa mutta joista on annettu palauttamispäätös toisessa jäsenvaltiossa. Jäsenvaltioiden pitäisi perustaa **kansallisten yhteyspisteiden verkosto** vaihtamaan tietoja oleskelulupien peruuttamisista, erityisesti niiden maahanmuuttajien osalta, joilla on rikosrekisteri. Jäsenvaltioilla on myös velvollisuus kirjata takavarikointia varten järjestelmään kaikki mitätöidyt asiakirjat, kuten oleskeluluvat.¹⁷ Komissio kehottaa jäsenvaltioita varmistamaan, että tätä velvoitetta noudatetaan järjestelmällisesti.

Lisäksi **älykkäitä rajoja** koskevalla tarkistetulla ehdotuksella, jonka komissio esittää vuoden 2016 alussa¹⁸, autetaan lisäämään palauttamistapausten määrää, luomalla kaikki kolmansien maiden kansalaisten rajanylitykset sisältävä rekisteri. Tämä mahdollistaa sallittua oleskeluaikaa pidempään jääneiden jäljittämisen ja helpottaa henkilöllisyysasiakirjansa tuhonneiden henkilöiden tunnistamisen.

Komissio tutkii myös **Eurodac-asetuksen**¹⁹ soveltamisalan ja tarkoituksen mahdollista laajentamista siten, että tietoja voidaan käyttää myös palauttamismenettelyjä varten. Tarkoituksena olisi antaa palauttamisista vastaaville jäsenvaltioiden viranomaisille mahdollisuus saada tieto siitä, onko pysäytetty laiton maahanmuuttaja aiemmin otettu kiinni ja/tai onko häneltä otettu sormenjäljet toisessa jäsenvaltiossa. Tällaisten tietojen avulla

koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta
28. toukokuuta 2001 annetun neuvoston direktiivin 2001/40/EY (EUVL L 149, 2.6.2001, s. 34) nojalla.

¹⁵ Tällä hetkellä jotkin jäsenvaltiot kirjaavat Schengenin tietojärjestelmään järjestelmällisesti vain asettamansa maahantulokiellot mutta eivät palauttamisdirektiivin nojalla tekemiään päätöksiä.

¹⁶ Kuten maahanmuuttajien salakuljetuksen vastaisessa toimintasuunnitelmassa ilmoitettiin ja Eurooppa-neuvoston 25.–26. kesäkuuta 2015 esittämän kehotuksen mukaisesti.

¹⁷ Kesäkuun 12. päivänä 2007 tehdyn neuvoston päätöksen 2007/533/JHA 38 artikla.

¹⁸ Kuten Euroopan muuttoliikeagendassa ilmoitettiin.

¹⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 603/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 604/2013 tehokkaaksi soveltamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin esittämistä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa tehtäviä vertailuja koskevista pyynnöistä sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalaisen viraston perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta (EUVL L 180, 29.6.2013).

voidaan helpommin tunnistaa laittomat maahanmuuttajat ja siten nopeuttaa heidän palauttamistaan.

Viisumitietojärjestelmää koskeva asetus, jossa edellytetään, että viisumia hakevien kolmansien maiden kansalaisten biometriset tiedot tallennetaan viisumitietojärjestelmään, helpottaa viisuminhaltijoiden tunnistamista. Lisäksi asetuksessa sallitaan – tiukoin edellytyksin – tiettyjen tietojen siirto ja vaihto kolmansien maiden viranomaisten kanssa, jotta niiden kansalaisten henkilöllisyys voidaan varmentaa. Tämä voi helpottaa matkustusasiakirjojen laatimista palauttamista varten. Komissio arvioi parhaillaan viisumitietojärjestelmän täytäntöönpanoa, tämä säännös mukaan lukien, ja raportoi tuloksista myöhemmin.

Välittömät toimet	• Schengenin tietojärjestelmän arviointi (käynnissä) • Oleskelulupien peruuttamiseen liittyvän kansallisten yhteyspisteiden verkoston perustaminen
Keskipitkän aikavälin toimet	• Lainsäädäntöehdotukset maahantulokieltojen ja palauttamispäätösten pakollisesta tallentamisesta Schengenin tietojärjestelmään (2016) • Älykkäitä rajoja koskeva tarkistettu ehdotus (2016) • Eurodac-asetuksen mahdollisen laajentamisen tarkasteleminen • Viisumitietojärjestelmän täytäntöönpanon arviointi (2016)

4. Frontexin aseman ja toimeksiannon vahvistaminen

Frontexilla on keskeinen sija parannettaessa palauttamista koskevaa käytännön yhteistyötä, jota olisi edelleen lisättävä. Tällä hetkellä viraston tehtävänä on antaa jäsenvaltioille apua laittomien maahanmuuttajien palauttamisessa puuttumatta palauttamispäätösten perusteisiin. Erityisesti se järjestää yhteisiä palauttamisoperaatioita ja määrittelee parhaita käytäntöjä matkustusasiakirjojen hankkimisessa ja maahanmuuttajien maasta poistamisessa.

Jäsenvaltioita kannustetaan hyödyntämään nykyistä järjestelmällisemmin mahdollisuutta palauttaa laittomia maahanmuuttajia Frontexin järjestämien ja koordinoimien **yhteisten palauttamisoperaatioiden** kautta. Yhteisoperaatiot mahdollistavat resurssien yhdistämisen. Jäsenvaltioiden olisi tiedotettava säännöllisesti Frontexille avun ja koordinoinnin tarpeistaan.

