



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 14.10.2002
KOM(2002) 564 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

**MAASSA LAITTOASTI OLESKELEVIENTEN HENKILÖIDEN PALAUTTAMISTA
KOSKEVASTA YHTEISÖN POLITIIKASTA**

Sisällysluettelo

Esipuhe

1.	Palauttaminen: keskeinen osa kokonaisvaltaista yhteisön maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa	6
1.1.	Johdanto	6
1.2.	Komission vihreässä kirjassa esitetyt peruslinjaukset	7
1.2.1.	Keskitytään maassa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamiseen	7
1.2.2.	Palauttamalla maassa laittomasti oleskelevat henkilöt turvataan maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmien uskottavuus	8
1.2.3.	Kansainvälisiä velvoitteita ja ihmisoikeuksia on kunnioitettava	8
1.2.4.	Lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa on tehtävä yhteistyötä palauttamista ja takaisinottoa koskevissa kysymyksissä.....	9
2.	Palauttamista koskeva toimintaohjelma	9
2.1.	Kokonaisvaltainen ja vaiheittainen menetelmä yhteisön palauttamispolitiikan eri osien hahmottamiseksi	9
2.2.	Jäsenvaltioiden operatiivinen yhteistyö	11
2.2.1.	Määritelmät	11
2.2.2.	Tilastotiedot ja tiedonvaihto.....	11
2.2.3.	Viranomaisten verkostoituminen	12
2.2.4.	Parhaat käytännöt ja suuntaviivat	12
2.2.5.	Yhteinen koulutus	13
2.2.6.	Henkilöllisyyden tehokkaammat selvittämiskeinot ja matkustusasiakirjoja koskevien tietojen parempi saatavuus	14
2.2.7.	Jäsenvaltioiden kesken sovellettavat takaisinottoa ja kauttakulkua koskevat säännöt.....	15
2.2.8.	Maahanmuuton yhteyshenkilöiden keskinäinen avunanto.....	16
2.2.9.	Yhteiset palauttamistoimenpiteet	16
2.2.10.	Koordinoinnin parantaminen	17
2.3.	Yhteiset vähimmäisvaatimukset tehokkaan palauttamispolitiikan varmistajana.....	17
2.3.1.	Palauttamispäätösten vastavuoroinen tunnustaminen	18
2.3.2.	Maastapoistaminen.....	18
2.3.3.	Karkotuspäätöksen edellytykset.....	19
2.3.4.	Laillisen oleskelun lopettaminen.....	20

2.3.5.	Säilöönnotto maastapoistamisen varmistamiseksi	21
2.3.6.	Maasta poistumisen ja uuden maahantulon todistaminen.....	22
2.4.	Kokonaisvaltaisten palauttamisohjelmien osa-alueet	22
2.5.	Kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön tehostaminen	25
2.5.1.	Hallinnollisen yhteistyön tehostaminen	25
2.5.2.	Yhteisön takaisinottosopimukset	25
2.5.3.	Kauttakulkua ja maahanpääsyä koskevat järjestelyt ja sopimukset muiden kolmansien maiden kanssa.....	26
3.	Päätelmät	27

Liite

ESIPUHE

Laitonta maahanmuuttoa koskevasta yhteisestä politiikasta 15. marraskuuta 2001 antamassaan tiedonannossa komissio korostaa, että EU:lle on luotava yhteinen palauttamispolitiikka. Se täyttikin lupauksensa julkistamalla 10. huhtikuuta 2002 jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevasta yhteisön politiikasta vihreän kirjan, jota käytettiin pohjana tästä arkaluonteisesta aiheesta käydylle laajamittaiselle kuulemisprosessille. Kuulemisprosessi päättyi 31. heinäkuuta ja sen myötä saatiin useita kannanottoja jäsenvaltioilta, ehdokasmailta, kolmansilta mailta, kansainvälisiltä järjestöiltä, valtiosta riippumattomilta järjestöiltä, julkisilta organisaatioilta sekä muilta keskus- ja paikallisviranomaisilta. Kuulemisprosessi huipentui 16. heinäkuuta järjestettyyn julkiseen kuulemistilaisuuteen, johon osallistui yli 200 henkeä ja jossa kuultiin kolmisenkymmentä asiantuntijapuheenvuoroa.

Asian merkitystä korosti myös Sevillassa kokoontunut Eurooppa-neuvosto päätelmissään, joissa se vaati toimintaohjelman vahvistamista ennen vuoden loppua. Palauttamispolitiikasta keskusteltiin yksityiskohtaisesti myös Kööpenhaminassa 13. ja 14. syyskuuta pidetyssä epävirallisessa ministerikokouksessa. Kuten kuulemisprosessin tulokset myös nämä neuvottelut tarjosivat suuntaa ja auttoivat merkittävästi tämän tiedonannon laadinnassa.

Komission mielestä palauttamiseen liittyviä kysymyksiä ei voida tarkastella yhteisen lähestymistavan pohjalta muutoin kuin osana yhteisön maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa, jolle luotiin perusta Amsterdamin sopimuksessa sekä Tampereella, Laekenissa ja Sevillassa annetuissa Eurooppa-neuvoston päätelmissä. Tiedonannon voidaankin katsoa olevan osa paljon laajempaa kokonaisuutta, jonka muut osat löytyvät komission viime vuosina laatimista ehdotuksista ja tiedonannoista.

Kuten nimikin jo paljastaa, tässä tiedonannossa käsitellään ainoastaan maassa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamiseen liittyviä kysymyksiä. Tällaisia henkilöitä ovat henkilöt, jotka eivät (enää) täytä edellytyksiä tulla jäsenvaltioiden alueelle tai oleskella tai asua niissä. Käsittelyn ulkopuolelle jäävät maassa laittomasti oleskelevien henkilöiden paluuseen liittyvät laajemmat kysymykset, kuten se, miten paluusta voi olla hyötyä lähtömaalle. Näitä kysymyksiä tullaan käsittelemään toisessa yhteydessä, esimerkiksi maahanmuuton ja kehitysyhteistyön yhteyksiä käsittelevässä tiedonannossa.

Yhteisön toiminnan tehokkuus maassa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamiseksi on keskeinen uskottavuusnäkökohta kaikessa laittoman maahanmuuton vastaisessa toiminnassa. Toiminta voi olla tehokasta vain, jos se nivoutuu saumattomasti maahanmuuton hallintaan. Se edellyttää myös laillisen maahanmuuton kanavien ja laillisten maahanmuuttajien aseman ehdotonta vakiinnuttamista sekä tehokasta ja jalomielistä, nopeisiin menettelyihin perustuvaa turvapaikkajärjestelmää, joka tarjoaa todellisen suojan niille, jotka sitä tarvitsevat. Myös vuoropuhelua kolmansien maiden kanssa on lisättävä, sillä niiden on yhä useammin osallistuttava maahanmuuttoon liittyvien kysymysten ratkaisemiseen.

Nämä seikat ja tiedonannon tarkoitus huomioon ottaen komissio haluaa tuoda esiin neljä seikkaa:

- Operatiivisen yhteistyön lisäämistarpeeseen on vastattava nopeasti. Varsinkin jäsenvaltiot ovat selkeästi yhteistyön lisäämisen kannalla. Tiedonvaihtoa ja yhteydenpitoa on ehdottomasti helpotettava yhteisten toimeksiantojen pohjalta, käytäntöjä ja koulutusta on

yhtenäistettävä ja tuettava yhteisiä hankkeita, jotta voidaan poistaa yhteistyön esteet ja koordinoida asianomaisten henkilöiden tunnistamiseen ja heitä koskeviin asiakirjoihin tarvittavia resursseja sekä palauttamistoimenpiteitä ja saada käyttöön tarvittavia voimavaroja.

- Operatiivisen yhteistyön tielle ilmestyy pian rajoituksia ellei sille laadita riittävää oikeudellista kehystä. Ensimmäinen keskipitkän aikavälin tavoite on yhteisten sääntöjen hyväksyminen: näin helpotetaan palauttamistoimenpiteisiin osallistuvien kansallisten viranomaisten työtä ja varmistetaan varsinkin maastapoistamispäätösten vastavuoroinen tunnustaminen eli edetään toukokuussa 2001 annetun direktiivin havainnollistamasta ensimmäisestä vaiheesta eteenpäin. Näitä järjestelyjä on myöhemmin vielä täsmennettävä muun muassa sen osalta, millaisessa tilanteessa olevasta henkilöstä voidaan tehdä palauttamispäätös.
- Kokonaisvaltaisen ohjelman peruselementti on koottava jäsenvaltioiden ja kansainvälisten järjestöjen saamien kokemusten pohjalta yhteiseksi kehykseksi, jota voidaan muokata asianomaisten henkilöryhmien ja maiden tarpeisiin. Jotta ohjelma saataisiin kestävälle pohjalle, siinä olisi käsiteltävä itse paluun lisäksi myös paluun eri valmisteluvaiheita ja seuranta. Komissio on valmis tarvittaessa harkitsemaan yhteisön varojen käyttämistä tällaisten ohjelmien laadintatyön tueksi.
- Kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön tehostaminen on palauttamispolitiikassa samoin kuin muissakin politiikoissa ehdoton onnistumisen edellytys. Yhteistyötä on aluksi tehtävä hallinnollisella ja operatiivisella tasolla asiakirjoihin, asianomaisten henkilöiden vastaanottoon ja joskus myös kauttakulkuun liittyvissä kysymyksissä. Virallisella tasolla se voi näkyä takaisinottosopimuksina, joiden merkitystä Eurooppa-neuvosto ja neuvosto ovat jatkuvasti korostaneet. On myös huolehdittava siitä, että sen lisäksi, että palaajaa valmistetaan kotoutumaan uudelleen lähtömaahan myös paikallisyhteisöjä valmistetaan ottamaan hänet vastaan. Tämä edellyttää kolmannelta maalta tiukkaa sitoutumista asiaan. Euroopan unionilta ja sen jäsenvaltioilta puolestaan vaaditaan valmiutta tarjota apua silloin kun sitä tarvitaan.

