

Asia

Komission tiedonanto palauttamista ja takaisinottoa koskevan yhteistyön tehostamisesta osana oikeudenmukaista, tuloksellista ja kattavaa EU:n muuttoliikepolitiikkaa

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 10.2.2021 tiedonannon palauttamista ja takaisinottoa koskevan yhteistyön tehostamisesta osana oikeudenmukaista, tuloksellista ja kattavaa EU:n muuttoliikepolitiikkaa.

Tiedonantoa on käsitelty kotouttamis-, maahanmuutto- ja maastapoistamistyöryhmässä 24.2.2021. Aiheesta on vaihdettu näkemyksiä sisäministereiden epävirallisessa videokokouksessa 12.3.2021. Tiedossa ei ole, että itse tiedonantoa olisi enää tarkoitus käsitellä neuvoston rakenteissa, mutta tiedonannossa mainittuja yksittäisiä aloitteita käsitellään erikseen relevanteissa neuvostokokoonpanoissa.

Suomen kanta

Alla oleva kanta on määritelty maahanmuutto- ja turvapaikkauudistusta koskevassa 14.10.2020 annetussa E-kirjeessä (E 125/2020 vp).

Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa on tehtävä kokonaisvaltaisesti ja tasapainoisesti perustuen ajantasaiseen tilannekuvaan, laajaan ja tietoon pohjautuvaan analyysiin sekä tulevan kehityksen ennakkointiin.

Tarvitaan eri politiikkasektoreiden yhteisiä, johdonmukaisia toimia EU:n turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi, ja niiden tueksi eri tietojärjestelmistä saatavan tilastotiedon kattavaa hyödyntämistä analyysitarkoituksiin.

On tärkeää luoda tasaveroisia ja kestäviä kumppanuuksia muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa ja edistää niiden kautta EU:n tavoitteita liittyen esimerkiksi pakotetun muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikuttamiseen ja muuttoliikkeen hyvään hallintaan.

Tehokas ja kestävä paluujärjestelmä sekä toimiva takaisinottoyhteistyö kolmansien maiden kanssa on myös keskeinen osa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kokonaisuutta.

Alla oleva kanta on määritelty turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevasta asetusehdotuksesta 12.11.2020 annetussa U-kirjelmässä (U 62/2020 vp).

EU:n palauttamispolitiikan tehostaminen palautuskiellon periaatetta kunnioittaen on tarpeellista osana kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen. Uudelleenkotouttamisen tukeminen on keskeinen tapa edistää paluun kestävyyttä ja palaajien edellytyksiä aloittaa uudelleen elämä lähtömaassa. Soveltuviin politiikkasektoreihin linkittyvien kannustimien hyödyntäminen takaisinottoyhteistyössä on osa kokonaisuutta. Valtioneuvosto pitääkin myönteisenä sitä, että ehdotus antaisi komissiolle mahdollisuuden esittää toimenpiteitä takaisinottoyhteistyön edistämiseksi, ottaen kokonaisvaltaisesti huomioon unionin kolmasmaasuhteet ja perus- ja ihmisoikeuksien noudattamiseen perustuva lähestymistapa palautuspolitiikkaan.

Alla olevat kannat on määritelty 13.5.2020 annetussa koordinaatiomekanismia koskevassa E-kirjeessä (E 53/2020 vp).

EU:n palauttamispolitiikan tehostaminen on välttämätöntä osana kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen. Soveltuviin politiikkasektoreihin linkittyvien kannustimien hyödyntäminen takaisinottoyhteistyössä on tässä suhteessa tärkeää. EU:n palauttamispolitiikan on oltava perus- ja ihmisoikeusperustaista.

Suomi kannattaa kannustimien koordinaatiomekanismia tärkeänä osana takaisinottoyhteistyön edistämistä. Mekanismilla ei vaikuteta perusteisiin, joiden nojalla henkilöiden palauttamisesta päätetään. Päätös palauttamisesta tehdään EU-lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön pohjalta noudattaen jäsenvaltiota sitovia kansainvälisiä velvoitteita, mukaan lukien palauttamiskiellon (non-refoulement) periaate.

