



Hallintovaliokunnalle

Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto palauttamista ja takaisinottoa koskevan yhteistyön tehostamisesta osana oikeudenmukaista, tuloksellista ja kattavaa EU:n muuttoliikepolitiikkaa (E 38/2021 vp)

Palauttamista ja takaisinottoa koskevat kysymykset nousivat keskeiseen asemaan, kun komissio antoi viime syksynä muuttoliike- ja turvapaikkapaktin. Tämä heijastuu kaikkeen. On ilmeistä, että turvapaikkajärjestelmän uudistaminen edellyttää palautusten tehostamista. Jäsenvaltioiden välillä vaikuttaa olevan helpompi päästä yksimielisyyteen paluuseen ja ulkosuhteisiin liittyvistä kysymyksistä - yhteisymmärryksen saavuttaminen näiltä osin edistäisi etenemistä myös muiden vaikeampien kysymysten, kuten solidaarisuuden, suhteen.

Nyt käsittelyn kohteena olevassa tiedonannossa, jonka komissio antoi helmikuussa, hahmotellaan tapoja tehostaa EU:n yhteistä palauttamisjärjestelmää ja jäsenvaltioiden sisäisiä menettelyjä sekä palauttamis- ja takaisinottokysymyksissä tehtävää yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Tiedonanto on hyvä kartoitus niistä haasteista, joita palautuksiin liittyy, sekä komission ehdottamista ratkaisuista ja seuraavista askelista.

Unionin sisäiset ja kumppanimaiden kanssa tehtävää yhteistyötä koskevat haasteet

Tiedonannon mukaan vuonna 2019 ensimmäisen hakemuksen jättäneistä turvapaikanhakijoista vain 30 prosenttia sai kansainvälistä suojelua. Samaan aikaan on haastavaa palauttaa niitä, joilla ei ole oikeutta jäädä: vain kolmasosa palaa ja heistä alle kolmasosa vapaaehtoisesti. Tiedonannosta käy ilmi, että vuonna 2019 EU:ssa määrättiin palaamaan lähes 500 000 (tarkalleen 491 195) laittomasti oleskelevaa kolmannen maan kansalaista, joista vain noin 143 000 (tarkalleen 142 320) tosiasiallisesti palasi kolmanteen maahan.

Paluiden ja takaisinoton haasteet ovat moninaisia. Ne liittyvät jäsenvaltioiden sisäisiin palautuksia koskeviin menettelyihin, kuten pitkiin prosesseihin ja aukkoihin turvapaikka- ja paluumenettelyn välillä, ja palautettavien katoamiseen. Toisaalta haasteita muodostaa takaisinottoyhteistyö kolmansien maiden kanssa, niiden haluttomuus ottaa vastaan



kansalaisiaan. Puhutaan paluun sisäisestä ja ulkoisesta ulottuvuudesta, ja komissio nostaa tiedonannossa esiin keinoja näiden tehostamiseksi.

Palauttamisen, takaisinoton ja kestävän uudelleenkotoutumisen tehostaminen

EU:n yhteinen palauttamisjärjestelmä

Mitä paluun sisäiseen ulottuvuuteen tulee - komission mukaan EU:n yhteinen palauttamisjärjestelmä edellyttää selkeitä sääntöjä ja menettelyjä, jotka ovat sekä tehokkaita että turvaavat perusoikeuksien kunnioittamisen. Yhteys turvapaikkamenettelyihin on kiinteä. Järjestelmän kehittäminen edellyttää, että saavutetaan yhteisymmärrys komission antamista lainsäädäntöehdotuksista. Näihin liittyen valiokunta on saanut tarkempaa tietoa ko. säädösehdotusten käsittelyn yhteydessä. Kyse on etenkin paluudirektiivin uudistamisesta ja menettelyasetusehdotukseen sisältyvästä pakollisesta turvapaikka- ja paluuraajamenettelystä – paluun osaltahan komissio siirsi rajamenettelyä koskevan sääntelyn paluudirektiivistä menettelyasetukseen. Kyse on myös turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevasta asetusehdotuksesta, joka sisältää ehdotuksen ns. paluusponsoroinnista eli tuen osoittamisesta paineen alla oleville jäsenvaltioille palautuksia täytäntöön panemalla. Lisäksi ko. ehdotukseen sisältyy säännös, joka mahdollistaisi sen, että viisumisäännösten 25a artiklaan perustuvaa takaisinottoyhteistyön arviointia voitaisiin hyödyntää myös muiden kuin viisumipoliittisten kannustimien käyttöä harkittaessa. Tällä nostettaisiin lainsäädännön tasolle se neuvoston puitteissa kesäkuussa 2020 hyväksytty koordinaatiomekanismi, jota koskevaa e-kirjelmää (E 53/2020 vp) käsiteltiin valiokunnassa viime kesänä. Komissio painottaa tiedonannossaan, että järjestelmä on tehokas vain, jos voimassa olevia säännöksiä toimeenpannaan.