Maahanmuuttajien tunnistaminen ja matkustusasiakirjojen toimittaminen heidän palauttamistaan varten ovat suuri haaste. Viraston on tarkoitus helpottaa yhteyksiä ja yhteistyötä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä, erityisesti niiden, joilla ei ole konsuliedustusta kyseisissä jäsenvaltioissa. Sen on määrä myös avustaa jäsenvaltioita ilma-alusten rahtaamisessa palauttamisoperaatioita varten, myös rahtaamalla siitä itse. Pakkoon perustuvan paluun valvontaa koskevassa hankkeessa²⁰ perustettuun valvojaryhmään kuuluvia valvojia voi olla saatavilla raportoimaan palauttamisoperaatioista puolueettomasti, ja Frontex voi rahoittaa valvojista aiheutuvat kustannukset. Se voi myös **koulutusta tarjoamalla** auttaa jäsenvaltioita niiden perustaessa palauttamislentoja varten nopeasti käytettävien saattajien ryhmiä.

Etulinjan jäsenvaltioille annettavan tuen parantaminen uuden lähestymistavan mukaisesti

²⁰ Kansainvälisen siirtolaispolitiikan kehittämiskeskuksen (ICMPD) johtaman ja EU:n paluurahaston rahoittaman FReM-hankkeen tavoitteena on luoda pakkokeinoihin perustuvassa palauttamisessa käytettävien valvojien eurooppalainen ryhmä, jonka valvojat olisivat niiden maiden käytettävissä, joiden on tarpeen toteuttaa pakkokeinoihin perustuvan palauttamisen valvontajärjestelmä.

Euroopan muuttoliikeagendassa lanseerattiin uusi lähestymistapa (ns. Hotspot-lähestymistapa), jonka avulla voidaan huomattavasti **laajentaa operatiivista tukea** niille jäsenvaltioille, joihin kohdistuu maahanmuuttopaineita. Tämän lähestymistavan mukaan Frontex voi ottaa käyttöön liikkuvia yksiköitä, jotka tarjoavat palauttamiseen liittyvää operatiivista ja informaatiotukea tällaisille etulinjan valtioille paikan päällä useissa vaiheissa.

Ensiksi se voi avustaa **maahanmuuttajien tunnistamisessa**. Frontexin koordinoimat asiantuntijat voivat auttaa jäsenvaltioita rekisteröimään kiinni otettuja ja saapuvia maahanmuuttajia, joilla joko on tai ei ole henkilökohtaisia asiakirjoja. Asiantuntijat voivat seuloa vasta saapuneita maahanmuuttajia heidän oletetun kansallisuutensa vahvistamiseksi, jolloin vältetään kansalaisuuden vaihtaminen. Tämän avulla voidaan nopeasti tunnistaa henkilöt, jotka voidaan palauttaa, ja henkilöt, jotka ovat todennäköisesti kansainvälisen suojelun tarpeessa. Kyseessä olevat jäsenvaltiot voisivat näin huolehtia siitä, että seulotaan järjestelmällisesti kaikki maahanmuuttajat, joilla ei ole asianmukaisia asiakirjoja ja jotka on otettu kiinni laittoman rajanylityksen jälkeen.

Maahanmuuttajien oletetun kansalaisuuden varmistamiseksi Frontex voi varmistaa tiiviin yhteistyön maahanmuuttajien alkuperämaiden suurlähetystöjen ja konsulaattien kanssa. Se voi kutsua koolle ja avustaa näiden maiden maahanmuutto- ja/tai konsulaattiviranomaisista koostuvia työryhmiä, jotka tekevät haastatteluja maahanmuuttajien tunnistamiseksi ja nopeuttavat **matkustusasiakirjojen laatimista** palauttamista varten. Mukaan voitaisiin ottaa tarvittaessa myös palauttamisen parissa toimivat verkostot.

Frontex voi myös avustaa alkuperä- tai kauttakulkumaihin suuntautuvien **palauttamisoperaatioiden** järjestämisessä sekä koordinoida ja yhteisrahoittaa niitä. Frontexin olisi suunniteltava muista jäsenvaltioista lähtevien yhteisten palauttamislentojen systemaattiset välilaskut etulinjan jäsenvaltioissa.

Tunnistamisen mahdollistamiseksi on tärkeää, että jäsenvaltiot ja erityisesti etulinjan jäsenvaltiot toteuttavat **tarvittavat toimenpiteet sen estämiseksi, että maahanmuuttajat pakenevat** ja suuntaavat toissijaisen siirtymisen kautta muihin jäsenvaltioihin.

Kuten Euroopan muuttoliikeagendassa ilmoitettiin, komissio aikoo tehdä vuonna 2016 **lainsäädäntöehdotuksia Frontexin toimeksiannon vahvistamiseksi palauttamisen osalta**. Ennakoimatta viraston vuonna 2015 valmistuvan arvioinnin tuloksia ja ehdotusten liitteenä esitettävää vaikutustenarviointia komissio tarkastelee tapoja vahvistaa viraston toimeksiantoa kattamaan sekä ulkorajavalvonnan operatiivisen yhteistyön koordinoinnin että laittomien maahanmuuttajien palauttamisen. Se ehdottaa, että perustetaan erillinen **Frontex-palauttamistoimisto**, joka vastaisi paremmin viraston roolia palauttamisasioissa.

Komissio aikoo liikkuvista yksiköistä saatujen kokemusten pohjalta tarkastella **nopean palauttamisen Frontex-toimintaryhmien** perustamista. Ryhmien olisi tarkoitus antaa jäsenvaltioille tukea tunnistamisessa, konsuliyhteistyössä kolmansien maiden kanssa ja palauttamisoperaatioiden järjestämisessä. Komissio aikoo myös harkita, voisiko viraston valtuuttaa käynnistämään palauttamisoperaatioita – tällä hetkellä vain jäsenvaltiot voivat käynnistää niitä – ja koordinoimaan ja järjestämään palauttamisoperaatioita vain yhdestä jäsenvaltiosta.