Tarvitsemme läpinäkyvän ja ennakoitavan järjestelyn, jonka puitteissa käydä kokonaisvaltaista keskustelua keinoista ja toimista takaisinottoyhteistyön tehostamiseksi.

EU:n ulkosuhdehallinnolla (EUH) tulee olla mekanismissa aktiivinen rooli. On myös olennaista, että keskusteluihin mekanismin puitteissa osallistuvat ne neuvoston työryhmät, joiden asiantuntemusta sen soveltamiseen tarvitaan.

Koordinaatiomekanismin tulee mahdollistaa unionin strategisten intressien ja kolmasmaasuhteiden huomioon ottaminen kokonaisvaltaisesti ja tapauskohtaisesti.

Pääasiallinen sisältö

Alla on referoitu komission tiedonantoa palauttamista ja takaisinottoa koskevan yhteistyön tehostamisesta osana oikeudenmukaista, tuloksellista ja kattavaa EU:n muuttoliikepolitiikkaa.

Johdanto

Komission syyskuussa 2020 antamassa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuksessa painotetaan **kokonaisvaltaisten, tasapainoisten, räätälöityjen ja molempia osapuolia hyödyttävien muuttoliikekumppanuuksien** tärkeyttä. Tehokas takaisinotto on merkittävä osa näitä kumppanuuksia, joiden kautta voidaan vastata yhteisiin haasteisiin. Sekä EU:n sisäinen, toimiville ja inhimillisille järjestelyille perustuva palauttamisjärjestelmä, että tehokas takaisinottoyhteistyö kumppanimaiden kanssa ovat keskeinen osa EU:n kokonaisvaltaista ja uskottavaa maahanmuuttopolitiikkaa.

Eurooppa-neuvosto katsoi lokakuun 2018 päätelmissään, että palautusten edistämiseksi on käytettävä tarvittavaa vipuvaikutusta hyödyntämällä kaikkia asiaankuuluvia EU:n politiikkoja, välineitä ja työkaluja muun muassa kehityksen, kaupan ja viisumien alalla. Sitten voimaan tulleen tarkistetun viisumisäännöksen artikla 25a edellyttää, että komissio arvioi säännöllisesti kolmansien maiden takaisinottoyhteistyötä. Säännöllisten arviointien pohjalta voidaan luoda jäsenelty tapa tarkastella takaisinottoyhteistyötä ja edistää laajempien poliittisten tavoitteiden toimeenpanoa maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa.

Komission ehdotukseen uudeksi turvapaikka-asioita ja muuttoliikkeen hallintaa koskevaksi asetukseksi sisältyy kyseistä viisumisäännöksen 25a artiklaa täydentävä säännös, joka mahdollistaisi arvioinnin hyödyntämisen myös muiden politiikan osa-alueiden käyttämiseksi takaisinottoyhteistyön edistämiseen, ottaen koko ajan huomioon EU:n kokonaisvaltainen etu ja suhteet kumppanimaihin. Uusi säännös perustuu neuvostossa kesäkuussa 2020 hyväksytyyn koordinaatiomekanismiin, jota on käsitelty E-kirjelmässä E 53/2020 vp. Takaisinottoyhteistyön kehittäminen on niin keskeistä, että komissio aikoo ottaa tämän laajemman, myös muut politiikan osa-alueet sisältävän näkökulman huomioon arviointia seuraavissa toimissaan.