1. PALAUTTAMINEN: KESKEINEN OSA KOKONAISVALTAISTA YHTEISÖN MAAHANMUUTTO- JA TURVAPAIKKAPOLITIIKKAA

1.1. Johdanto

Sevillassa 21. ja 22. kesäkuuta 2002 kokoontunut Eurooppa-neuvosto pyysi nopeuttamaan kaikilta osin Eurooppa-neuvoston Tampereella lokakuussa 1999 hyväksymän ohjelman toteuttamista vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen perustamiseksi Euroopan unioniin, varsinkin yhteiseen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä. Se katsoi, että laittoman maahanmuuton tehokas torjunta on keskeinen osa yhteistä ja kokonaisvaltaista politiikkaa. Eurooppa-neuvosto oli esittänyt pyynnön laittoman maahanmuuton vastaisesta toimintasuunnitelmasta jo Laekenissa 14. ja 15. joulukuuta 2001 pidetyssä kokouksessaan¹. Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi 28. helmikuuta 2002 laitonta maahanmuuttoa koskevasta yhteisestä politiikasta annetun komission tiedonannon² pohjalta kokonaisvaltaisen toimintasuunnitelman laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjunnasta Euroopan unionissa³. Palauttamis- ja takaisinottopolitiikat ovat keskeinen osa toimintasuunnitelmaa.

Viedäkseen näitä toimintasuunnitelman osa-alueita eteenpäin komissio esitti 10. huhtikuuta 2002 vihreän kirjan jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevasta yhteisön politiikasta⁴. Vihreän kirjan tarkoituksena on pyytää asianomaisten tahojen näkemyksiä asiasta ja käynnistää laajamittainen keskustelu, johon voivat osallistua kaikki, joita asia koskee. Komissio järjestikin asiasta julkisen kuulemistilaisuuden 16. heinäkuuta 2002. Tilaisuudessa keskusteltiin vihreässä kirjassa käsitellyistä palauttamispolitiikan nykykäytännöistä ja tarjolla olevista vaihtoehdoista maassa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevan yhteisen politiikan luomiseksi EU:iin. Kuulemistilaisuus tarjosi EU:n toimielinten, jäsenvaltioiden, ehdokasmaiden, lähtö- ja kauttakulkumaiden, muiden kohdemaiden, kansainvälisten järjestöjen, alueviranomaisten, valtiosta riippumattomien järjestöjen ja tutkijoiden edustajille mahdollisuuden vaihtaa avoimesti mielipiteitään.⁵ Vihreässä kirjassa esitettyä pyyntöä noudattaen komissiolle esitettiin mielipiteitä myös kirjallisesti.⁶

Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston epävirallisessa kokouksessa 13. ja 14. syyskuuta 2002 käsiteltiin Sevillan päätelmien 30 kohdan mukaisesti uutta palauttamista koskevaa toimintaohjelmaa. Päätelmissä todetaan muun muassa seuraavaa:

”(...) Eurooppa-neuvosto vetoaa neuvostoon ja komissioon, jotta ne kumpikin toimivaltansa mukaisesti pitäisivät seuraavia suunnitelmaan sisältyviä toimenpiteitä ensisijaisina painopisteinä: (...)

¹ Ks. päätelmien 40 kohta.

² KOM(2001) 672 lopullinen.

³ Neuvoston asiakirja nro 6621/1/02 rev. 1, JAI 30.

⁴ KOM(2002) 175 lopullinen.

⁵ Lisätietoja Internet-sivulta http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/immigration_en.htm

⁶ Ks. edellä mainittu Internet-sivu.

- *Hyväksytään maastapoistamis- ja palauttamispolitiikkojen alalla kuluva vuoden loppuun mennessä palauttamisohjelman pääkohdat komission vihreän kirjan pohjalta. Yhtenä pääkohtana on oltava Afganistaniin tapahtuvan nopeutetun paluun optimoiminen. (...)*

Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kokouksessa painotettiin varsinkin tarvetta tehostaa jäsenvaltioiden operatiivista yhteistyötä palauttamispolitiikkojen tehostamiseksi käytännössä. Tämän tiedonannon tarkoituksena on toimia kyseisen neuvoston pyynnön mukaisesti ja esittää pääpiirteet palauttamista koskevasta toimintaohjelmasta, jossa otetaan huomioon muun muassa vihreän kirjan perusteella saadut kirjalliset ja suulliset kannanotot. Tiedonannossa keskitytään Eurooppa-neuvoston Sevillassa esittämän vaatimuksen ensimmäiseen osaan eli jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien henkilöiden yleisestä palauttamispolitiikasta johdettuihin konkreettisiin toimenpiteisiin, jotka ovat voimassa kaikissa lähtö- ja kauttakulkumaissa ja kaikilla lähtö- ja kauttakulkualueilla.

Sevillan kokouksessa mainittua Afganistanin tapausta tullaan käsittelemään eri yhteydessä. Afganistanin tapaus on kuitenkin tiiviissä yhteydessä tähän tiedonantoon, ja sen osalta on noudatettava tässä tiedonannossa esitettyjä yleisiä poliittisia suuntaviivoja palauttamisesta. Varsinkin Afganistaniin paluuta edistävien tekijöiden tunnistaminen tarjoaa jäsenvaltioille ja komissiolle ainutkertaisen tilaisuuden testata palauttamista koskevan yhteisön politiikan tehokkuutta käytännössä.

1.2. Komission vihreässä kirjassa esitetyt peruslinjaukset

Jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevasta yhteisön politiikasta laatimassaan vihreässä kirjassa komissio esitti joitakin peruslinjauksia, joiden avulla palauttamispolitiikka on tarkoitus ottaa keskeiseksi osaksi kokonaisvaltaista yhteisön maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa⁷. Tämä tiedonanto perustuu samoihin linjauksiin, joista tärkeimmät esitetään seuraavassa.

1.2.1. Keskitytään maassa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamiseen

Palauttamispolitiikka sisältää periaatteessa myös EU:ssa laillisesti oleskelevat henkilöt, jotka haluavat palata lähtömaahansa. Tässä tiedonannossa keskitytään kuitenkin yksinomaan EU:ssa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamiseen. Nämä henkilöt eivät (enää) täytä EU:n jäsenvaltioiden asettamia maahantulon, oleskelun tai asumisen edellytyksiä joko siksi, että he ovat tulleet maahan laittomasti tai jääneet sinne viisumin tai oleskeluluvan voimassaolon päätyttyä tai koska heille ei ole myönnetty turvapaikkaa. Ilmaisuihin ”maassa laittomasti oleskeleva henkilö” on johdettu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 63 artiklan 3 kohdan b alakohdassa käytetystä ilmaisusta. Ilmaisua ei pidä tulkita niin, että itse henkilöt rikkoisivat lakia vaan että heidän oleskelunsa ei täytä maahantuloa ja/tai oleskelua koskevan lainsäädännön vaatimuksia.

Tiedonannon kohderyhmää on kuitenkin hyvä laajentaa yksinomaan vapaaehtoisen kotiinpaluun osalta myös niihin EU:ssa laillisesti oleskeleviin henkilöihin, joilla on tilapäinen oleskelulupa tai joiden maastapoistamisesta on väliaikaisesti luovuttu.

⁷ Ks. I osa – Palauttaminen: keskeinen osa kokonaisvaltaista yhteisön maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa, KOM(2002) 175 lopullinen.

Tällaisia ovat varsinkin henkilöt, jotka nauttivat jonkinasteista, lähinnä väliaikaista kansainvälistä suojelua. Kokemus on osoittanut, että vapaaehtoista paluuta tukevia ohjelmia ei pidä rajoittaa liikaa.

1.2.2. Palauttamalla maassa laittomasti oleskelevat henkilöt turvataan maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmien uskottavuus

Tiedonannossa käsitellään sekä maassa laittomasti oleskelevien henkilöiden vapaaehtoista kotiinpaluuta että heidän palauttamistaan pakkoteitse. Ilmeisistä inhimillisistä syistä etusija olisi mahdollisuuksien mukaan annettava vapaaehtoiselle kotiinpaluulle, jota puoltavat myös taloudellisuuteen, tehokkuuteen ja pysyvyyteen liittyvät syyt. Vapaaehtoista kotiinpaluuta olisi siis edistettävä tehokkaammin.