Yhteistyön vahvistaminen kumppanimaiden kanssa

Mitä tulee paluun ulkoiseen ulottuvuuteen – tiedonannossa todetaan, että erilliset sopimukset voivat käytännössä edistää takaisinottoa, ja niiden toimintaa seurataan erilaisissa komiteoissa yms. säännöllisesti. Tämä siitä huolimatta, että jokaisella valtiolla on velvollisuus ottaa takaisin omat kansalaisensa sopimuksista riippumatta. EU onkin tähän mennessä laatinut 18 takaisinottosopimusta ja kuusi takaisinottojärjestelyä. Takaisinottosopimusneuvotteluja on käyty neljän maan, Nigerian, Tunisian, Marokon ja Kiinan kanssa. [Pöytäkirjan ulkopuolelta: Nigerian ja Tunisian kanssa vuonna 2016 aloitetut neuvottelut olivat pitkään keskeytyksissä vaalien vuoksi ja Tunisiassa on poliittisten herkkyyksien vuoksi ollut vaikea identifioida tahoa, jonka kanssa neuvotteluja voitaisiin jatkaa. Marokko näyttää priorisoivan kahdenvälisiä järjestelyjä EU-jäsenvaltioiden kanssa.]

Komissio nostaa tiedonannossa esiin myös vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotoututtamisen kehittämisen todeten, että jäsenvaltioiden tähän mennessä antama vapaaehtoisen paluun avustus ja uudelleenkotoutumisen tuki ovat tuoneet selkeitä hyötyjä sekä EU:lle että jäsenvaltioille ja tehostaneet palauttamisprosessia.



Ensimmäinen vuosittainen arviointi takaisinottoyhteistyöstä kumppaneiden kanssa

Komissio antoi samaan aikaan tiedonannon kanssa ensimmäisen takaisinottoyhteistyön arviointia koskevan raportin, joka perustuu viisumisäännöstön 25a artiklaan. Komissio toteaa tiedonannossaan, että arvioinnin perusteella maat jakautuvat kolmeen ryhmään ja reilun kolmasosan yhteistyötä on parannettava suurimman osan jäsenvaltioista kanssa. Raporttia on käsitelty yleisemmin työryhmä- ja ministeritasolla videoyhteyksin ja yksityiskohtaisemmin OSA-neuvosten fyysisissä kokouksissa Brysselissä. Arviointi voi johtaa viisumisäännöstön mukaisten viisumipoliittisten kannustimien hyväksymiseen.

Vastaava raportti tullaan tekemään vuosittain ja tiedonkeruu vuoden 2020 raporttia varten on jo aloitettu. Frontex kerää jäsenvaltioilta sekä määrällistä että laadullista tietoa. Ensimmäisen raportin laatiminen ja sen käsittely on ollut kaiken puolin pilotointia, ja raportin saaminen viivästyi, mutta kertyneiden kokemusten myötä prosessi on jatkossa sujuvampi.

Seuraavat vaiheet

Tiedonannossa luetellaan toimia, joihin on ryhdyttävä paluu- ja takaisinottoyhteistyön kehittämiseksi:

- Kuten edellä todettiin, komissio tavoittelee paremmin toimivaa EU:n yhteistä palauttamisjärjestelmää. On välttämätöntä päästä yhteisymmärrykseen em. säädösehdotuksista. Paluudirektiivin osalta saavutettiin jo viime lainsäädäntökaudella neuvoston puitteissa osittainen yleisnäkemyks (pois lukien rajamenettelyä koskeva sääntely), mutta Euroopan parlamentti ei ole onnistunut vielä muodostamaan kantaansa direktiiviehdotuksesta. Trilogit päästään aloittamaan, kun parlamentin neuvottelumandaatti on valmistunut. Lainsäädäntökehyksen parantaminen edistäisi komission mukaan merkittävästi jäsenvaltioiden palauttamismenettelyjä, samoin palauttamisasioiden koordinaattorin ja korkean tason palauttamisverkoston nimittäminen – jota komissio esitti paktissa – sekä Frontexin operatiivinen tuki. Viime lainsäädäntökaudellahan laajennettiin huomattavasti Frontexin palautuksiin liittyvää mandaattia. Säädösehdotusten hyväksyminen edistäisi myös takaisinottoyhteistyötä kumppanimaiden kanssa ja tukisi jäsenvaltioiden välisen solidaarisuuden kehittymistä.
- Komissio seuraa palauttamiseen liittyvien säännösten noudattamista Schengen-arviointimekanismin kautta. Suomen osalta tehtiin paluu -sektoria koskeva Schengen-arviointi ensimmäisen kerran keväällä 2018 ja siitä saatujen suositusten toimeenpanoa seurataan säännöllisesti.
- Komission on tarkoitus antaa vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevan strategia jo ensi viikolla, 27.4., ja siitä tullaan laatimaan e-kirjelmä eduskunnalle. Strategia auttaa kehittämään yhteiset puitteet vapaaehtoiselle paluulle ja uudelleenkotouttamiselle EU:n jäsenvaltioissa. Suomessa vapaaehtoisen



paluun järjestelmä on suhteellisen toimiva, mutta kansallista järjestelmää ja sen kehittämistarpeita tullaan tarkastelemaan EU:n strategian valossa.

Kolmansien maiden takaisinottoyhteistyön arviointi käynnistää sarjan toimenpiteitä viisumisäännösten 25a artiklan mukaisesti:

- Komissio keskustelee arviointiraportin tuloksista neuvoston kanssa tehdäkseen johtopäätöksiä siitä, miten takaisinottoyhteistyötä voidaan tehostaa.
- Komissio, korkea edustaja ja jäsenvaltiot lähestyvät kumppanimaita ennakoivasti, ja ryhtyvät toimiin niillä alueilla, joilla on tunnistettu kehittämisen tarvetta. Tätä yhteydenpitoa tapahtuu muutenkin koko ajan. Tarkoitus on, että uusi työkalu tulee tunnetuksi - kolmannet maat tulevat tietoisiksi siitä, että EU:lla on mahdollisuus ottaa käyttöön kannustimia viisumisäännösten pohjalta, jos takaisinottoyhteistyössä ei tapahdu toivottua kehitystä. Esimerkiksi keväällä Irak-dialogin yhteydessä komissio nosti esiin tämän mekanismin.
- Komissio pyrkii myös parantamaan olemassa olevien EU:n takaisinottosopimusten ja -järjestelyjen toimeenpanoa, saattamaan päätökseen meneillään olevat neuvottelut ja harkitsee uusien neuvottelujen käynnistämistä sekä muita yhteistyöratkaisuja lisätäkseen palautuksia.
- Komissio voi tehdä neuvostolle ehdotuksen rajoittavista tai suotuisista viisumitoimista viisumisäännösten mukaisesti. Ehdotusta tehdessään se ottaa huomioon unionin suhteet kyseessä oleviin maihin kokonaisvaltaisesti ja koordinoi tiiviisti korkean edustajan kanssa. Tässä yhteydessä komissio harkitsee myös muiden politiikkojen ja välineiden hyödyntämistä.
- Helmikuussa 2021 annettuun arviointiraporttiin liittyen komissiolta odotetaan kesään mennessä maakohtaisia ehdotuksia viisumitoimien soveltamiseksi.

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. Komissio tavoittelee myös johdonmukaisempaa, strategisempaa ja joustavampaa EU-rahoituksen käyttöä. Rahoitusta tulee olemaan jatkossa huomattavasti enemmän kuin edellisellä rahoituskaudella ja tarvitaan myös koordinaatiota UM:n ja SM:n hallinnonalojen välillä sen käytön suhteen. Takaisinotto tulee jatkossakin olemaan osa laajempia kumppanuuksia koskien kaikkia yhteistyön alueita.