Haasteet ja esteet: näkymä tehokkaammalle EU:n paluu- ja takaisinottojärjestelmälle

Komissio katsoo, että vaikka laittoman maahanmuuton estämiseksi ja luvattomasti oleskelevien tehokkaiden palautusten edistämiseksi on tehty paljon, lisää toimia tarvitaan. Suojeluaseman tai muun oleskeluluvan saaminen on epätodennäköistä suurelle osalle laittomasti EU:n alueelle saapuvista: vuonna 2019 ensimmäisen hakemuksen jättäneistä turvapaikanhakijoista vain 30 prosenttia sai kansainvälistä suojelua. Samaan aikaan niiden palauttaminen, joilla ei ole oikeutta jäädä, on haasteellista: vain kolmasosa heistä palaa ja palaajista alle kolmasosa palaa vapaaehtoisesti. Paluiden ja takaisinoton haasteet ovat moninaisia ja liittyvät sekä jäsenvaltioiden palautuksia koskeviin menettelyihin että takaisinottoyhteistyöhön kolmansien maiden kanssa. Koronapandemia on tehnyt paluu- ja palauttamisoperaatioista entistäkin haastavampia.

Palauttamismenettelyiden haasteet EU:n sisällä

Komission mukaan osa palauttamismenettelyiden haasteista liittyy hallinnollisten toimien eroihin jäsenvaltioissa, joiden kaikkien järjestelmistä löytyy sekä puutteita että hyviä käytäntöjä. Näiden tunnistaminen on ensimmäinen askel kestävien, nopeiden ja ennakoitavien palauttamismenettelyiden luomiseksi ja maahanmuuttajien oikeuksien edistämiseksi. Merkittävimpiä esteitä tehokkaan paluupolitiikan luomiselle ovat aukot turvapaikka- ja paluumenettelyiden välillä, pitkät prosessit, vaikeudet katoamisen estämisessä sekä puutteet resursseissa ja hallinnollisessa kapasiteetissa palauttamispäätöksen jälkeisille toimille, kuten takaisinottoypyntöjen esittämiselle.

EU:ssa on jo vakiintuneesti katsottu, että paras tapa tehostaa paluita ja edistää kestäviä ratkaisuja on pyrkiä siihen, että entistä useampi luvattomasti EU:n alueella oleskeleva palaisi vapaaehtoisesti. Paluiden vapaaehtoisuus yhdistettynä tehokkaihin uudelleenkotoutumisen strategioihin lisää palauttamisoperaatioiden hyväksyntää ja onnistumista. Vapaaehtoisen paluun riittävään tukemiseen liittyy kuitenkin edelleen haasteita: ohjelmien kattavuus ei ole riittävä, paluuneuvonta on rajallista ja tarjotun tuen määrä vaihtelee merkittävästi jäsenvaltioiden välillä.

Komissio muistuttaa, että haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, erityisesti alaikäisten ja ihmiskaupan uhrien, on saatava heille räätälöityä tukea ja suojaa sekä EU:n alueella että kumppanimaissa. Takeet ihmiskaupan uhrien suojelemiseksi ja palauttamiskiellon noudattamiseksi on varmistettava prosessin kaikissa vaiheissa.

Samanaikaisesti on löydettävä ratkaisuja katoamisten estämiseksi. Palautusten tehokkuuteen voidaan vaikuttaa säilöönnoton vaihtoehtojen saatavuutta ja käyttöä lisäämällä ja toisaalta varmistamalla, että säilöönnottoon soveltuvia tiloja on käytettävissä, silloin kuin säilöönnotto on tarpeen. Kaikissa tilanteissa on huomioitava palautettavien yksilölliset olosuhteet ja perusoikeudet. Lasten osalta säilöönnoton vaihtojen pitää olla jatkuvasti saatavilla ja säännönmukaisesti käytettävissä.

Tiedonannossa katsotaan, että EU:n virastojen ja kansainvälisten järjestöjen työtä on virtaviivaistettava ja tuettava riittäväillä resursseilla koko palauttamisprosessin ajan operaatioiden onnistumisen takaamiseksi. Frontexin riippumattomien perusoikeustarkkailijoiden rekrytoiminen vahvistaa EU:n kapasiteettia valvoa perusoikeuksien noudattamista kaikkien Frontexin toimeenpanemien pakkopalautusoperaatioiden aikana.