Jos vapaaehtoisessa kotiinpaluussa kuitenkin epäonnistutaan, on maassa laittomasti oleskelevat henkilöt palautettava pakkoteitse. Todellinen uhka pakkoon perustuvasta paluusta ja sen täytäntöönpanosta on selkeä viesti maassa laittomasti oleskeleville henkilöille ja EU:n ulkopuolella laitonta maahanmuuttoa suunnitteleville henkilöille siitä, että laitton maahantulo ja oleskelu eivät auta heitä vakiinnuttamaan asemaansa haluamallaan tavalla⁸. On oltava selvää, että jos kolmansien maiden kansalaisilla ei ole oikeusasemaa, jonka perusteella he voisivat jäädä EU:n alueelle joko pysyvästi tai väliaikaisesti eikä jäsenvaltiolla ole oikeudellista velvollisuutta sallia heidän jäädä alueelleen, heidän on periaatteessa poistuttava EU:n alueelta.

Mahdollisuus turvautua pakkoon perustuvaan paluuseen on erittäin tärkeää, jotta ei murenneta maahanpääsypolitiikan perusteita ja jotta voidaan varmistaa laillisuusperiaatteen toteutuminen, mikä on vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen keskeinen tekijä. Uskottava palauttamispolitiikka edistää myös osaltaan suuren yleisön myönteistä suhtautumista todellisen suojelun tarpeessa oleviin henkilöihin ja lailliseen maahanmuuttoon ja erityisesti työvoimasyihin perustuvan maahanmuuton helpottamiseen.

1.2.3. Kansainvälisiä velvoitteita ja ihmisoikeuksia on kunnioitettava

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa vahvistetaan, että unioni perustuu jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin. Näin ollen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen on eurooppalaisen palauttamispolitiikan ehdoton perusedellytys.

Kuten jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevasta yhteisön politiikasta laaditussa vihreässä kirjassa todetaan, vuonna 1950 tehdystä Euroopan ihmisoikeusyleissopimuksessa ja Nizzassa joulukuussa 2000 julistetussa EU:n perusoikeuskirjassa⁹ on määräyksiä, joita on sovellettava maassa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamiseen (ihmisoikeusyleissopimuksen 3, 5, 6, 8, 13 ja 14 artikla ja perusoikeuskirjan 3, 4, 7, 19, 21, 24 ja 47 artikla). Kansainvälistä suojelua käsitellään perusoikeuskirjan 18 artiklassa sekä 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdystä pakolaisten oikeusasemaa koskevassa Geneven yleissopimuksessa ja siihen 31 päivänä tammikuuta 1967 liitetystä pöytäkirjassa, varsinkin sen 32 ja 33 artiklassa. Lisäksi vuonna 1989 tehdystä Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen

⁸ Ks. KOM(2001) 672 lopullinen, s. 6.

⁹ EYVL C 364, 18.12.2000, s. 1.

oikeuksien yleissopimuksessa määrätään, että kaikissa lasta koskevissa toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

1.2.4. Lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa on tehtävä yhteistyötä palauttamista ja takaisinottoa koskevissa kysymyksissä

Eurooppa-neuvosto korosti Sevillan kokouksessaan jälleen kerran, että lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa on tehtävä varsinkin palauttamiseen ja takaisinottoon liittyvää yhteistyötä muuttovirtojen hallitsemiseksi. Kolmansien maiden on otettava takaisin jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevat kansalaisensa sekä vastaavassa tilanteessa olevat muiden kolmansien maiden kansalaiset, joiden voidaan osoittaa kulkeneen kyseisen maan alueiden kautta ennen EU:iin saapumistaan¹⁰. Jäsenvaltioiden sisä- ja oikeusasioista vastaavat ministerit totesivat hiljattain, että suurimpana ongelmana ei ole jäsenvaltioiden välisen yhteistyön tehostaminen vaan kolmansien maiden haluttomuus ottaa takaisin kansalaisiaan ja huolehtia paluun pysyvyydestä. Jäsenvaltiot ilmaisivatkin selkeästi, että ne odottavat yhteisön ja jäsenvaltioiden painostavan kolmansia maita yhteistyöhalukkuuden lisäämiseksi.

Yhteistyötä tarvitaan esimerkiksi hallinnollisella tasolla myönnettäessä paluumatkaa varten matkustusasiakirjoja henkilöille, jotka oleskelevat maassa laittomasti ja joilla ei ole voimassa olevaa matkustusasiakirjaa. Apua tarvitaan myös takaisinottomenettelyissä paluumaan maahantulopaikoilla, eli useimmiten lentokentillä. Joissakin tapauksissa voisi olla helpompaa neuvotella poliittisella tasolla takaisinottosopimuksesta, jossa ei määrätä ainoastaan takaisinottoperiaatteista vaan myös käytännön menettelyistä ja kuljetustavoista palauttamiseen ja takaisinottoon liittyvissä tilanteissa.

Palauttamiseen ja takaisinottoon liittyvä yhteistyö lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa on siis välttämätöntä ja sitä on voitava tukea – tarvittaessa ja rahoituskattojen perusteella myönnettyjen varojen rajoissa – EU:n antamalla teknisellä tai taloudellisella avulla. Rakentavasta yhteistyöstä kieltäytymisen on johdettava Sevillan päätelmien 36 kohdassa mainittuihin asteittäisiin järjestelyihin, joiden yhteydessä voitaisiin jatkuvan ja perusteettoman yhteistyöstä kieltäytymisen perusteella vahvistaa yksimielisesti myös yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ja muihin Euroopan unionin politiikkoihin kuuluvia toimenpiteitä tai kantoja sen jälkeen kun kaikkia muita yhteisön toimintamekanismeja on käytetty tuloksetta.

2. PALAUTTAMISTA KOSKEVA TOIMINTAOHJELMA

2.1. Kokonaisvaltainen ja vaiheittainen menetelmä yhteisön palauttamispolitiikan eri osien hahmottamiseksi

Jäsenvaltiot kohtaavat usein samanlaisia vaikeuksia, jotka hankaloittavat ja viivästyttävät niissä laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista lähtömaahan: asianomaisen haluttomuus vapaaehtoiseen kotiinpaluuseen, asianomaisen asuinpaikka tai henkilöllisyys eivät ole tiedossa, matkustusasiakirjoja ei ole tai yhteistyö joidenkin maiden kanssa henkilö- tai matkustusasiakirjojen saamiseksi kangertelee, asianomainen vastustaa palauttamista tai tarvittavaa kuljetuskalustoa ei ole käytettävissä. Siksi jäsenvaltiot ovat kehittäneet erilaisia keinoja tällaisten

¹⁰ Ks. päätelmien 33–36 kohta.

vaikeuksien voittamiseksi. Myös erilaisista käsitteistä ja paluumaista on saatu kokemuksia. Jäsenvaltioiden välisen yhteistyön parantaminen kokemuksia hyödyntämällä onkin välttämätön edellytys käytännön ongelmien ratkaisemiseksi.

Kokemusten vaihtaminen on tietenkin ensimmäinen askel jäsenvaltioiden välisessä yhteistyössä. Siksi osaamisen ja parhaita käytäntöjä koskevien tietojen vaihtamisjärjestelyjen parantaminen on tärkeä ja ehdottomasti paras lähtökohta onnistuneelle yhteistyölle. Järjestelyihin kuuluu muun muassa palauttamista koskevien tilastotietojen vaihtaminen, viranomaisten verkostoituminen ja tiettyjen suuntaviivojen laatiminen parhaille käytännöille.

Jotta voitaisiin antaa ohjeellisia suuntaviivoja, on tietyn käytännön vaikutuksesta päästävä jonkinasteiseen yksimielisyyteen¹¹. Kun harkitaan yhteisen koulutuksen järjestämistä palauttamisesta vastaaville henkilöille, on myös sovittava yhteisesti tietyistä palauttamisen täytäntöönpanoa koskevista vähimmäissäännöistä. Myös koulutusjärjestelyistä ja -vaatimuksista on sovittava etukäteen, jotta yhteisessä koulutuksessa päästäisiin tuloksiin.

Konkreettinen operatiivinen yhteistyö (esim. yksittäistapauksissa avustaminen) edellyttää lisäksi, että sovitaan tietyistä säännöistä, joita noudatetaan varsinkin tapauksissa, joissa harkitaan henkilötietojen vaihtamista henkilöllisyyden selvittämiseksi. Keskinäinen avunanto ja yhteiset toimet on tuomittu epäonnistumaan, jolleivät yhden jäsenvaltion lainvalvontaviranomaiset noudata toisen jäsenvaltion lainsäädännön vaatimuksia. Vaikka yhteiset säännöt eivät ole yhteisten toimien edellytys, niillä voidaan kuitenkin helpottaa toimien toteuttamista. Täytäntöönpanosäädöksen on pysyttävä lainvoimaisena kaikissa palauttamistoimenpiteen vaiheissa. Tämä on otettava huomioon etenkin tilanteissa, joissa henkilöitä palautetaan jonkin toisen jäsenvaltion kautta.

Palauttamispäätösten vastavuoroista tunnustamista koskevat sitovat säännöt ovat avaintekijä operatiivisen yhteistyön tehostamisessa. Komissio katsookin, että EU:ssa on aika alkaa tarkastella vastavuoroista tunnustamista uudelta kannalta, sillä muuten jäsenvaltioiden välinen yhteistyö ei pääse kehittymään. Palauttamisen voidaan katsoa onnistuneen vain, jos asianomainen maassa laittomasti oleskeleva henkilö on lähtenyt ei vain tietyn jäsenvaltion alueelta vaan koko EU:n alueelta. Poikkeuksena tästä ovat tilanteet, joissa asianomainen on saanut oikeuden oleskella laillisesti jossain toisessa jäsenvaltiossa. Suositeltavin ratkaisu palauttamisessa on tietenkin se, että asianomainen palaa pysyvästi lähtömaahan. Laittoman oleskelun jatkuminen jossain toisessa jäsenvaltiossa ei ole toivottava ratkaisu, vaikka näin käytännössä nykyään tapahtuukin.

