

Bryssel 24.1.2023
COM(2023) 45 final

ANNEX

LIITE

asiakirjaan

TOIMINTAPOLIITTINEN ASIAKIRJA

Kohti operatiivista strategiaa palautusten tehostamiseksi

PALAUTTAMISEN TEHOSTAMISTA KOSKEVAN OPERATIIVISEN STRATEGIAN EHDOTETUT PAINOPISTEALAT

1) Kohdennetut toimet välittömiin tarpeisiin vastaamiseksi ja esteiden poistamiseksi

Välittömiin tarpeisiin vastaaminen ja esteiden poistaminen kohdennetuilla toimilla on tärkeä osa EU:n palauttamisasioiden koordinaattorin ja korkean tason verkoston työtä. Tämän ehdotetun painopistealan tavoite on varmistaa jäsenvaltioiden yhteistyö sekä saumaton koordinointi ja johdonmukaisuus eri toimijoiden välillä, jotta varmistetaan, että yhteisissä toimissa keskitytään palautusten tekemiseen yksilöityihin kolmansiin maihin toimintapoliittisten painopisteiden mukaisesti. Havaituista esteistä olisi ilmoitettava viipymättä, ja niihin olisi puututtava. Tällä painopistealalla tehtävä työ saattaa tuoda esiin rakenteellisempia kysymyksiä (kuten kansallisten viranomaisten välinen yhteistyö, resurssit ja koulutustarpeet), joita on käsiteltävä pidemmällä aikavälillä ja jotka voivat vaikuttaa muihin painopistealoihin.

- Toteutetaan neljännesvuosittain yhteisiä kohdennettuja toimia palautusten tekemiseksi tiettyihin ensisijaisiin kolmansiin maihin. Toimia käsitellään kussakin korkean tason verkoston kokouksessa, ja ne pannaan täytäntöön kokousta seuraavan vuosineljänneksen aikana. Tarkastelun kohteena olevat kansalaisuudet olisi valittava asiaankuuluvien EU:n toimintasuunnitelmien, viisumisäännöstön 25 a artiklan mukaista mekanismeja koskevien jatkotoimien ja neuvoston työryhmien keskustelujen perusteella. Myös viisumipakosta vapautettujen kolmansien maiden kansalaiset olisi sisällytettävä tarkastelun kohteena oleviin kansalaisuuksiin. Nämä yhteiset toimet olisi koordinoitava komission toimien kanssa tiettyihin kolmansiin maihin kohdistuvien palautusten lisäämiseksi erityisesti EU:n takaisinottosopimusten ja -järjestelyjen täytäntöönpanon sekä viisumisäännöstön 25 a artiklan mukaiseen mekanismiin liittyvien jatkotoimien yhteydessä.
- Helpotetaan yhteistyötä niiden jäsenvaltioiden välillä, joilla on samanlaiset tarpeet, jotta ne voivat tukea toisiaan palauttamiseen liittyvissä operatiivisissa toimissa ja avata toisilleen paikkoja avustettua vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevilla kansallisilla ohjelmissa. Frontex mukauttaa tarvittaessa toimintaansa antaakseen tarvittavaa tukea.
- Korkean tason verkoston jäsenet tekevät yhteistyötä asiaankuuluvien kansallisten viranomaisten kanssa toimien keskittämiseksi tiettyihin yksilöityihin kolmansiin maihin ja erityisesti toiminnan tehostamiseksi seuraavien osalta: tällaisten palautusten asettaminen etusijalle; tunnistamisasiakirjojen (asiakirjat, yksilöllinen arviointi, biometriset tiedot) valmisteleminen; sen varmistaminen, että palautettavat henkilöt ovat käytettävissä kuulemisia ja tunnistuskäyntejä varten; takaisinottoopyyntöjen tekeminen palauttamismääräysten perusteella; tarvittaessa riittävien säilöönottovalmiuksien varmistaminen, tunnistuskäytännön vakiinnuttaminen suurlähetystöjen kanssa sekä tilauslentojen koko kapasiteetin hyödyntäminen.
- Käsitellään tapauskohtaisia kysymyksiä, kuten covid-19-vaatimuksia, ja ilmoitetaan niistä viipymättä EU:n palauttamiskoordinaattorille ratkaisun löytämiseksi.
- Jäsenvaltioiden, korkean tason verkoston jäsenten, Frontexin ja muiden asiaankuuluvien toimijoiden, kuten Euroopan muuttoliikkeyhteyshenkilöiden ja Euroopan