Komissio näkee ongelmana, että tällä hetkellä palauttamispäätösten ja takaisinottoopyyntöjen määrät eroavat merkittävästi, koska usein jäsenvaltiot eivät aloita takaisinoton järjestelyjä, elleivät luota siihen, että kumppanimaa tekee yhteistyötä tunnistamisessa ja asiakirjojen myöntämisessä kansalaiselleen. Jotta yhteistyö kehittyisi, jäsenvaltioiden tulee lähettää takaisinottoopyyntö pian palauttamispäätöksen jälkeen.

Haasteet takaisinottoyhteistyössä kumppanimaiden kanssa

Tehokas takaisinottoyhteistyö edellyttää kumppanimaalta kapasiteettia ja sitoutumista luvattomasti oleskelevien henkilöiden takaisinottoon. Haasteita voi ilmetä esimerkiksi, kun kolmannelta maalta pyydetään takaisinoton hyväksyntää, palaajan tunnistamista tai asiakirjojen myöntämistä. Palauttamisprosessien kannalta on keskeistä, että kumppanimaiden toimet näissä kohdissa ovat laadukkaita, tehokkaita ja oikea-aikaisia, koska pitkäkestoinen prosessi johtaa korkeisiin kustannuksiin jäsenvaltioille sekä palaajien katoamiseen ja turhautumiseen.

Tiedonannossa todetaan, että tiettyjen maiden kieltäytyminen muiden kuin vapaaehtoisesti palaavien hyväksynnästä on huolestuttavaa. Palauttamisprosessien toimivuuteen vaikuttavat myös kumppaneiden kieltäytyminen tilauslentojen hyväksymisestä tai erityisten ehtojen asettaminen hyväksyttävälle palauttamisoperaatioille. Jäsenvaltiot kokevat haasteet eri tavoin ja eri laajuudessa.

Paluun, takaisinoton ja kestävän uudelleenkotoutumisen vaikuttavuuden kehittäminen

EU:n yhteinen palauttamisjärjestelmä

EU:n yhteinen palauttamisjärjestelmä edellyttää komission mukaan **selkeitä sääntöjä ja menettelyjä**, jotka ovat sekä tehokkaita että turvaavat perusoikeuksien kunnioittamisen. Järjestelmällä on oltava vahva oikeusperusta, joka mahdollistaa oikeudenmukaiset ja tehokkaat menettelyt, linkittyen kiinteästi turvapaikkamenettelyihin. Palauttamisjärjestelmän kehittämiseksi on pyrittävä saavuttamaan yhteisymmärrys komission antamista lainsäädäntöehdotuksista. Niihin sisältyvät ehdotukset solidaarisuuden osoittamisesta paineen alla oleville jäsenvaltioille palautuksia täytäntöön panemalla (ns. paluusponsorointi) sekä uudesta turvapaikka- ja rajamenettelystä.

Järjestelmä on kuitenkin tehokas vain, jos **voimassa olevia säännöksiä toimeenpannaan**. Tiedonannon mukaan toimeenpanon seuranta tukisi Schengenin arviointimekanismin vahvistaminen. Frontexin operatiivisen tason tuella sekä uudella palauttamisasioiden koordinaattorilla ja korkean tason palauttamisverkostolla on myös keskeinen rooli. Frontexin kokonaisvaltaista tukea edesauttavat pysyvän joukon rekrytointi tammikuusta 2021 alkaen sekä paluusiin omistautuneen osaston perustaminen, jota johtaa uutena nimitettävä apulaispääjohtaja.