Jäsenvaltioiden on siis huolehdittava siitä, että palauttamistoimenpiteen vaikutus ei rajoitu niiden omaan alueeseen. Palauttamispäätösten täytäntöönpanossa, myös keskinäisessä avunannossa ja yhteistyössä, päästään keskipitkän ajan kuluessa toivottuihin tuloksiin vain jos palauttamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta laaditaan sitovat säännöt. Tätä ennen on saavutettava lähentymistä oleskeluluvan lakkauttamiseen liittyvissä lainsäädännöllisissä edellytyksissä.

¹¹ Ks. Luettelo Schengenin säännösten asianmukaiseksi soveltamiseksi annetuista suosituksista ja parhaista käytännöistä, rajat sekä maasta poistaminen ja takaisinotto, Euroopan unionin neuvosto, 28. helmikuuta 2002.

Kokonaisvaltainen palauttamista koskeva yhteisön politiikka on laadittava asteittain lähtemällä välittömästi toteutettavista lyhyen aikavälin toimenpiteistä. Niissä voidaan keskittyä joihinkin käytännön vaiheisiin operatiivisessa yhteistyössä. Jotta palauttamista koskevasta toimintaohjelmasta saadaan täysipainoinen, siihen on myös sisällyttävä jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä helpottavia keskipitkän aikavälin lainsäädännöllisiä toimenpiteitä, kuten sitovia sääntöjä palauttamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta.

2.2. Jäsenvaltioiden operatiivinen yhteistyö

2.2.1. Määritelmät

Käsitteistössä ja oikeusjärjestelmissä ilmenevien eroavaisuuksien vuoksi palauttamista koskeva terminologia on eri jäsenvaltioissa erilaista ja aiheuttaa usein sekaannuksia. Yhteiset määritelmät parantaisivat keskinäistä ymmärtämystä ja helpottaisivat näin käytännön yhteistyötä. Vihreässä kirjassa ehdotettiin, että määritelmistä käytäisiin neuvotteluja, ja neuvottelut ensimmäisistä määritelmistä onkin jo aloitettu. Määritelmät ovat tällä hetkellä vasta alustavia ja suuntaa-antavia. Niitä voidaan kuitenkin hyödyntää myöhemmin palauttamista koskevan lainsäädäntötyön yhteydessä. Tuorein versio määritelmistä esitetään tämän tiedonannon liitteessä I.

Yhteisiä määritelmiä olisi käytettävä tulevilla asiakirjoilla aina kun se on mahdollista, jotta sanasto saataisiin yhtenäiseksi ja voitaisiin välttää kielelliset sekaannukset.

2.2.2. Tilastotiedot ja tiedonvaihto

Toukokuussa 2001 kokoontunut oikeus- ja sisäasioiden neuvosto katsoo turvapaikka- ja maahanmuuttoalan tilastotietojen yhteistä analyysiä ja tehostettua vaihtoa koskevissa päätelmissään¹², että turvapaikka- ja maahanmuuttotilastojen parantamistoimet on toteutettava kokonaisvaltaisesti ja yhtenäisesti. Komissio aikoo piakkoin laatia toimintasuunnitelman neuvoston päätelmien täytäntöönpanemiseksi. Toimintasuunnitelmassa käsitellään useita eri toimenpiteitä, kuten uusia tilastointimenetelmiä ja nykyisten tietokokoomien laajentamista. Sitä sovelletaan palauttamistoimenpiteitä koskeviin yhteisön nykyisiin tilastotietoihin sekä kaikkiin muihin tilastotietoihin, joiden keräämisestä neuvostossa ehkä tehdään päätös.

Yksi päätelmien tavoitteista on jo otettu työn alle, nimittäin turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita koskeviin tilastotietoihin perustuvan vuosikertomuksen julkaiseminen. Vuoden 2001 tietoihin perustuva ensimmäinen kertomus julkaistaan vuoden 2003 alussa. Palauttamista koskevassa luvussa esitetään jäsenvaltiokohtaiset kokonaismäärät turvapaikkahakemuksen hylkäämisen jälkeen palautetuista turvapaikanhakijoista ja muista maasta poistetuista henkilöistä. Luvut jaotellaan palauttamistavan mukaan (vapaaehtoinen paluu tai pakkoon perustuva paluu). Luotettavien ja vertailukelpoisten tietojen avulla jäsenvaltiot saavat selkeämmän käsityksen palauttamiseen liittyvien haasteiden mittasuhteista.

¹² Ks. neuvoston asiak. 7973/01 ASIM 10.

Kertomuksen julkaisemisen jälkeen on arvioitava, mitä muita numerotietoja voidaan kerätä ja miten palauttamistapoja koskevat numerotiedot saadaan vertailukelpoisemmiksi.

2.2.3. *Viranomaisten verkostoituminen*

Yhteistyön aluksi hyödynnetään jo olemassa olevia yhteyksiä ja harjoitetaan epävirallista henkilöstövaihtoa. Palauttamista koskevia tietoja on vaihdettu jäsenvaltioiden kesken viime vuosina lähinnä ministeritason asiantuntijakokouksissa. Palauttamisesta vastaavat henkilöt eri jäsenvaltioista ovat olleet yhteyksissä vain satunnaisesti kahden- ja monenvälisissä neuvotteluissa, työkokouksissa, tapaamisissa, konferensseissa ja seminaareissa, joita ei välttämättä ole järjestetty EU:n toiminnan yhteydessä. Mitään järjestelmällistä selvitystä palauttamisen täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten hallintovirastojen organisaatiosta ja vastuusta ei ole tehty, vaikka tämä helpottaisikin eri jäsenvaltioiden viranomaisten välistä yhteydenpitoa.

Ajankohtainen ja helposti käytettävissä oleva luettelo kansallisista yhteyspisteistä, myös paluumatkaa koskevista matkustusasiakirjoista vastaavista kansallisista yksiköistä ja muista palauttamisen täytäntöönpanoon liittyvistä yksiköistä, auttaisiakin palauttamisen täytäntöönpanosta vastaavia jäsenvaltioiden viranomaisia olemaan yhteydessä keskenään.

Komissiossa on alettu kehittää Internet-pohjaista tieto- ja koordinaatioverkostoa (ICONet), jonka tarkoituksena on tarjota turvallinen Intranet-verkkosivu maahanmuuttovirtojen hallinnasta vastaaville jäsenvaltioiden viranomaisille. Sivustolle voidaan ottaa myös palauttamisesta vastaaville viranomaisille tarkoitettu osio. Palauttamisasiota koskevalla osiolla voidaan esittää jatkuvasti päivitettävä luettelo palauttamisen täytäntöönpanosta vastaavista (keskus)viranomaisista.

Komissio liittää tieto- ja koordinaatioverkostoa koskevalle Internet-sivustolle (ICONet) palauttamista koskevan osion, jossa on palauttamisen täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten yhteystiedot.

2.2.4. *Parhaat käytännöt ja suuntaviivat*

Parhaita käytäntöjä koskevien tietojen vaihtaminen on toinen tärkeä operatiivisen yhteistyön muoto. Schengenin yhteydessä saamiensa kokemusten perusteella jäsenvaltiot laativat 28. helmikuuta 2002 luettelon, johon on koottu suosituksia ja parhaita käytäntöjä maastapoistamisesta ja takaisinotossa¹³. Samana päivänä neuvosto antoi päätelmät matkustusasiakirjojen hankkimisesta maassa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista varten. Jäsenvaltioille lähetettyyn kyselyyn saatujen vastausten perusteella laaditaan selvitys erilaisista kokemuksista, joita on saatu kulkuluvan käytöstä, esimerkiksi tiedot siitä, hyväksyykö tietty kolmas maa yleensä EU:n vakimuotoisen matkustusasiakirjan¹⁴.

¹³ Ks. Luettelo Schengenin säännösten asianmukaiseksi soveltamiseksi annetuista suosituksista ja parhaista käytännöistä, rajat sekä maasta poistaminen ja takaisinotto, Euroopan unionin neuvosto, 28. helmikuuta 2002.

¹⁴ EYVL C 274, 19.9.1996, s. 18.

Tämä selvitys – ja tulevaisuudessa myös muut selvitykset palauttamiseen ja takaisinottoon liittyvistä kysymyksistä – on koottava kansiin, analysoitava ja otettava käsittelyyn. Parhaat käytännöt voidaan ehkä koota käsikirjaan, jossa keskitytään palauttamisen ja takaisinoton täytäntöönpanoon ja täytäntöönpanossa tarvittaviin voimavaroihin. Näin operatiiviset yksiköt voisivat hyödyntää muiden kokemuksia ja samalla saataisiin yhtenäistettyä kolmansien maiden käytäntöjä paluumatkaa varten tarvittavien matkustusasiakirjojen myöntämis- ja hyväksymispyyntöjen käsittelyssä. Käsikirjaan voitaisiin myös koota joitakin suuntaviivoja, joita käytettäisiin yhteisen koulutuksen perustana.