Komissio tutkii myös tapoja lisätä Frontexin **EU:n naapurivaltioille**²¹ tarjoamaa tukea laittomien maahanmuuttajien palauttamisessa teknisen tuen ja valmiuksien kehittämisen avulla.

Sen lisäksi, että lisätään mahdollisuuksia Frontexin operatiivisen tuen antamiseksi, olisi laajennettava sen **analyttisiä valmiuksia paluu- ja takaisinottokysymyksissä**. Erityisesti olisi laajennettava viraston toimeksiantoa riskianalyysin osalta niin, että se sisältäisi kolmansien maiden kansalaisten toissijaista siirtymistä EU:n sisällä koskevien tietojen keräämisen ja analysoinnin, jotta voidaan helpottaa niiden kolmansien maiden kansalaisten palauttamista, joilla ei ole laillista oikeutta oleskella EU:n alueella. Sen asemaa käytännön kokemusten ja tietämyksen vaihdon keskuksena EU:ssa olisi vahvistettava palauttamisasioista vastaavien suorien yhteyspisteiden verkoston kautta.

Frontexille olisi osoitettava **riittävästi resursseja** palauttamiseen liittyvien tehtäviensä hoitamiseksi. Komissio on ehdottanut 5 miljoonan euron lisärahoitusta Frontexille vuoden 2016 talousarviossa nimenomaisesti palauttamistoimia varten. Tämän avulla sen pitäisi pystyä osoittamaan 15 miljoonaa euroa tähän tarkoitukseen vuonna 2016. Frontexin toimeksiannon vahvistamista koskevien säädösehdotusten yhteydessä annetaan säännökset, joilla sille osoitetaan riittävästi taloudellisia resursseja tehtäviensä hoitamiseksi.

Välittömät toimet	• Frontexin koordinoimien yhteisten palauttamisoperaatioiden järjestelmällisempi käyttö • Frontexin järjestämä johtavien saattajien ja saattajien koulutus (käynnissä)
Keskipitkän aikavälin toimet	• Lainsäädäntöehdotukset Frontexin toimeksiannon laajentamisesta palauttamisasioissa (v. 2016)

5. Yhdennetty palauttamisen hallintajärjestelmä

Komissio edistää ja ohjaa **yhdennetyn palauttamisen hallintajärjestelmän** kehittämistä yhdistämällä kaikki EU:n rahoittamat verkostot ja ohjelmat, joissa keskitytään palauttamiseen ja takaisinottoon. Se aikoo luoda synergiaa kolmansien maihin palauttamista koskevan Euroopan yhdennetyn lähestymistavan (EURINT), eurooppalaisten uudelleenkotouttamisvälineiden verkoston ja Euroopan palauttamisasioiden yhteyshenkilöiden verkoston (EURLO)²² välille.

Näiden verkostojen olisi toimittava toisiaan vahvistavalla tavalla, jotta voidaan saavuttaa yhtenäinen ja tehokas palauttamisen hallintajärjestelmä yhdessä yhdennettyä palauttamisen hallintajärjestelmää operatiivisella tasolla koordinoivan Frontexin kanssa. Niiden tulisi erityisesti **ottaa pikaisesti käyttöön liikkuvia työryhmiä**, jotka avustavat maahanmuuttajien tunnistamisessa ja paluuta varten tarvittavien matkustusasiakirjojen myöntämisessä sekä testaavat parhaita käytäntöjä ja levittävät niitä laajempaan käyttöön. Tällaisen koordinoinnin tulisi lisätä palauttamista koskevien käytäntöjen lähentymistä jäsenvaltioiden kesken ja vähentää toissijaista siirtymistä.

²¹ Frontex-asetuksen 15 artiklan mukaisesti viraston ja jäsenvaltioiden on noudatettava normeja ja standardeja, jotka ovat vähintään vastaavan tasoisia kuin unionin lainsäädännössä asetetut normit ja standardit, myös silloin, kun kolmansien maiden kanssa tehdään yhteistyötä niiden alueella.

²² EURINT pyrkii kehittämään ja jakamaan parhaita käytäntöjä palauttamisasioissa ja kehittämään yhteistä strategiaa operatiiviseen yhteistyöhön kolmansien maiden kanssa. EURLO:n tavoitteena on edistää alkuperämaahan keskittyvää operatiivista yhteistyötä erityisesti keskeisten maiden palauttamisasioiden yhteyshenkilöiden kautta.

Komissio selvittää, miten **EU:n kulkuluvasta** voidaan tehdä helpommin hyväksyttävä alkuperämaissa laittomien maahanmuuttajien palauttamista varten muun muassa parantamalla asiakirjan turvatekijöitä.

Muuttoliikkeen eurooppalaisten yhteyshenkilöiden²³ (EMLO), jotka sijoitetaan EU:n edustustoihin keskeisissä alkuperä- tai kauttakulkumaissa, olisi helpotettava yhteistyötä kyseisten maiden viranomaisten kanssa niiden tällä hetkellä EU:ssa laittomasti oleskelevien kansalaisten takaisinottoasioissa. Muuttoliikkeen eurooppalaisten yhteyshenkilöiden olisi toimittava läheisessä yhteistyössä kyseisten maiden maahanmuuttoalan yhteyshenkilöverkostojen (ILO) sekä EU:n virastojen, erityisesti Frontexin näihin maihin lähettämien yhteyshenkilöiden, sekä palauttamiseen keskittyvien verkostojen, kuten Euroopan palauttamisasioiden yhteyshenkilöiden verkoston, kanssa. Vuodelle 2016 suunnitellun **maahanmuuttoalan yhteyshenkilöverkostojen EU-lainsäädännön arvioinnin**²⁴ jälkeen komissio tutkii, onko tarpeen tarkistaa lainsäädäntöä maahanmuuttoalan yhteyshenkilöverkoston lisäarvon parantamiseksi.