Lisäksi komissio näkisi paluupolitiikan tehokkuutta tukevana, jos se voisi uuden turvapaikka-asioita ja muuttoliikkeen hallintaa koskevan asetusehdotuksen 7 artiklan mukaisesti harkita toimia myös muilta asiaankuuluvilta politiikan osa-alueilta takaisinottoyhteistyön tehostamiseksi. Tämä toisi neuvoston aiemmin hyväksymän koordinaatiomekanismin osaksi prosessia.

Takaisinottoyhteistyön systemaattisella arvioinnilla voidaan varmistaa, että yhteinen palauttamisjärjestelmä toimii kaikkien jäsenvaltioiden näkökulmasta.

Yhteistyön vahvistaminen kumppanimaiden kanssa paluussa, takaisinotossa ja uudelleenkotoutumisessa

Jokaisella valtiolla on velvollisuus ottaa takaisin omat kansalaisensa kansainvälisen tapaoikeuden ja monenvälisten kansainvälisten sopimusten, kuten Chicagon kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen nojalla, riippumatta siitä, onko erillisiä takaisinottoyhteistyötä määrittäviä asiakirjoja voimassa.

Takaisinottoyhteistyötä voidaan edistää eri tavoin, mutta erilliset sopimukset voivat helpottaa takaisinottoa ja selkeyttää järjestelmää sekä EU:n että kolmannen maan näkökulmasta. EU on tähän mennessä laatinut 18 takaisinottosopimusta ja kuusi takaisinottojärjestelyä.

1. Afganistan	Takaisinottojärjestely
2. Albania	Takaisinottosopimus
3. Armenia	Takaisinottosopimus
4. Azerbaidžan	Takaisinottosopimus
5. Bangladesh	Takaisinottojärjestely
6. Bosnia-Hertsegovina	Takaisinottosopimus
7. Etiopia	Takaisinottojärjestely
8. Gambia	Takaisinottojärjestely
9. Georgia	Takaisinottosopimus
10. Guinea	Takaisinottojärjestely
11. Hongkong	Takaisinottosopimus
12. Kap Verde	Takaisinottosopimus
13. Macao	Takaisinottosopimus
14. Moldova	Takaisinottosopimus

15. Montenegro	Takaisinottosopimus
16. Norsunluurannikko	Takaisinottojärjestely
17. Pakistan	Takaisinottosopimus
18. Pohjois-Makedonia	Takaisinottosopimus
19. Serbia	Takaisinottosopimus
20. Sri Lanka	Takaisinottosopimus
21. Turkki	Takaisinottosopimus
22. Ukraina	Takaisinottosopimus
23. Valko-Venäjä	Takaisinottosopimus
24. Venäjä	Takaisinottosopimus

Takaisinottoneuvotteluja on käyty neljän maan, Nigerian, Tunisian, Marokon ja Kiinan kanssa. Takaisinottoa koskevat säännökset ovat myös osa EU:n laajempia sopimuksia tiettyjen kolmansien maiden ja alueiden kanssa. Jäsenmailla on lisäksi omia kahdenvälisiä takaisinottoa koskevia asiakirjojaan.

Tiedonannossa todetaan, että tällaiset asiakirjat johtavat parempaan, jäsenyntyneempään ja ennakoitavampaan yhteistyöhön, kun niiden täytäntöönpanoa seurataan nimetyissä komiteoissa ja työryhmissä tulosten varmistamiseksi. Näin ollen takaisinottoyhteistyön arvioinnin pohjalta voitaisiin käydä keskustelua niiden maiden tunnistamisesta, joiden kanssa tulisi jatkossa pyrkiä solmimaan takaisinottoa koskeva sopimus tai järjestely.