Palauttamiseen ja takaisinottoon liittyvistä parhaista käytännöistä on laadittava käsikirja, jossa on jäsenvaltioiden parhaisiin käytäntöihin perustuvia suuntaviivoja parempien tulosten saavuttamiseksi. Ensimmäisessä painoksessa on keskityttävä paluumatkaa varten tarvittavien matkustusasiakirjojen hankkimiseen.

2.2.5. *Yhteinen koulutus*

Palauttamisen täytäntöönpano on vaikea ja vaativa tehtävä, joka on annettava erityisosaamisen pohjalta perustetun erikoisyksikön vastuulle. Tällaista erityisosaamista vaativan tehtävän suorittamisesta vastaavilta henkilöiltä edellytetään monipuolista ammattitaitoa kuten asianmukaiset tiedot oikeudellisesta toimivallasta, riittävää työkokemusta toiminnasta palaajien kanssa, kykyä reagoida yllättäviin tilanteisiin, ymmärtämystä eri kulttuurien välisistä eroista ja neuvottelutaitoja. Jäsenvaltioiden viranomaisten on järjestettävä koulutusta, joka auttaa niiden henkilöstöä hoitamaan palauttamistehtävät asianmukaisesti.

Palauttamisen täytäntöönpanoon liittyvistä haasteista olisi järjestettävä yhteisiä seminaareja tai säännöllisiä kokouksia koulutuslaitoksissa tarjottavan koulutuksen kehittämisestä vastaaville henkilöille. Tehokkuussyistä olisi suotavaa käyttää ensin rajavalvontaa varten perustettavaa kansallisten koulutuslaitosten verkkoa, josta neuvosto esitti ajatuksen laitonta maahanmuuttoa koskevassa toimintasuunnitelmassaan 28. helmikuuta 2002.¹⁵ Jos vastuualueet on eriytetty, olisi harkittava vastaavanlaista palauttamiseen liittyvän koulutuksen vastuuhenkilöiden verkoston luomista. Jäsenvaltioiden olisi tarjottava koulutuslaitoksissaan koulutusjaksoja myös muiden jäsenvaltioiden viranomaisille. Aluksi voitaisiin järjestää koulutusta jäsenvaltioille luonnostaan yhteisistä aiheista, joissa ei keskitytä kansallisesta lainsäädännöstä johtuviin erityispiirteisiin.

Yhteistä koulutusta voidaan kuitenkin järjestää myös aiheista, joissa kansalliset toimintatavat eroavat toisistaan, kuten voimakeinojen käytöstä. Tällaisen koulutuksen kehittäminen olisi helpompaa, jos sille asetettaisiin edellä 2.2.4 kohdassa esitetyissä suuntaviivoissa yhteisiä vaatimuksia. Myös neuvosto on esittänyt 13. kesäkuuta 2002 julkistamassaan suunnitelmassa Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen valvonnasta pyynnön yhteisten vaatimusten asettamisesta. Neuvosto ehdottaa turvallisuutta koskevia vakiotoimenpiteitä, joita noudatettaisiin silloin kun palauttaminen tapahtuu lentoteitse, laivalla tai jollain muulla liikennevälineellä¹⁶.

¹⁵ Neuvoston asiakirja nro 6621/1/02 rev. 1, JAI 30.

¹⁶ Ks. neuvoston asiak. 10019/02 FRONT 58.

On järjestettävä yhteistä intensiivikoulutusta asettamalla yhteisiä turvallisuusvaatimuksia, luomalla palauttamista koskevaa koulutusta tarjoavien koulutuslaitosten verkosto, kehittämällä yhteisiä koulutusjärjestelyjä ja mahdollistamalla osallistuminen muissa jäsenvaltioissa järjestettävään koulutukseen.

2.2.6. *Henkilöllisyyden tehokkaammat selvittämiskeinot ja matkustusasiakirjoja koskevien tietojen parempi saatavuus*

Suurimpana esteenä palauttamiselle ovat yleensä epäselvyys asianomaisen henkilöllisyydestä ja asianmukaisten matkustusasiakirjojen puuttuminen. Potentiaaliset palaajat ovat yleensä itse vastuussa asiakirjojen puuttumisesta, sillä lähtömaat usein viivyttävät paluumatkaa varten tarvittavien matkustusasiakirjojen myöntämisessä tai kieltäytyvät siitä kokonaan sillä perusteella, että kansalaisuudesta tai henkilöllisyydestä ei ole riittävää tietoa. Maastapoistamisen välttämiseksi jäsenvaltiossa laittomasti oleskelevat henkilöt saattavat piilottaa tai tuhota matkustusasiakirjansa ja ilmoittaa – yllättävän useinkin – väärän henkilöllisyyden ja/tai kansalaisuuden. Tämä johtaa usein aikaavieviin ja kallisiin menettelyihin, kuten asian esittämiseen useissa rajanaapureina olevien kolmansien maiden lähetystöissä tai kieli- ja murreanalyysiin.

Palauttamiseen liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi on siis erittäin tärkeää pyrkiä toteuttamaan asianmukaiset tunnistamistoimet hallinnollisten menettelyjen yhteydessä (esim. viisumitoimistoissa), kun on asianomaisen edun mukaista antaa oikeita tietoja. Neuvosto pääsi 28. helmikuuta 2002 julkistetussa toimintasuunnitelmassaan yksimielisyyteen komission ehdotuksesta perustaa eurooppalainen viisumintunnistusjärjestelmä¹⁷. Komissiossa arvioidaan parhaillaan tällaisen viisumitietojärjestelmän teknistä toteutettavuutta.

Arviointityön yhteydessä on selvitettävä varsinkin yksi tärkeä palauttamiseen liittyvä seikka: sähköisessä muodossa olevan valokuvan tai muun biometrisen tunnisteen sekä viisumin hakijan esittämän matkustusasiakirjan tallentaminen järjestelmään skannatussa muodossa. Tällaisesta keskustietokantaan tallennetusta tiedosta olisi suunnattomasti hyötyä huolimatta siitä viisumihakemuksiin useimmiten vaaditaan jo nykyäänkin valokuva ja jäljennös matkustusasiakirjasta. Ongelmana on, että olemassa oleviin tietoihin päästään käsiksi vain jos vastaava matkustusasiakirja on käytettävissä. Matkustusasiakirja puolestaan saadaan käyttöön vain, jos matkustusasiakirjan haltija näin haluaa, mikä on laittoman oleskelun tapauksissa tietenkin harvinaista. Siksi tarkoituksena onkin poistaa kokonaan tällaiset esteet, jotta ihmisten henkilöllisyys voitaisiin selvittää ilman, että oltaisiin riippuvaisia heidän yhteistyöhalukkuudestaan. Viisumitietojärjestelmässä olevien biometristen tunnistusmenetelmien avulla maassa laittomasti oleskelevat henkilöt, jotka saadaan kiinni ja joilla ei ole tarvittavia asiakirjoja, voidaan tunnistaa ja heidän henkilöllisyytensä selvittää, jos he ovat tehneet aiemmin viisumihakemuksen. Skannatut matkustusasiakirjat ovat puolestaan selkeä todiste asianomaisen kolmannen maan viranomaisille asianomaisen henkilön henkilöllisyydestä silloin kun tälle haetaan paluumatkaa varten tarvittavia matkustusasiakirjoja.

Järjestelmän odotetaan vähentävän merkittävästi laittoman oleskelun selvittämisen viemää aikaa ja siihen liittyviä kustannuksia ja lyhentävän myös maastapoistamista

¹⁷ Hankkeen työnimi komissiossa on tällä hetkellä ”viisumitietojärjestelmä”.

odottavien palaajien säilöönottoaikoja. Riskinarvioinnin ilmeisten muutosten myötä myös koko viisuminmyöntämiskäytäntö saattaa joutua uudelleentarkastelun alaiseksi. Viisumitietojärjestelmään sisältyvän palauttamista koskevan osion avulla koko viisumikäytäntö saattaa nopeutua ja yksinkertaistua, koska jäsenvaltiot saavat näin hyvät mahdollisuudet selvittää vilpillisessä mielessä matkustavien henkilöiden henkilöllisyyden ilman paperityötä ja riippumatta siitä, minkä jäsenvaltion edustusto viisumin on myöntänyt. Näin myös vilpittömässä mielessä matkustavat henkilöt saisivat hyötyä järjestelmästä.

Uuteen viisumitietojärjestelmään tulisi kuulua keskeisenä toimintona palauttamista koskevien tietojen rekisteröinti, jotta ilman asianmukaisia asiakirjoja olevat henkilöt voidaan kiinnisaamisen jälkeen tunnistaa jäsenvaltioissa biometristen tunnistusmenetelmien avulla. Näin henkilöstä saadaan ajankohtaiset tiedot, kuten viisumitoimistossa esitetty matkustusasiakirja skannattuna.