Lisäksi komissio aikoo hyödyntää täysimääräisesti Euroopan muuttoliikeverkoston tarjoamia mahdollisuuksia palauttamista koskevan tiedon analysoinnin ja jakamisen parantamiseksi. Luotettavat, vertailukelpoiset ja johdonmukaiset **tilastotiedot** ovat erittäin tärkeitä asianmukaisia poliittisia toimia varten. Vaikka jäsenvaltiot toimittavat palauttamisia koskevia tilastotietoja Eurostatille, niissä on havaittu epäjohdonmukaisuuksia. Erityinen laatutyöryhmä, jossa komissio, Eurostat ja asianomaiset EU:n virastot ovat edustettuina, käsittelee tätä kysymystä.

Välittömät toimet	• Yhdennetyn palauttamisen hallintajärjestelmän perustaminen • Muuttoliikkeen eurooppalaisten yhteyshenkilöiden tehtävien ja ensisijaisten kohdemaiden määrittely • Palauttamista koskevien tilastotietojen keruun parantamiseen tähtäävä etenemissuunnitelma
Keskipitkän aikavälin toimet	• Muuttoliikkeen eurooppalaisten yhteyshenkilöiden lähettäminen keskeisiin kolmansiin maihin • Maahanmuuttoalan yhteyshenkilöverkostoja koskevan EU:n lainsäädännön arviointi ja mahdolliset lainsäädäntöehdotukset sen tarkistamiseksi • Mahdollisuuksien tutkiminen EU:n kulkulupien tunnustamisen lisäämiseksi kolmansissa maissa

III. Takaisinottoa koskevan yhteistyön tehostaminen alkuperä- ja kauttakulkumaiden kanssa

Laittomien maahanmuuttajien alkuperä- ja kauttakulkumaiden kanssa tehtävä palauttamista ja takaisinottoa koskeva yhteistyö on **olennaisen tärkeää palauttamisten lisäämiseksi** ja laitton maahanmuuton estämiseksi jatkossa. Etusijalla ovat ne Afrikan maat, joista lukuisat EU:ssa laittomasti oleskelevat maahanmuuttajat saapuvat tai joista he ovat peräisin. Afrikan maihin palautettujen osuus on alle 30 prosenttia, joka on selvästi alle EU:sta palautettujen

²³ Eurooppa-neuvosto pyysi 23. huhtikuuta 2015 pitämässään kokouksessa muuttoliikkeen eurooppalaisten yhteyshenkilöiden lähettämistä. Tämä vahvistettiin myös Euroopan muuttoliikeagendassa ja EU:n siirtolaisten salakuljetuksen torjuntaa koskevassa toimintasuunnitelmassa, joka hyväksyttiin 27. toukokuuta 2015.

²⁴ Neuvoston asetus (EY) N:o 377/2004, annettu 19 päivänä helmikuuta 2004, maahanmuuttoalan yhteyshenkilöverkoston perustamisesta. EUVL L 64, 2.3.2004, s. 1.

yleisen osuuden eli 40 prosenttia, joka sekin on vielä riittämätön osuus. Tuleva muuttoliikettä koskeva Vallettan huippukokous tarjoaa oivan tilaisuuden käsitellä takaisinottoa osana laajempaa keskustelua yhteistyöstä EU:n ja Afrikan maiden välisessä muuttoliikkeessä.

Omien kansalaisten takaisinotto on kansainvälisen tapaoikeuden mukainen **velvoite**. Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maiden osalta tästä velvollisuudesta määrätään lisäksi Cotonoun sopimuksen 13 artiklassa²⁵.

Euroopan muuttoliikeagendassa korostettiin tarvetta tehostaa toimia siten, että kolmannet maat täyttävät velvollisuutensa ottaa takaisin omat kansalaisensa. Eurooppa-neuvosto edellytti kokouksessaan 25.–26. kesäkuuta 2015, että **kaikki välineet on otettava käyttöön takaisinottoa koskevan yhteistyön lisäämiseksi**.

Komissio pyrkii varmistamaan, että **takaisinottoa koskevat sitoumukset** pannaan täytäntöön tehokkaasti ja viipymättä. Samanaikaisesti komissio aikoo saattaa käynnissä olevat neuvottelut nopeasti päätökseen ja tarvittaessa aloittaa neuvottelut uusista takaisinottosopimuksista tärkeimpien alkuperämaiden kanssa. EU:n olisi lisäksi käynnistettävä takaisinottamista koskevat korkean tason poliittiset vuoropuhelut asianomaisten maiden kanssa ja tehostettava merkittävästi operatiivista yhteistyötä. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi EU:n pitäisi saada **riittävä vipuvaikutus** suhteessa kumppanimaihin.

1. Takaisinottoa koskevien sitoumusten tehokas täytäntöönpano

Komissio pyrkii varmistamaan sekä erityisten takaisinottosopimusten että Cotonoun sopimuksen mukaisten takaisinottoa koskevien sitoumusten täytäntöönpanon.