Komissio muistuttaa, että paluu, takaisinotto ja uudelleenkotoutuminen ovat yhteinen haaste EU:lle ja sen kumppaneille. Tähän mennessä annettu vapaaehtoisen paluun avustus ja uudelleenkotoutumisen tuki on tuonut selkeitä hyötyjä sekä EU:lle että jäsenvaltiolle ja palauttamisprosessin tehokkuudelle. EU on toimillaan tukenut palaajia, vastaanottavia yhteisöjä ja kumppanimaiden instituutioita ja järjestelmiä sekä näiden paikallista kehitystä. Uudelleenkotouttamista tulisi kehittää luomalla yhteyksiä olemassa olevien paikallisten kehitysaloitteiden ja kansallisten strategioiden välille, jotta rakennetaan kolmansien maiden kapasiteettia paluun ja uudelleenkotoutumisen hallinnointiin ja omistajuuteen, kuitenkin samalla vahvempaa EU:n sisäistä yhteistyötä.

Ensimmäinen vuosittainen arviointi takaisinottoyhteistyöstä kumppaneiden kanssa

Komission laatima, helmikuussa 2021 valmistunut ensimmäinen viisumisäännöstön 25a artiklan edellyttämä takaisinottoyhteistyön arviointi koski niitä kolmansia maita, joiden kansalaiset ovat viisumivelvollisia ja joille oli annettu enemmän kuin 1 000 palauttamispäätöstä vuonna 2018. Raportti perustuu jäsenvaltioilta ja assosiaatiomailta saatuihin sekä Eurostatin ja Frontexin keräämiin numeerisiin ja laadullisiin tietoihin, viisumisäännöstön 25a artiklaan listatut mittarit huomioiden.

Komissio toteaa tiedonannossaan, että arvioinnin perusteella **maat jakautuvat kolmeen ryhmään**: lähes kolmasosalla maista yhteistyö sujuu hyvin useimpien jäsenvaltioiden kanssa, lähes kolmasosan kohdalla parannuksia tarvitaan suhteessa joihinkin jäsenvaltioihin ja reilun kolmasosan yhteistyötä on parannettava suurimman osan jäsenvaltioista kanssa.

Arviointi voi johtaa viisumisäännöstön mukaisten viisumipoliittisten kannustimien hyväksymiseen. Sellaisten kolmansien maiden kohdalla, joiden on parannettava yhteistyötään suurimman osan jäsenvaltioista kanssa, komissio harkitsee jäsenvaltioiden kanssa keskusteltuaan ja ottaen huomioon EU:n suhteet kyseiseen valtioon kokonaisuudessaan, missä viisumitoimien soveltaminen voisi olla asiaankuuluvaa ja tehokasta.

Jos kumppani ei tee riittävästi yhteistyötä, **komission on annettava neuvostolle ehdotus täytäntöönpanosäädökseksi** lyhytkestoisten viisumien käsittelyyn liittyvien (viisumimaksuihin tai viisumimenettelyihin liittyvien) rajoitusten soveltamiseksi. Näin tehdessään komission tulisi yhä jatkaa pyrkimyksiään parantaa takaisinottoyhteistyötä kyseisen maan kanssa. Jos kolmas maa tekee riittävästi takaisinottoyhteistyötä, komissio voi ehdottaa neuvostolle positiivisten viisumitoimien hyväksymistä (väliaikaisia viisumihelpotuksia, kuten viisumimaksun alentaminen, käsittelyajan lyhentäminen tai toistuvaisviisumien voimassaoloajan pidentäminen).

Seuraavat vaiheet

Tiedonannossa luetellaan toimia, joihin komission, korkean edustajan ja jäsenvaltioiden on ryhdyttävä, kunkin toimivaltuuksiensa mukaan, **paluu- ja takaisinottoyhteistyön kehittämiseksi:**