palauttamisasioiden yhteyshenkilöiden, olisi sitouduttava antamaan asiaankuuluvia tietoja ja aineistoa yhteydenpitoon kolmansien maiden kanssa. Tämä helpottaisi komission ja asianomaisten jäsenvaltioiden kolmansiin maihin suuntautuvien vierailujen järjestämistä yhteistyössä Euroopan ulkosuhdehallinnon kanssa yhteisen ja johdonmukaisen lähestymistavan esittämiseksi.

2) Pitkän aikavälin tarpeet ja rakenteelliset tarpeet

Puutteet palauttamisprosessiin osallistuvien viranomaisten välisessä yhteistyössä ja yhteydenpidossa ovat keskeinen rakenteellinen este palauttamisprosessin tehokkaammalle toiminnalle. Tämän ehdotetun painopistealan toiminnassa keskityttäisiin näiden puutteiden tunnistamiseen ja korjaamiseen, jotta voidaan varmistaa, että päätös laillisen oleskelun lopettamisesta EU:ssa johtaa palauttamispäätöksen tekemiseen, että tällaiset palauttamispäätökset pannaan tosiasiallisesti täytäntöön ja että palautukset toteutetaan mahdollisimman nopeasti.

a) Koko palauttamisjärjestelmän tehostaminen nopeuttamalla prosessia ja tukkimalla porsaanreiät

- Keskitytään jäsenvaltioiden ilmoittamiin tai Schengen-arvioinneissa yksilöityihin keskeisiin ongelmiin ja erityisiin esteisiin jäsenvaltioiden palauttamisprosessien nopeuttamiseksi.
- Varmistetaan, että laillisen oleskelun lopettamista koskevan päätöksen jälkeen tehdään välittömästi palauttamispäätös ja kytketään turvapaikkamenettelyn tulos palauttamismenettelyyn. Lisäksi tehdään yhteistyötä Frontexin kanssa ja hyödynnetään EU:n turvapaikkaviraston ja EU:n perusoikeusviraston kokemuksia ja tietämystä.
- Paikataan toimivaltaisten viranomaisten väliset puutteet siirtymisessä vapaaehtoisesta paluusta pakkokeinoihin perustuvaan palauttamiseen tehokkuuden parantamiseksi ja pakenemisen riskin vähentämiseksi.
- Korjataan menettelyihin liittyvät puutteet ja poistetaan esteet, jotka liittyvät palauttamisprosessin eri vaiheista vastaavien viranomaisten ja elinten erilaisiin toimivaltuuksiin. Korkean tason verkoston on määrä etsiä tähän liittyviä käytännön ratkaisuja jäsenvaltioiden kokemusten ja hyvien käytäntöjen pohjalta.
- Pyritään poistamaan kolmansien maiden kansalaisten häiritsevään toimintaan ja yhteistyöhaluttomuuteen liittyvät erityiset tunnistetut esteet.
- Pyritään poistamaan tuomittujen rikollisten palauttamiseen liittyvät erityiset esteet.
- Poistetaan jäsenvaltioiden järjestelmistä johtuvat esteet, jotka liittyvät takaisinottopyyntöjen esittämiseen (tarvittaessa myös takaisinottotapausten hallinnointijärjestelmän käyttöön kolmansien maiden kanssa liittyvät ongelmat).
- Määritetään käytännön tarpeet ja yksilöidään toimet, joilla saadaan paras mahdollinen hyöty Schengenin tietojärjestelmän uudesta ominaisuudesta, joka mahdollistaa

kuulutusten tekemisen henkilöistä, joista on tehty palauttamispäätös, palauttamispäätösten vastavuoroisen tunnustamisen helpottamiseksi.