EU on tähän mennessä tehnyt 17 **takaisinottosopimusta**²⁶. Kaiken kaikkiaan laittomien maahanmuuttajien palauttaminen ja takaisinotto on helpompaa niiden maiden kanssa, joilla on mainittu sopimus EU:n kanssa. Säännöllisten takaisinottoa käsittelevien sekakomiteoiden kokousten avulla voidaan seurata kyseisten sopimusten täytäntöönpanoa, ja ne tarjoavat hyödyllisen kanavan, jossa voidaan keskustella ja ratkaista käytännön ongelmia. Komissio aikoo täysimääräisesti käyttää näitä komiteoita tehostamaan käytännön yhteistyötä ja lisätä kumppanimaihin palautettavien osuutta.

Lisäksi komissio aikoo keskittyä sen **sitoumuksen nopeaan täytäntöönpanoon**, jonka EU ja Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtiot ovat tehneet Cotonoun sopimuksen 13 artiklan mukaisesti omien kansalaistensa takaisinottamisesta ilman muita muodollisuuksia. Komissio, Euroopan ulkosuhdehallinto, jäsenvaltiot ja Frontex järjestävät säännöllisesti takaisinottamista koskevia kahdenvälisiä kokouksia Saharan eteläpuolisen Afrikan tärkeimpien alkuperämaiden kanssa tämän Cotonoun sopimuksen määräyksen toteuttamiseksi. Tavoitteena on tehostaa käytännön yhteistyötä luomalla viestintäkanavia ja hahmottelemalla järjestelyjä, joilla laittomat maahanmuuttajat tunnistetaan nopeasti ja matkustusasiakirjat tai EU:n kulkuluvat myönnetään kotimaahan paluuta varten.

Muuttoliikkeen suuntaukset huomioon ottaen **ensisijaiset maat**, joiden kanssa tällaiset kokoukset järjestetään, ovat mm. Nigeria, Senegal, Mali, Etiopia, Kongon demokraattinen tasavalta, Guinea, Norsunluurannikko, Etiopia ja Gambia.

²⁵ Cotonoun sopimuksen 13 artiklan mukaisesti kukin Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtio hyväksyy niiden kansalaistensa palauttamisen ja takaisinoton, jotka oleskelevat laittomasti jonkin EU:n jäsenvaltion alueella, ja ottaa heidät vastaan kyseisen jäsenvaltion pyynnöstä ilman lisämuodollisuuksia.

²⁶ EU:lla on takaisinottoa koskevat sopimukset Venäjän, Ukrainan, Moldovan, Georgian, Armenian, Azerbaidžanin, Turkin, Länsi-Balkanin maiden sekä myös Hongkongin, Macaon, Sri Lankan, Pakistanin ja Kap Verden kanssa.

Välittömät toimet	Kahdenvälisen takaisinottoa koskevien kokousten järjestäminen Saharan eteläpuolella sijaitsevien alkuperämaiden kanssa, alkaen Nigeriasta ja Senegalista
--------------------------	--

2. Nykyisten takaisinottosopimuksia koskevien neuvottelujen saattaminen päätökseen ja uusien aloittaminen

Vaikka EU:n itäpuoli on nyt hyvin takaisinottosopimusten kattama, sama ei koske sen eteläpuolta, josta kohdistuu tällä hetkellä voimakas maahanmuuttopaine, joskin neuvottelut ovat käynnissä useista sopimuksista²⁷. Yksi suurimmista kompastuskivistä Pohjois-Afrikan maiden kanssa käytävissä takaisinottosopimuksia koskevissa neuvotteluissa on **kolmansien maiden kansalaisia koskeva lauseke**, jonka myötä maat sitoutuvat ottamaan takaisin sellaiset kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat saapuneet niiden alueen kautta – vaikka nämä maat eivät aina halua tehdä yhteistyötä edes omien kansalaistensa takaisinotossa.

Cotonoun sopimuksessa määrätty Saharan eteläpuolisen Afrikan maiden omien kansalaisten takaisinotto helpottanee kauttakuljetusmaihin kohdistuvaa painetta, koska laittomat maahanmuuttajat palautettaisiin kotimaahansa suoraan. Tämän pitäisi puolestaan **helpottaa sopimusten tekemistä Pohjois-Afrikan maiden kanssa**.

Komissio tutkii myös tarvetta **käynnistää takaisinottosopimuksia koskevia neuvotteluita** muiden keskeisten laittomien maahanmuuttajien alkuperä- tai kauttakulkumaiden kanssa. Kolmansien maiden kansalaisia koskeva lauseke on vähemmän merkityksellinen niille maille, jotka ovat pääasiassa alkuperä- mutta eivät kauttakulkumaita.

Välittömät toimet	Neuvottelujen käynnistäminen tai uudelleenkäynnistäminen Pohjois-Afrikan maiden kanssa
Keskipitkän aikavälin toimet	Mahdollisuuksien selvittäminen neuvottelujen käynnistämiseksi uusista takaisinottosopimuksista tärkeimpien alkuperämaiden kanssa

3. Takaisinottoa koskevat korkean tason poliittiset vuoropuhelut

Lisäksi EU aikoo ryhtyä korkean tason poliittiseen vuoropuheluun laittomien maahanmuuttajien alkuperä- tai kauttakulkumaiden kanssa, kuten Eurooppa-neuvosto edellytti 25. ja 26. kesäkuuta 2015. **Korkean tason vuoropuhelun**, jonka unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja käynnistää, olisi keskityttävä maihin, joissa tarvitaan poliittista sitoutumista ja vaikutusvaltaa joko nykyisten sitoumusten täytäntöönpanoa tai takaisinottosopimuksia koskevien neuvotteluiden loppuunsaattamista tai käynnistämistä varten. Niiden avulla varmistetaan, että palauttaminen ja takaisinotto ovat ensisijaisia asioita suhteissa näihin maihin. EU:n apua ja politiikkoja olisi käytettävä kannustimina lisäämään kumppanimaan halukkuutta tehdä yhteistyötä EU:n kanssa.