- **Komissio tavoittelee paremmin toimivaa EU:n yhteistä palauttamisjärjestelmää. Paluudirektiivin uudistamista koskevasta ehdotuksesta** ja menettelyasetuksen muutosehdotuksesta on välttämätöntä päästä yhteisymmärrykseen. Nämä parannukset järjestelmän lainsäädännölliseen kehykseen edistäisivät komission mukaan merkittävästi jäsenvaltioiden palauttamismenettelyjä haittaavien esteiden purkamista, kuten myös **palauttamisasioiden koordinaattorin ja korkean tason palauttamisverkoston** nimittäminen sekä **Frontexin operatiivinen tuki**. Tämä myös edistäisi takaisinottoyhteistyötä kumppanimaiden kanssa ja tukisi jäsenvaltioiden välisen solidaarisuuden kehittymistä.
- Komissio **seuraa** systemaattisesti **palauttamiseen liittyvien säännösten noudattamista Schengen-arviointimekanismin ja tarvittaessa rikkomusmenettelyjen kautta**. Seuranta tehdään palauttamismenettelyjen toimeenpanon, kuten palauttamispäätösten antamisen ja niiden tehokkaan täytäntöönpanon osalta, sekä maahanmuuttajien, erityisesti lasten ja haavoittuvassa asemassa olevien, oikeuksien osalta, kaikissa palauttamisprosessin vaiheissa. Uuden turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston tarjoamaa rahoitusta käytetään olemassa olevien puutteiden havaitsemiseen ja niihin tarttumiseen kaikissa jäsenvaltioissa.
- Komissio antaa **vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevan strategian**, joka auttaa kehittämään yhteiset puitteet vapaaehtoiselle paluulle ja uudelleenkotouttamiselle luomalla yhtenäisen vapaaehtoisen paluun järjestelmän EU:n jäsenvaltioihin sekä tukemalla vapaaehtoista paluuta myös kumppanimaista alkuperämaihin. Lisäksi se vahvistaa EU:n kapasiteettia tukea palaajien kestävää uudelleenkotoutumista ammentaen rahoitusinstrumenteista, jotka ovat käytettävissä EU:n muuttoliikeyhteistyöhön kumppanimaiden kanssa nykyisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä.

Kolmansien maiden takaisinottoyhteistyön arviointi käynnistää sarjan toimenpiteitä viisumisäännöstön 25a artiklan mukaisesti. Tältä pohjalta, seuraavien kuukausien aikana:

- Komissio **keskustelee arviointiraportin tuloksista neuvoston kanssa** tehdäkseen johtopäätöksiä siitä, miten takaisinottoyhteistyötä voidaan tehostaa asiaankuuluvasti.
- Takaisinottoyhteistyön arvioinnin perusteella komissio, korkea edustaja ja jäsenvaltiot **lähestyvät kumppanimaita ennakoivasti**, kukin toimivaltuuksiensa mukaan, ryhtyen aktiivisiin toimiin niillä alueilla, joilla raportissa on tunnistettu kehittämisen tarvetta. Tätä työtä tehdään jatkuvasti osana laajempaa muuttoliikkeeseen liittyvää yhteydenpitoa kumppanimaiden kanssa poliittisella ja/tai teknisellä tasolla.
- Osana tätä työtä komissio pyrkii **parantamaan olemassa olevien EU:n takaisinottosopimusten ja -järjestelyjen toimeenpanoa**, saattamaan päätökseen meneillään olevat neuvottelut ja harkitsee uusien neuvottelujen käynnistämistä sekä tarkoituksenmukaisia yhteistyöratkaisuja lisätäkseen palautuksia.
- Komissio voi tehdä **neuvostolle ehdotuksen rajoittavista tai suotuisista viisumitoimista viisumisäännöstön mukaisesti**. Näin tehdessään se ottaa huomioon unionin suhteet kyseessä oleviin maihin kokonaisvaltaisesti koordinoiden tiiviisti korkean edustajan kanssa. Tässä yhteydessä komissio harkitsee myös yhteyksiä muihin asiaankuuluviin poliitikkoihin ja välineisiin.
- Komissio, korkea edustaja ja jäsenvaltiot, kukin toimivaltuuksiensa mukaan, kehittävät **täysin koordinoitun lähestymistavan toimiakseen yhtenäisesti ja puhuakseen kolmansien maiden kanssa yhdellä äänellä**. Parempaa EU-koordinaatiota tulisi tavoitella myös kumppanimaisissa, EU delegaatioiden ja jäsenvaltioiden kesken.