2.2.7. Jäsenvaltioiden kesken sovellettavat takaisinottoa ja kauttakulkua koskevat säännöt

Komission vihreässä kirjassa todetaan, että takaisinotto tapahtuu jäsenvaltioiden kesken lähinnä kahdenvälisten takaisinottosopimusten ja epävirallisen yhteistyön perusteella¹⁸. Suomi teki vuonna 1999 aloitteen neuvoston asetuksen antamiseksi jäsenvaltioiden välisistä velvoitteista kolmansien maiden kansalaisten takaisinotossa¹⁹. Asian käsittely on kuitenkin keskeytetty, koska sittemmin on ryhdytty neuvottelemaan turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määräämisjärjestelyjen siirtämisestä yhteisön lainsäädäntöön (Dublin II)²⁰. Koska kyseisissä neuvotteluissa on saavutettu huomattavaa edistymistä, jäsenvaltioiden väliset takaisinottojärjestelyt, jotka koskevat kaikkia maassa laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia, on otettava uudelleen asialistalle.

Myös palautusmenettelyn aikana tapahtuvalle kauttakululle voidaan laatia yhteiset säännöt. Palauttamisessa joudutaan usein käyttämään muiden jäsenvaltioiden lentokenttiä, koska kaikista jäsenvaltioista ei ole suoria yhteyksiä paluumaihin. Tällaisia tapauksia varten on tärkeää laatia kauttakulkumenettelylle selkeä oikeudellinen kehys, jossa käsitellään mm. saattajien käyttöä ja toimivaltaa kauttakulun yhteydessä sekä sääntöjä, joita olisi sovellettava silloin kun palauttaminen epäonnistuu. Saksa onkin tehnyt aloitteen neuvoston direktiiviksi avunannosta kauttakulkutilanteissa lentoteitse tapahtuvien palauttamistoimenpiteiden yhteydessä²¹. Tässä yhteydessä on otettava huomioon myös kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen liite 9²². Lisäksi on neuvoteltava siitä, miten muut kohdemaat saadaan mukaan EU:n kauttakulkujärjestelyihin.

On myös löydettävä käytännön ratkaisut varsinkin niitä tapauksia varten, joissa vapaaehtoiset palaajat joutuvat ylittämään yhteisön sisärajoja. Ongelma koskee

¹⁸ Lukuun ottamatta Dublinin yleissopimusta ja järjestelyä turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määräämiseksi sekä tilapäisestä suojelusta annetun neuvoston direktiivin 2001/55/EY 11 artiklan säännöksiä. Ks. myös KOM(2001) 127 lopullinen, EU:n alueella pitkään oleskelleita kolmansien maiden kansalaisia koskevan ehdotuksen 26 artikla.

¹⁹ EYVL C 353, 7.12.1999, s. 6.

²⁰ Ks. KOM(2001) 447 lopullinen.

²¹ Ks. neuvoston asiak. 10386/02 – MIGR 60, 27.6.2002.

²² Nk. Chicagon yleissopimus, 7.12.1944.

erityisesti niitä tapauksia, joissa palaajalta edellytetään hänen kansalaisuutensa perusteella viisumi myös muiden jäsenvaltioiden alueen kauttakulkua varten. Tällaisissa tapauksissa voitaisiin harkita, että paluusta vastaava jäsenvaltio myöntää asianomaiselle henkilölle vakiomuotoisen, viisumia vastaavan suojatun matkustusasiakirjan, jonka kaikki jäsenvaltiot tunnustavat.

Jäsenvaltioiden välisiä takaisinottojärjestelyjä koskeva ehdotus on otettava takaisin asialistalle heti komission ehdotukseen perustuvan Dublin II -asetuksen hyväksymisen jälkeen.

Avunannosta kauttakulkuilanteissa varsinkin lentoteitse tapahtuvien palauttamistoimenpiteiden yhteydessä olisi annettava tiettyjä sääntöjä. Myöhemmin olisi käsiteltävä myös muilla liikennevälineillä tapahtuvaa kauttakulkua.

2.2.8. *Maahanmuuton yhteyshenkilöiden keskinäinen avunanto*

Lähtö- tai kauttakulkumaissa toimivat maahanmuuton yhteyshenkilöt ovat säännöllisesti yhteydessä paikallisviranomaisiin, varsinkin rajavartiostoihin ja maahanmuuttoviranomaisiin lentokentillä. Näitä suhteita pitäisi pystyä hyödyntämään myös palauttamiseen liittyvissä tehtävissä.

Maahanmuuton yhteyshenkilöstä voisi olla apua myös luovutettaessa paluumaahansa saapuvia henkilöitä takaisinottomenettelyn yhteydessä. Lisäksi saattajille voitaisiin tarjota apua. Maahanmuuton yhteyshenkilöiden muodostamaa verkostoa on kehitettävä näiden tarpeiden huomioon ottamiseksi.

Jäsenvaltioiden olisi tarjottava ja saatava keskinäistä apua aina kun se on mahdollista kotiinpalaavien henkilöiden paluun helpottamiseksi.

2.2.9. *Yhteiset palauttamistoimenpiteet*

Maastapoistamisessa turvaudutaan eri syistä yhä useammin tilauslentoihin. Eräät jäsenvaltiot käyttävät pieniä tilauslentokoneita silloin kun asianomainen vastustaa pakkoon perustuvaa paluuta, mutta tällaiset järjestelyt ovat osoittautuneet erittäin kalliiksi. Eräät jäsenvaltiot käyttävät puolestaan suurempia tilauslentokoneita, jolloin voidaan palauttaa useampia henkilöitä tarvittavine saattajineen. Myös tämä käytäntö tulee kalliiksi varsinkin silloin kun kapasiteettia jää käyttämättä siksi, että asianomaista henkilöä ei voidakaan palauttaa. Tämä saattaa johtua palautettavan henkilön pakenemisesta, sairaudesta tai tämän voimallisesta vastustuksesta. Esteenä voivat olla myös ratkaisua odottavat oikeustoimet, jotka on aloitettu viime hetkessä maastapoistamisen lykkäämiseksi.

Jäsenvaltiot voisivat panna palauttamistoimet täytäntöön tehokkaammin, jos ne voisivat hyödyntää jo olemassa olevaa kapasiteettia ja järjestää yhteisiä toimenpiteitä. Jäsenvaltioiden olisikin pyrittävä järjestämään yhteisiä tilauslentoja vapaaehtoista ja pakkoon perustuvaa paluuta varten mutta huolehdittava myös riittävästä kauttakulkujärjestelyistä. Yhteisiä tilauslentoja on jo järjestetty pilottihankkeina kahden tai kolmen maan kesken niin, että mukana on ollut sekä jäsenvaltioita että muita kohteita. Tällaisen käytännön kehittämisestä saataisiin taloudellista hyötyä, ja se toimisi myös tehokkaampana pelotteena.

Jäsenvaltioiden on järjestettävä yhteisiä palauttamistoimenpiteitä järjestämällä aluksi yhteisesti kahden- ja monenvälisiä tilauslentoja. Tarvittaessa voidaan harkita myös muita maitse tai meriteitse toteutettavia yhteisiä palauttamistoimenpiteitä.

2.2.10. Koordinoinnin parantaminen

Yhteistyön tehostaminen edellyttää toiminnan riittävää koordinointia. Kuten jo aiemmin todettiin²³, suojatun Internet-pohjaisen tieto- ja koordinaatioverkoston (ICONet) perustaminen voi olla yksi askel tähän suuntaan. Yhteystietojen lisäksi ICONet-sivustolla voitaisiin tarjota myös muita palauttamiseen liittyviä palveluita. Sivustolle voidaan liittää työväline, jonka avulla jäsenvaltiot voivat tehdä keskenään sähköisiä kauttakulkuilmoituksia käyttämällä yhtenäistä lomaketta, kuten Saksa ehdotti lentoteitse tapahtuvaa kauttakulkua koskevassa aloitteessaan. Lisäksi ICONet-sivustoa voitaisiin käyttää palauttamisen täytäntöönpanemiseksi järjestettävien jäsenvaltioiden yhteisten tilauslentojen koordinointiin. ICONet-sivustolla voitaisiin myös tarjota tietoa yhteyspisteistä kolmansissa maissa tai palauttamistoimenpiteen yhteydessä tarvittavaa muuta tietoa kolmansista maista.

Internet-sivusto ei kuitenkaan voi korvata henkilökohtaista vuorovaikutusta, joka on edellytys hyvien yhteistyösuhteiden kehittymiselle. Yhteistyön ja varsinkin koordinoitumisen avuksi voitaisiin perustaa tekninen yhteistyöväline, josta komissio esitti ajatuksen laitonta maahanmuuttoa koskevasta yhteisestä politiikasta hiljattain antamassaan tiedonannossa²⁴. Tällaiselle tekniselle yhteistyöelimelle voitaisiin osoittaa monia eri tehtäviä. Se voisi esimerkiksi koota, analysoida ja välittää tietoa palauttamiseen liittyvistä asioista, toimia välittäjänä palauttamisesta vastaavien henkilöiden välisessä vuoropuhelussa, järjestää asiantuntijakokouksia, valmistella yhteisiä koulutushankkeita tai auttaa yhteisten toimien järjestämisessä. Teknisen yhteistyövälineen hyödyllisyyden osoittamiseksi sen olisi toimittava aluksi vain pienenä sihteeristönä, jossa tietty määrä kansallisia asiantuntijoita työskentelisi joidenkin keskeisten toimintojen toteuttamiseksi. Yhteistyöväline voitaisiin rahoittaa hallinnollista yhteistyötä koskevasta ARGO-ohjelmasta²⁵, jota jäsenvaltiot voivat käyttää myös palauttamisasioihin liittyvässä yhteistyössä.