Keskusteluihin tulisi osallistua Euroopan komission jäseniä korkean edustajan lisäksi. **EU:n edustustoilla** on keskeinen rooli niiden valmistelussa ja seurannassa.

²⁷ EU:lla ei ole takaisinottosopimuksia Pohjois-Afrikan maiden kanssa. Se on juuttunut pitkittyneisiin neuvotteluihin takaisinottosopimuksesta Marokon kanssa. Valtuutus on peräisin vuodelta 2000. Algerian osalta neuvosto hyväksyi neuvotteluohjeet vuonna 2002, mutta neuvotteluja ei ole edes vielä käynnistetty virallisesti. Tunisian osalta neuvotteluvaltuutus hyväksyttiin joulukuussa 2014 ja neuvottelut ovat vielä aloittamatta.

Kun otetaan huomioon palauttamatta jääneet laittomat maahanmuuttajat ja yleiset suhteet EU:hun, **mahdolliset ensisijaiset maat** takaisinottoa koskevaa korkean tason vuoropuhelua varten ovat mm. Marokko, Algeria, Egypti, Nigeria, Senegal, Guinea, Mali, Kongon demokraattinen tasavalta, Norsunluurannikko, Etiopia, Gambia, Afganistan, Bangladesh, Pakistan ja Sri Lanka.

Samanaikaisesti EU aikoo takaisinottoa koskevan yhteistyön lisäämiseksi hyödyntää täysimääräisesti foorumeja, jotka on vahvistettu maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan mukaisesti, kuten Rabatin ja Khartumin prosesseja, silkkitiekuumpanuutta, liikkuvuutta koskevia vuoropuheluita ja kumppanuuksia.

Välittömät toimet	• Ensisijaisia maita koskevan luettelon ja aikataulun määrittäminen korkean tason vuoropuhelua varten
Keskipitkän aikavälin toimet	• Korkean tason poliittisten vuoropuhelujen käynnistäminen ja toteuttaminen

4. Uudelleenkotoutumisen tukeminen ja valmiuksien kehittäminen

Käytännön yhteistyön ja palauttamisten kestävyysparantamiseksi komission ja jäsenvaltioiden olisi investoitava lisätoimiin, joilla tuetaan paluumuuttajien **uudelleenkotoutumista** ja parannetaan **heidän kotimaidensa takaisinottovalmiuksia**.

Uudelleenkotouttamista tuetaan yksilön ja valtion tasolla, jotta paluumuuttajalla ja hänen kotimaallaan on siihen valmiudet. Erityistä tukea olisi myönnettävä myös kauttakulkumaille niiden alueiden läpi kulkevien kolmansien maiden kansalaisten vapaaehtoisen paluun ja pakkokeinoihin perustuvan palauttamisen helpottamiseksi tai niitä olisi autettava takaisinottosopimusten tekemiseksi muiden kolmansien maiden kanssa silloin, kun se on tarpeen ja mahdollista.

Takaisinottoa koskevien valmiuksien kehittämisessä olisi painotettava sitä, että toimivaltaiset viranomaiset kykenevät vastaamaan oikea-aikaisesti takaisinottoopyyntöihin ja että omien kansalaisten tunnistamista alkuperämaissa helpotetaan ja nopeutetaan. Keskeisessä asemassa ovat myös keskitettyjen automatisoitujen väestörekisterien ja biometristen passien ja henkilötodistusten myöntämisyjärjestelmien kehittäminen, takaisinottoa koskevien pyyntöjen automatisoidussa lähettämisessä ja käsittelyssä käytettävien välineiden käyttöönotto (kuten sormenjälkiä käsittelevät laitteet), tai aineellisten voimavarojen, kuten kuljetusvälineiden tai väliaikaisen majoituksen, tarjoaminen takaisinottoa koskevien pyyntöjen käsittelyä tai paluumuuttajien vastaanottamista varten. Lisäksi kolmansille maille voitaisiin antaa teknistä tukea niiden pyrkiessä panemaan täytäntöön muiden kolmansien maiden kanssa tehdyt sopimukset tai takaisinottojärjestelyt.

Tällaisten toimenpiteiden helpottamiseksi komissio on perustanut 5 miljoonan euron suuruisen **takaisinottoa koskevien valmiuksien kehittämistä koskevan rahoitusvälineen** (RCBF) turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston²⁸ alaisuuteen. Tätä on tarkoitus laajentaa lisärahoituksella seuraavina vuosina. Takaisinottoa koskevien valmiuksien kehittämistä koskevan rahoitusvälineen kautta tarjotaan rahoitusta kolmansille maille, jotka ovat tehneet tai joiden kanssa on tarkoitus tehdä takaisinottosopimus EU:n kanssa, ja niille maille, joiden kanssa EU pyrkii parantamaan yhteistyötä takaisinoton alalla. Takaisinottoa

²⁸ Ks. vuotta 2015 koskeva vuosittainen työohjelma, jossa tuetaan unionin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston alaisia toimia.

koskevien valmiuksien kehittämistä koskeva rahoitusväline keskittyy valmiuksien parantamiseen esimerkiksi paluumuuttajien kotouttamisen edistämiseksi, ja sen avulla EU voi vastata ajoissa kiireellisiin tarpeisiin.