Yllä mainittuihin toimiin ryhtyessään EU jatkaa **kokonaisvaltaisen ja kumppanuuksiin perustuvan lähestymistavan tavoittelemista muuttoliikkeen ulkoiseen ulottuvuuteen:**

- Komissio tulee ehdottamaan **uutta maahanmuuttajien salakuljetuksen vastaista toimintasuunnitelmaa vuosiksi 2021—2025**, kehittääkseen EU-maiden ja EU:n ulkopuolisten maiden välistä yhteistyötä. Maahanmuuttajien salakuljetuksen torjunta on EU:n ja kumppaneiden yhteinen haaste.
- Komissio tavoittelee myös **johdonmukaisempaa, strategisempaa ja joustavampaa EU-rahoituksen käyttöä**. Monivuotista rahoituskehystä (MFF), mukaan lukien turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto (AMIF), rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukiväline (BMVI), naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline (NDICI), jossa on muuttoliikkeeseen liittyviä toimia koskeva 10 % tavoite, ja liittymistä valmisteleva tukiväline (IPA III) käytetään johdonmukaisella, strategisella ja joustavalla tavalla varmistaen, että ne edistävät EU:n muuttoliikeprioriteettien toimeenpanoa ja helpottavat, muiden tavoitteiden ohella, takaisinottoyhteistyötä, vapaaehtoista paluuta ja kestävää uudelleenkotoutumista. EU:n on kehitettävä synergiaa ulkoisen ja sisäisen rahoituksen välillä ja tavoiteltava täydentävyyksiä EU:n ja jäsenvaltioiden rahoituksen kesken Team Europe -lähestymistavan mukaisesti.

- Takaisinotto tulee jatkossakin olemaan osa laajempia kumppanuuksia koskien kaikkia yhteistyön alueita. Näihin sisältyy myös hädänalaisten suojelu ja vastaanottavien maiden tukeminen, taloudellisten mahdollisuuksien luominen ja laittoman muuttoliikkeen perimmäisiin syihin puuttuminen, muuttoliikkeen hallinta ja hallinnan ohjaaminen ja **laillisen maahanmuuton ja liikkuvuuden edistäminen**, jäsenvaltioiden toimivaltaa täysin kunnioittaen. Mitä viimeksi mainittuun tulee, komissio tulee käynnistämään **osaamiskumppanuuksia**.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU(6)-jaoston kirjallinen menettely 25. - 26.3.2021.

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

Komission tiedonannolla palauttamista ja takaisinottoa koskevan yhteistyön tehostamisesta ei itsessään ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia. EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamiseen liittyvien säädösehdotuksien taloudelliset vaikutukset valtion ja kuntien talouteen sekä muuhun julkiseen talouteen arvioidaan erikseen ja niihin liittyvien toimien kansallisesta rahoituksesta linjataan normaaliin tapaan talousarviota ja julkisen talouden suunnitelmaa koskevilla menettelyillä.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Komission tiedonanto *“Enhancing cooperation on return and readmission as part of a fair, effective and comprehensive EU migration policy”* (COM(2021) 56 final)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Berit Kiuru, SM/MMO, p. 0295 488 283
 Marja Avonius, SM/MMO, p. 0295 488 668
 Hannele Taavila, SM/PO, p. 0295 488 568
 Renne Klinge, UM, p. 0295 350 274
 Päivi Pietarinen, VNK, p. 0295 160 354

EUTORI-tunnus

EU/2021/0149

Litteet

Viite

Asiasanat	jaosto maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamisasiat (EU6), laiton maahanmuutto, maahanmuutto, muuttoliike, turvapaikanhakijat
Hoitaa	OM, SM, UM
Tiedoksi	ALR, EUE, OKM, STM, TEM, VM, VNK, VTV