- Kehitetään johdonmukaisempi tapa pakenemisen riskin ja valmiuksien puutteiden määrittämiseen sekä säilöönnoton tehokkaiden vaihtoehtojen käyttöön. Pyritään luomaan parempi yhteys erityyppisten pakenemisriskien ja tarkoituksenmukaisimpien säilöönnoton vaihtoehtojen välille.

b) Paluuneuvonnan ja uudelleenkotouttamisen edistäminen palauttamisjärjestelmien keskeisinä osatekijöinä sekä vapaaehtoisen paluun että pakkokeinoihin perustuvan palauttamisen yhteydessä

Paluuneuvojilla on keskeinen rooli palauttamisprosessissa. He tukevat palautettavaa henkilöä menettelyn kaikissa vaiheissa muun muassa varmistamalla, että perusoikeuksia kunnioitetaan kaikilta osin palauttamisprosessin kaikissa vaiheissa. Vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevan EU:n strategian puitteissa käynnissä olevan työn sekä asiaankuuluvissa neuvoston ryhmissä ja asiantuntijafoorumeilla käytyjen keskustelujen perusteella tämän ehdotetun painopistealan toimissa pyrittäisiin varmistamaan, että kaikilla jäsenvaltioilla on hyvin koulutettuja paluuneuvoja ja että heillä on käytössään tarvittavat välineet prosessin tehostamiseksi, kuten palaajille tarjolla olevia mahdollisuuksia paluumaassa tai mahdollisuus ohjata palaajia kansainvälisten järjestöjen, paikallisten toimijoiden, kansallisten viranomaisten tai kehitysyhteistyöhankkeiden tarjoamien aloitteiden piiriin. Lisäksi työssä keskitytään varmistamaan johdonmukainen lähestymistapa pysyvään uudelleenkotouttamiseen ja sen rahoitukseen. Tämä voi kannustaa sekä palaavia henkilöitä että kolmansien maiden viranomaisia tekemään yhteistyötä palauttamisprosessin aikana.

- Tuetaan jäsenvaltioita, jotta ne voivat käytännön toimijoiden tasolla käynnissä olevan työn pohjalta ja Frontexin tuella perustaa tehokkaampia tuetun vapaaehtoisen paluun järjestelmiä ja paluuneuvontarakenteita. Kaikkien jäsenvaltioiden olisi käytettävä Frontexin yhteisiä uudelleenkotouttamispalveluja vuoden loppuun mennessä. Tavoitteena olisi oltava vapaaehtoisten paluiden kokonaismäärän lisääminen kaikkien jäsenvaltioiden osalta.
- Varmistetaan, että kaikissa jäsenvaltioissa on ammattimaiset paluuneuvojat, joiden avulla edistetään vapaaehtoista paluuta osana palaamisen lisäämistä koskevaa yleistä tavoitetta.
- Varmistetaan, että kaikilla tasoilla ollaan täysin tietoisia käytettävissä olevista välineistä ja koulutuksesta (myös perusoikeuksien osalta) rakenteellisiin haasteisiin vastaamiseksi.
- Kannustetaan kokeneempia jäsenvaltioita tukemaan vähemmän kokeneita jäsenvaltioita korkean tason verkoston jäsenten välisellä kohdennetummalla ja strategisemmalla tiedonvaihdoilla.
- Edistetään tarpeen mukaan tiettyihin kolmansiin maihin suuntautuvan avustetun vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen tuen jatkuvuutta jäsenvaltioissa ja varmistetaan asiaankuuluvien nykyisten ohjelmien koordinointi kolmansissa maissa.

- Varmistetaan, että jäsenvaltioiden ja Frontexin paluuneuvojat ovat tietoisia palaaville henkilöille paluumaissa tarjolla olevista kansainvälisten järjestöjen, paikallisten toimijoiden, kansallisten viranomaisten tai kehitysyhteistyöhankkeiden tarjoamista ohjaus- ja uudelleenkotouttamismahdollisuuksista ja että he voivat hyödyntää niitä.
- Kaksinkertaistetaan Frontexin yhteisten uudelleenkotouttamispalvelujen piiriin kuuluvien kolmansien maiden määrä vuoden 2023 loppuun mennessä.

c) Palauttamisen hallinnan digitalisointi ja tietojen analysoinnin parantaminen

Palauttamista koskevien säännöllisten ja luotettavien tietojen puute on merkittävä ongelma. Tärkeä osatekijä ongelman ratkaisemisessa on varmistaa, että jokaisella jäsenvaltiolla on digitaalinen palauttamisasioiden hallintajärjestelmä, joka voidaan yhdistää muihin palauttamisprosessin kannalta merkityksellisiin tietojärjestelmiin ja joka voi tukea asiaankuuluvien tietojen tehokkaampaa ja luotettavampaa analysointia.