EU tukee myös **vapaaehtoista paluuta tärkeimmistä kauttakulkumaista** koskevia ohjelmia, koska maahanmuuttajat tarttuvat todennäköisemmin tilaisuuteen palata kotimaihinsa kauttakulkumaissa matkan siinä vaiheessa, kun he eivät vielä ole maksaneet koko rahasummaa salakuljettajille ja voivat vielä välttää suuret riskit – esimerkiksi Välimeren tai Saharan ylityksen. Vapaaehtoista paluuta kauttakulkumaista alkuperämaihin koskevia ohjelmia, joissa noudatetaan täysimääräisesti palauttamiskiellon periaatetta, olisi tuettava Pohjois-Afrikan ja Afrikan sarven alueellisissa kehitys- ja suojeleohjelmissa, liikkuvuuskumppanuuksissa ja maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevissa yhteisissä toimintasuunnitelmissa. Tällaisia ohjelmia olisi kehitettävä myös kolmansien maiden kansalaisille, jotka kulkevat Länsi-Balkanin maiden kautta.

Olisi varattava riittävästi rahoitusta kaikista asiaankuuluvista lähteistä, erityisesti kehitysavun välineistä, jotta voidaan tukea paluumuuttajien uudelleenkotoutumista alkuperämaihinsa. Uudelleenkotoutumisen tuki olisi sisällytettävä alkuperämaiden nykyisiin järjestelmiin, kuten ammatillisen koulutuksen ohjelmiin, mikrorahoitukseen ja yrittäjyyden tukemiseen – joita olisi laajennettava. EU:n hätärahaston, joka on yksi muuttoliikettä koskevan Vallettan huippukokouksen tärkeimmistä luomuksista, tulisi antaa merkittävä panos uudelleenkotoutumiseen ja valmiuksien kehittämiseen kolmansissa maissa.

<i>Välittömät toimet</i>	• Takaisinottoa koskevien valmiuksien kehittämistä koskevan rahoitusvälineen perustaminen • Vapaaehtoista paluuta koskevat ohjelmat kolmansissa maissa osana alueellisia kehitys- ja suojeleohjelmia • Vapaaehtoista paluuta Länsi-Balkanilta koskevien ohjelmien tukeminen
<i>Keskipitkän aikavälin toimet</i>	• Paluumuuttajien uudelleenkotoutumisen rakenteellinen tuki muuttoliikettä koskevassa Vallettan EU-Afriikka-huippukokouksessa perustettavasta hätärahastosta

5. EU:n vipuvoiman lisääminen palauttamista ja takaisinottoa koskevissa kysymyksissä

EU:n on lisättävä vaikutusvaltaansa takaisinottoasioissa kumppanimaiden kanssa, jotta voidaan varmistaa olemassa olevien sitoumusten ja sopimusten noudattaminen sekä helpottaa uusien neuvottelemista ja tekemistä. Eurooppa-neuvosto pyysi kokouksessaan 25.–26. kesäkuuta 2015 komissiota ja neuvostoa valmistelemaan kokonaispaketin neuvottelujen tueksi.

Olisi kehitettävä **räätälöityjä tukipaketteja**, joiden avulla tietyt kumppanimaat voivat täyttää takaisinottoa koskevat velvoitteensa käytännössä ja neuvotteluja voidaan tukea. Niissä olisi otettava oppia palauttamista koskevasta pilottihankkeesta²⁹, jolla pyritään edistämään valittujen kolmansien maiden yhteistyötä omien kansalaistensa takaisinotossa. Takaisinoton ja palauttamisen olisi oltava osa kolmannelle maalle suunnattua tasapainoista ja johdonmukaista EU:n pakettia, jossa tukeudutaan kaikkiin relevantteihin politiikkoihin, erityisesti sisäasioihin, ulkopoliittikaan, kehitysapuun, kauppaan ja turvallisuuteen, EU:n maahanmuuttopoliittikan tavoitteiden saavuttamiseksi. Ehdollisuutta olisi käytettävä tarvittaessa.

²⁹ Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston 5. ja 6. kesäkuuta 2014 pidetyssä kokouksessa hyväksytty neuvoston päätelmät EU:n palauttamispolitiikasta.

Jäsenvaltioiden kokemukset osoittavat, että takaisinottoa koskevan yhteistyön tehostamiseksi tarvitaan **painetta ja kannustimia** tarkasti tasapainotettuina. Sisäasioiden alalla liikkuvuuskumppanuudet ja viisumipolitiikka antavat yleisesti ottaen hyödyllistä vipuvoimaa takaisinottoa koskevassa yhteistyössä. Samanaikaiset neuvottelut viisumien myöntämisen helpottamista koskevasta sopimuksesta ja takaisinottosopimuksesta tarjoavat konkreettisia kannustimia kolmansille maille takaisinottoa koskevaa yhteistyötä varten.

Tämän välineen käyttämiseen on kuitenkin vain rajallisesti mahdollisuuksia, koska EU ei todennäköisesti pysty tarjoamaan viisumimenettelyjen helpottamista tietyille kolmansille maille, joista saapuu paljon laittomia maahanmuuttajia ja jotka siksi aiheuttavat maahanmuuttoriskin. Ja vaikka EU tarjoaa samanaikaisesti viisumien myöntämisen helpottamista koskevan sopimuksen neuvottelemista, se ei välttämättä riitä, jos tarjotut helpotukset eivät ole riittävän houkuttelevia EU:n viisumiasetuksessa säädettyyn helpotukseen nähden. **Viisumipolitiikka vaikuttaa kuitenkin takaisinottoa koskevaan yhteistyöhön** – joko uudelleenlaaditun viisumisäännöstön, viisumien myöntämisen helpottamista koskevien sopimusten tai todellisen viisumien käytännössä myöntämisen kautta. Olisi tutkittava edelleen mahdollisuutta käyttää sitä apuna.