Palauttamisasioita koskevan tehostetun yhteistyön koordinointia on parannettava kehittämällä tieto- ja koordinaatioverkosto. Koordinoinnin parantamiseksi voidaan harkita myös teknisen yhteistyövälineen perustamista.

2.3. Yhteiset vähimmäisvaatimukset tehokkaan palauttamispolitiikan varmistajana

Edellä 2.2 luvussa käsitellyssä jäsenvaltioiden välisessä yhteistyössä onnistutaan vain, jos eräistä keskeisistä asioista ollaan yhtä mieltä. Keskipitkällä aikavälillä olisikin laadittava yhteisiä vaatimuksia, joilla helpotetaan palauttamistoimiin osallistuvien viranomaisien työskentelyä ja tehostetaan jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä. Pitemmän ajan kuluessa tällaisten vaatimusten pohjalta on laadittava säännöt, joilla varmistetaan EU:n alueella laittomasti oleskelevien henkilöiden asianmukainen ja yhdenmukainen kohtelu silloin kun heihin sovelletaan oleskelun päättämiseen tähtäviä toimenpiteitä, riippumatta siitä, mikä jäsenvaltio panee

²³ Ks. kohta 2.2.3.

²⁴ KOM(2001) 672 lopullinen.

²⁵ Ks. neuvoston päätös, tehty 13.6.2002, EYVL L 161, 19.6.2002, s. 11.

maastapoistamisen täytäntöön. Komissio aikoo tehdä asianmukaiset aloitteet tämän kehityksen varmistamiseksi.

2.3.1. *Palauttamispäätösten vastavuoroinen tunnustaminen*

Palauttamistoimien täytäntöönpanoa koskevalle EU:n operatiiviselle yhteistyölle on varsinkin sisärajojen poistumisen jälkeen ehdottoman tärkeää, että yhdessä jäsenvaltiossa laittomasti oleskellut henkilö, joka lähtee karkotuspäätöksen jälkeen karkuun ja joka saadaan kiinni toisessa jäsenvaltiossa, saadaan palautettua tehokkaasti. Yhdessä jäsenvaltiossa tehty karkotuspäätös olisi pantava täytäntöön toisessa jäsenvaltiossa ilman, että tämän tarvitsee tehdä uutta päätöstä. Tätä tarvetta korostetaan myös kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta annetussa direktiivissä 2001/40/EY²⁶. Mitään sitovia sääntöjä asiasta ei ole kuitenkaan annettu.

Turvapaikkaa hakeneita henkilöitä koskevien karkotuspäätösten vastavuoroiseen tunnustamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota, sillä jäsenvaltiot tulkitsevat Geneven yleissopimusta eri tavoin ja käyttävät myös erilaisia perusteita toissijaisen suojelun myöntämisessä. Tampereella vuonna 1999 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston mukaan pitkän aikavälin tavoitteena on perustaa yhteinen turvapaikkamenettely ja yhtenäinen asema turvapaikan saaneille. Tämä tavoite vahvistettiin Sevillassa kesäkuussa 2002 pidetyssä kokouksessa, jossa eri direktiiveille asetettiin määräajat. Näin ollen komissio esittää uudelleen marraskuussa 2000 antamassaan tiedonannossa²⁷ esitetyn ajatuksen vaiheittaisesta etenemisestä ja korostaa, että vastavuoroinen tunnustaminen on läheisessä yhteydessä turvapaikan saaneiden aseman yhtenäistämiseen.

Oikeudellisesti sitovan säännösten laatiminen oleskelun päättämiseen tähtäävien toimenpiteiden ja varsinkin karkotuspäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta on otettava osaksi palauttamismenettelyjä koskevaa uutta ehdotusta.

2.3.2. *Maastapoistaminen*

Maastapoistaminen on viimeinen vaihe palauttamisen täytäntöönpanossa. Maastapoistamiselle onkin laadittava vähimmäisvaatimukset, joilla turvataan sekä palautettavan henkilön oikeudet että maastapoistamisen tehokkuus. Vähimmäisvaatimuksilla helpotetaan jäsenvaltioiden välistä operatiivista yhteistyötä kauttakulun tai yhteisten maastapoistamistoimenpiteiden aikana.

Niin kauan kuin jäsenvaltioilla on vielä omat erilliset turvapaikkajärjestelmänsä eikä käännätyksen vaaraa ole käsitelty muissa yhteyksissä, on annettava lopulliset takeet käännättämättä jättämisestä (non-refoulement), jotta jäsenvaltiot pystyisivät noudattamaan kansainvälisiä velvoitteitaan. Lopulliset takeet voisivat olla viittaus käytössä olevaan turvapaikkamenettelyyn, johon sisältyy tehokas oikeussuoja.

Vähimmäisvaatimuksilla on myös pystyttävä estämään teeskennellyistä sairauksista johtuvat väärinkäytökset ja ottamaan samalla huomioon asianomaisten henkilöiden todellinen fyysinen ja psyykinen terveydentila. Jos palautettava henkilö vetoaa

²⁶ EYVL L 149, 2.6.2001, s. 34.

²⁷ KOM(2000) 755 lopullinen.

fyysiseen tai psyykkiseen sairauteen juuri ennen lähtöä, hän saattaa vain yrittää estää maastapoistamisen mutta hänen vetoomuksensa saattaa myös olla perusteltu. Varsinkin muita heikommassa asemassa olevien ryhmien kuten alaikäisten lasten ja raskaana olevien naisten terveydentila on arvioitava erityisen tarkkaan. Vähimmäisvaatimuksia olisi asetettava myös edellytyksille, joissa perheenjäsenet voidaan erottaa toisistaan maastapoistamisen menettelyn aikana.

Jäsenvaltioilla on oltava lupa poistaa henkilö maasta tämän (fyysisestä) vastustuksesta huolimatta. Pakkokeinoilla on kuitenkin oltava rajansa. Palautettavan henkilön fyysinen koskemattomuus on ehdottomasti säilytettävä maastapoistamisen aikana. Myös palautettavan henkilön psyykkistä terveydentilaa on kunnioitettava ja pakkokeinojen voimakkuutta on säädeltävä erikseen annettavin ohjein. Maasta karkottamisesta ja saattajien käytöstä annettuja Kansainvälisen lentokuljetusliiton (IATA) valvontaviranomaistyöryhmän (CAWG) suuntaviivoja voitaisiin käyttää pohjana kehitettäessä lentoteitse tapahtuvassa maastapoistamisessa noudatettavia EU:n säännöksiä saattajien ja voimakeinojen käytöstä.

Maastapoistamista koskevan yhteistyön yhteydessä on mietittävä, miten jäsenvaltiot voivat yhtenäistää nykyisiä palauttamiskäytäntöjään tiettyjen lähtömaiden tapauksissa, joiden osalta maastapoistaminen on kyseenalaista niissä vallitsevan humanitaarisen tilanteen vuoksi (esim. Angola). Jos jäsenvaltiot haluavat tehdä yhteistyötä tässä asiassa, niiden on järkevintä laatia vähimmäisperusteet, joita tällaisten tilanteiden arvioinnissa on noudatettava. Perusteita laadittaessa voitaisiin neuvotella esimerkiksi YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun tai YK:n hallintoelinten (esim. YK:n väliaikaisen hallinnon operaatio UNMIK Kosovossa) ja muiden asiaan liittyvien tahojen kanssa.

Maastapoistamiselle on asetettava EU:n tasolla vähimmäisvaatimukset, joilla taataan lopullisesti käännättämättä jättämistä (non-refoulement) koskevien vaatimusten noudattaminen uudessa palauttamismenettelyä koskevissa vähimmäisvaatimuksista annettavassa direktiivissä. Tällaisissa vaatimuksissa määriteltäisiin yhteiset suuntaviivat palautettavan henkilön fyysisen ja psyykkisen terveydentilan huomioonottamiselle maastapoistamisen yhteydessä sekä palautettavan henkilön koskemattomuuden säilyttämiselle maastapoistamistoimenpiteen aikana. Lisäksi on luotava mekanismi, jonka avulla voidaan arvioida, onko maastapoistaminen mahdollista tietyissä maissa vallitsevan tilanteen vuoksi vai ei.

2.3.3. Karkotuspäätöksen edellytykset

Karkotuspäätökset tehdään jäsenvaltioissa ja niiden tekemisessä on tähän saakka noudatettu kansallista lainsäädäntöä. Neuvosto on jo vahvistanut karkotuspäätöksiä koskevat alustavat säännöt kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta toukokuussa 2001 annetussa direktiivissä 2001/40/EY²⁸. Direktiivissä säädetään muun muassa kahdesta tapauksesta, joissa kolmannen maan kansalaisesta voidaan tehdä karkotuspäätös yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvan vakavan ja todellisen uhan perusteella.

²⁸

EYVL L 149, 2.6.2001, s. 34.

Kehittääkseen edelleen ajatusta karkotuspäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta komissio erottaa aluksi toisistaan syyt, joiden nojalla karkotuspäätös on ehdottomasti tehtävä erityisen yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvan vakavan vaaran vuoksi, ja muut oikeutetut syyt, joiden perusteella karkotuspäätös on yleensä mahdollista tehdä.