- Asetetaan selkeät määräajat, joilla tuetaan Frontexin mallia soveltavien jäsenvaltioiden palauttamisasioiden hallintajärjestelmien digitalisointia. Frontex viimeistelee analyysinsä kaikkien jäsenvaltioiden puutteista vuoden 2023 loppuun mennessä ja laatii ja panee täytäntöön yhdessä jäsenvaltioiden kanssa suunnitelmat, jolla täydellinen digitalisointi voidaan saavuttaa mahdollisimman pian ja viimeistään vuoteen 2026 mennessä. Näitä hankkeita rahoitetaan turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta.
- Analysoidaan tarkemmin mahdollisuuksia tehdä palauttamisprosessin kannalta merkityksellisistä tietojärjestelmistä yhteentoimivia, myös tällaisten yhteenliittäntöjen tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta.
- Lisätään uudelleenkotouttamistuen työvälineen ja takaisinottotapausten hallintajärjestelmän käyttöä kolmansien maiden kanssa.
- Varmistetaan tietoisuus vallitsevasta tilanteesta palauttamista koskevien kuulutusten SIS II -järjestelmään tallentamisen ja päivittämisen, eri jäsenvaltioiden viranomaisten SIS II -järjestelmään pääsyn, palautusten seurannan ja osumia koskevien vakiintuneiden käytäntöjen osalta.
- Tunnistetaan rajanylitystietojärjestelmän tarjoamat uudet mahdollisuudet, ja hyödynnetään tehokkaasti järjestelmän automaattisesti luomia tietoja sallitun oleskeluajan ylittäneistä henkilöistä.
- Tunnistetaan ja hyödynnetään mahdollisuuksia helpottaa palauttamispäätösten vastavuoroista tunnustamista palauttamisprosessin nopeuttamiseksi ja tehostamiseksi käyttämällä Schengenin tietojärjestelmän uutta ominaisuutta, jolla voidaan tehdä kuulutuksia palauttamispäätösten kohteena olevista henkilöistä.
- Tehdään yhteistyötä kaikkien sidosryhmien kanssa (komissio, Frontex, jäsenvaltiot) palauttamiseen liittyvien tilastotietojen keräämisen tehostamiseksi ja palauttamisen toimivuutta koskevien tarkoituksenmukaisten analytiikka-, analyysi- ja tilannekuvavälineiden kehittämiseksi, jotta voidaan suunnitella ennakoivasti yhteisiä toimia havaittujen haasteiden ratkaisemiseksi.

- Muodostetaan yhteinen näkemys hyvästä suorituskyvystä palauttamisen alalla ottaen huomioon muutakin kuin palauttamisasteen ja määritetään asianmukaiset raportointi- ja tehokkuusindikaattorit.

* * *

Operatiivisen strategian edistymistä ja saavutuksia olisi seurattava selkeästi määritellyillä indikaattoreilla. Indikaattoreiksi olisi harkittava seuraavia:

- kielteisten turvapaikkapäätösten jälkeen tehtyjen palauttamispäätösten lukumäärä;
- palauttamispäätösten perusteella esitettyjen takaisinottopyyntöjen lukumäärä;
- vapaaehtoisen paluun osuus suhteessa palauttamisten kokonaismäärään;
- niiden jäsenvaltioiden lukumäärä, joissa on käytössä palauttamistapausten hallintajärjestelmä;
- niiden jäsenvaltioiden lukumäärä, joissa on käytössä paluuneuvonnan järjestelmä;
- niiden jäsenvaltioiden lukumäärä, jotka käyttävät säännöllisesti Frontexin palauttamiseen liittyviä palveluja (ennen palauttamista, palauttamisen jälkeen, uudelleenkotouttamisessa) ja osallistuvat palauttamisoperaatioihin;
- niiden kolmansien maiden lukumäärä, jotka kuuluvat Frontexin yhteisten uudelleenkotouttamispalvelujen piiriin.

EU:n palauttamisasioiden koordinaattori toimittaa korkean tason verkostolle säännöllisesti edistymisraportteja, joita hyödynnetään myös Schengen-barometrissa. Indikaattorit ovat vankka perusta edistymisen seurannalle, mutta ne voivat myös muuttua operatiivisen strategian kehittämisen ja täytäntöönpanon myötä.