Yhteistyön varmistamiseksi takaisinottoasioissa olisi tarjottava erittäin ammattitaitoisille työntekijöille ja myös opiskelua ja tutkimusta varten mahdollisuuksia **lailliselle maahanmuutolle**. Vaikka luvallisten taloudellisten maahanmuuttajien lukumäärän määrittäminen kuuluu jäsenvaltion toimivaltaan, lähestymistapaa voitaisiin koordinoida EU:n tasolla vaikutusvallan lisäämiseksi, kun takaisinottosopimuksista ja järjestelyistä neuvotellaan asianomaisten kolmansien maiden kanssa.

Vaikutusvaltaa olisi kuitenkin löydettävä myös sisäasioiden alan ulkopuolella kolmansien maiden kanssa tehtävän takaisinottoa koskevan yhteistyön lisäämiseksi 25. – 26. kesäkuuta 2015 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston pyynnön mukaisesti, jonka mukaan ”*hyödynnetään EU:n tukia ja politiikkoja kannustimien luomiseksi olemassa olevien takaisinottosopimusten täytäntöönpanolle ja uusien takaisinottosopimusten tekemiselle ’enemmällä enemmän’ -periaatteen pohjalta*”.

Vaikutusvallan lisäämiseksi käytettäviin lisätekijöihin sisältyvät kehitysapu, naapuruuspolitiikkaa, kauppasopimukset ja kauppaetuudet (mahdollisuus yhdistää vapaakauppasopimusten tekeminen tai etuuskohtelun myöntäminen tietyille kolmansille maille samaan aikaan tehtävään takaisinottosopimukseen), koulutus (Erasmus +) ja kulttuuri. Jäsenvaltioita kehoitetaan tunnistamaan vaikutusvaltansa aloilla, jotka kuuluvat niiden kansalliseen toimivaltaan, kuten **kolmansien maiden kansalaisten pääsy niiden työmarkkinoille**.

EU:n ja sen jäsenvaltioiden on sovittava selkeästä viestistä laittomien maahanmuuttajien alkuperämaille ja kauttakulkumaille takaisinottoon liittyvän yhteistyön tarpeellisuudesta, ja periaatteesta on pidettävä kiinni. **Takaisinotto on asetettava etusijalle** ja se on otettava huomioon kaikessa asiaankuuluvassa poliittisen tason yhteydenpidossa EU:n ja niiden kolmansien maiden välillä, joissa palautettujen osuus on alhainen, sekä yhteydenpidossa jäsenvaltioiden ja näiden maiden välillä. Se on erityisesti otettava esille aina, kun korkea edustaja tai komission jäsen tapaa asianomaisten maiden edustajia, myös kansainvälisissä ja monenvälisissä tapahtumissa.

Välittömät toimet	- Sopimus kattavasta toimenpidepaketista, jolla tuetaan takaisinottoa koskevia neuvotteluja ja ”enemmällä enemmän” -periaatteeseen pohjautuvaa palauttamisten parantamista - Palauttamisen ja takaisinoton asettaminen etusijalle kaikissa yhteyksissä
--------------------------	---

	kolmansien maiden kanssa
Keskipitkän aikavälin toimet	• Räätelöityjen maakohtaisten pakettien kehittäminen

IV. Päätelmät

EU:n laittomien maahanmuuttajien palauttamisjärjestelmän tehostaminen edellyttää **poliittista tahtoa ja priorisointia**, EU:n sääntöjen täysimääräisen soveltamista sekä asianmukaisia hallintojärjestelmiä ja resursseja kansallisella tasolla. Komissio ja asiaankuuluvat EU:n virastot toteuttavat kaikki toimenpiteet, jotka ovat välttämättömiä EU:n palauttamisjärjestelmän vahvistamiseksi niin, että perusoikeuksia kunnioitetaan täysimääräisesti ja palauttamisessa varmistetaan arvokkuuden säilyttäminen.

Vaikka **EU:n palauttamisdirektiivi** mahdollistaa tehokkaan toiminnan palauttamisasiassa, sen täytäntöönpanossa jäsenvaltioissa on parantamisen varaa. Komissio keskittyy varmistamaan sen täysimääräisen soveltamisen käyttämällä myös rikkomismenettelyä. Lisäksi se aikoo käyttää Schengenin arviointimekanismin mukaista kansallisten palauttamisjärjestelmien arviointia puutteiden tunnistamiseksi ja korjaamisen auttamiseksi.

Komissio aikoo lisätä Frontexin tukemista ja se tekee lainsäädäntöehdotuksia Frontexin roolin huomattavaksi laajentamiseksi palauttamisasiassa. **Frontexin palauttamistoimiston** perustamisen avulla virasto voi lisätä merkittävästi apuaan palauttamisasiassa. Se aikoo myös tehdä säädösehdotuksia, joilla voidaan tehostaa EU:n tietojärjestelmiä palauttamispäätöksiä koskevien tietojen vaihdon nopeuttamiseksi ja niiden täytäntöönpanon helpottamiseksi koko Schengen-alueella.

Tehokas palauttamisjärjestelmä edellyttää laittomien maahanmuuttajien **takaisinoton priorisointia** kolmansien maiden suhteissa. Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto tehostavat toimia, joiden avulla alkuperämaat noudattavat sitoumuksiaan ottaa takaisin omat kansalaisensa, käymällä poliittista vuoropuhelua, kehittämällä valmiuksia, tukemalla uudelleenkotoutumista ja tarvittaessa neuvottelemalla uusia takaisinottosopimuksia.