Tässä erottelussa on otettava riittävästi huomioon edellytykset, joiden on täyttyvä, ja takeet, jotka on annettava, jotta tiettyjen ryhmien laillinen oleskelu voidaan lopettaa. Erikoisasemassa olevat kolmansien maiden kansalaiset, kuten EU:n alueella pitkään oleskelleet henkilöt²⁹ tai unionin kansalaisen perheenjäsenet voidaan poistaa maasta ainoastaan kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen kohdistuvan vakavan uhan perusteella³⁰. Erikoiseen harkintaan on otettava myös ne kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat syntyneet jossakin EU:n jäsenvaltiossa eivätkä ole koskaan asuneet kansalaisuusmaassaan.

Pakolaisten ja muusta kansainvälisestä suojelusta nauttivien henkilöiden karkottamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota, sillä heidät voidaan poistaa maasta ainoastaan vetoamalla kansainvälisiin velvoitteisiin kuten vuoden 1951 Geneven yleissopimukseen ja Euroopan ihmisoikeusyleissopimukseen. Yleensä karkotuspäätökset olisi aina tehtävä yksittäisten tapausten pohjalta. Asianomaisen henkilön ihmisoikeudet on riittävästi turvattava ja selvitettävä toimenpiteen oikeasuhtaisuus ja henkilön on voitava hakea päätökseen muutosta tai lykkäystä.

Uudessa palauttamismenettelyjä koskevista vähimmäisvaatimuksista annettavassa EU-direktiivissä on asetettava karkotuspäätöksille vähimmäisvaatimukset, joissa määritellään pakolliset ja muut perusteet karkottamiselle sekä erityissuojelun tarpeessa olevat henkilöryhmät ja annetaan vähimmäistakeet muutoksenhakumahdollisuuksista.

2.3.4. *Laillisen oleskelun lopettaminen*

Komissio ehdottaa, että henkilö voidaan velvoittaa lähtemään jäsenvaltion alueelta heti kun tämän laillinen oleskelu maassa on päättynyt. Laillisen oleskelun päättymiseen voivat johtaa oleskelulupahakemuksen hylkääminen (joko kansainväliseen suojeluun tai maahanmuuttoon liittyvistä syistä) ja oleskeluluvan voimassaolon päättymisen tai peruuttamisen (esim. yleiseen järjestykseen tai kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä) mutta myös sellaisen henkilön laittoman maassa-oleskelun päättymisen, jolla ei ole koskaan ollut asianomaisessa jäsenvaltiossa laillista oleskelulupaa. Laillisen oleskelun katsotaan päättyneen myös silloin kun henkilö on hakenut muutosta päätökseen, joka koskee oikeutta oleskella jäsenvaltion alueella, mutta muutoksenhaulla ei ole lykkäävää vaikutusta. Kaikilla tällaisessa tilanteessa olevilla henkilöillä on oltava lakisääteinen velvollisuus poistua jäsenvaltiosta välittömästi tai ainakin ennen poistumiselle mahdollisesti asetetun määräajan päättymistä. EU:n kannalta katsottuna poistumisvelvollisuus tarkoittaa poistumista koko EU:sta eikä vain yhdestä jäsenvaltiosta.

²⁹ Ks. KOM(2000) 127 lopullinen, 13 artikla.

³⁰ Ks. selvitykset Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tapauksessa C-459/99, MRAX, tuomio 25.7.2002.

EU:n jäsenvaltioiden yhteistyön avulla voidaan huolehtia siitä, etteivät henkilöt, joilla ei ole oikeutta oleskella laillisesti yhdessä jäsenvaltiossa, siirry toiseen jäsenvaltioon ilman, että heillä on siellä oikeus lailliseen maahantuloon ja oleskeluun. Tätä varten komissio harkitsee laajemmin mahdollisuutta lähentää EU:ssa sovellettavia laillisen oleskelun päättämistoimenpiteitä.

2.3.5. Säilöönotto maastapoistamisen varmistamiseksi

Komissio tunnustaa jäsenvaltioiden tarpeen säätää mahdollisuudesta ottaa henkilöitä säilöön maastapoistamisen varmistamiseksi. Jäsenvaltioiden tehokkaiden menettelyjen tarve olisi kuitenkin saatava tasapainoon maassa laittomasti oleskelevan henkilön perusihmisoikeuksien turvaamisen kanssa. Jotta jäsenvaltioiden välinen operatiivinen yhteistyö kauttakulun tai yhteisen maastapoistamistoimenpiteen aikana olisi helpompaa, EU:ssa olisi asetettava vähimmäissäännöt asiasta vastaavien viranomaisten toimivaltuuksista ja säilöönottoedellytyksistä. Vähimmäissäännöt koskisivat seuraavia seikkoja:

- Perusteet, joilla henkilö voidaan ottaa säilöön maastapoistamisen varmistamiseksi. Tämä tarkoittaa, että maassa laittomasti oleskeleva henkilö voidaan ottaa säilöön paluumatkaan tarvittavien matkustusasiakirjojen hankkimista varten tai jotta voidaan estää häntä pakenemasta maastapoistamisen tai kauttakulun yhteydessä.
- Niiden henkilöryhmien määrittäminen, joita ei yleensä pitäisi ottaa säilöön tai jotka pitäisi ottaa säilöön vain erityisten edellytysten täytyessä.
 - ilman huoltajaa tulevat lapset ja alle kahdeksantoistavuotiaat henkilöt
 - vanhukset, varsinkin silloin kun he tarvitsevat valvontaa
 - raskaana olevat naiset, paitsi jos on selkeä syy uskoa heidän yrittävän pakenemista ja säilöönotto hyväksytään lääkärin lausunnossa
 - vakavista lääketieteellisistä ongelmista kärsivät henkilöt ja mielisairaat
 - henkilöt, joiden osalta on puolueetonta näyttöä siitä, että heitä on ennen EU:iin saapumista säilöönnoton aikana kidutettu tai pahoinpidelty
 - vakavasti vammaiset henkilöt
- Säilöönottopäätöksen antamista koskevat säännöt. Tämä tarkoittaa, että on selvitettävä säilöönnoton oikeasuhtaisuus ja mahdollisuudet turvautua muihin vaihtoehtoihin, kuten ilmoitusvelvollisuuteen, pakkoon oleskella tietyssä paikassa, takaustodistukseen tai jopa sähköisiin valvontakeinoihin.
- Säännökset tuomioistuINVALVONNASTA. Toimivalta säilöönottopäätöksen tekemisessä tai tarkistamisessa olisi oltava tuomioistuimella.
- Aikarajoitusten asettaminen maastapoistamisen varmistamiseksi suoritettavalle säilöönnotolle. Vaikka säilöönnoton keston rajoittaminen sisältyykin jo säilöönnoton perusteisiin (esim. henkilöllisyyden selvittäminen tai asianomaisen henkilön pakenemisen estäminen), komissio katsoo, että säilöönnotolle on tarpeen asettaa ehdottomat aikarajat sekä määräajat muutoksenhauille säilöönnoton jatkuessa.

- Säilöönotto-olosuhteita koskevat säännöt, joissa käsitellään majoituksen ohella myös oikeusapua. Tällaisilla säännöillä voidaan varmistaa asianomaisten inhimillinen kohtelu kaikissa säilöönottokeskuksissa eri jäsenvaltioissa. Komissio katsoo, että palautettavat henkilöt olisi majoitustiloissa pidettävä mahdollisimman hyvin erillään rikoksesta tuomituista, jotta he eivät leimautuisi rikollisiksi.

Uudessa palauttamismenettelyjä koskevista vähimmäisvaatimuksista annettavassa EU-direktiivissä on asetettava vähimmäissäännöt maastapoistamisen varmistamistarkoituksessa tehtävästä säilöönotosta. Säännöissä olisi määriteltävä asiasta vastaavien viranomaisten toimivaltuudet ja säilöönoton edellytykset.

2.3.6. *Maasta poistumisen ja uuden maahantulon todistaminen*

Kuten vihreässä kirjassa todettiin, on tärkeää, että maasta poistuminen voidaan osoittaa asianmukaisella tavalla erityisesti kun kyseessä on vapaaehtoinen kotiinpaluu. Näin voidaan varmistaa, että palaaminen tapahtuu pysyvästi ja tarjota vapaaehtoisesti palaaville suotuisa kohtelu eli estää se, että heiltä evättäisiin oikeus uuteen lailliseen maahantuloon siksi, ettei ole riittäviä todisteita siitä, että he ovat aikanaan lähteneet jäsenvaltiosta vapaaehtoisesti. Yksi vaihtoehto on kannustaa palaajia ilmoittautumaan lähtömaahan palaamisen jälkeen henkilökohtaisesti asianomaisten jäsenvaltion konsulaatissa. Tarvittaessa todistuksen maastapoistumisesta voisi antaa myös luotettava järjestö, joka on osallistunut paluujärjestelyihin.

Jos katsotaan, että etusija on annettava vapaaehtoiselle kotiinpaluulle, olisi pohdittava myös vapaaehtoisesta tai paktoon perustuvan paluun oikeudellisia vaikutuksia myöhemmin tehtävään uuteen maahantulolupahakemukseen. Jos vapaaehtoisesti kotimaahansa palannut henkilö hakee myöhemmin viisumia tullakseen uudelleen EU:n alueelle, hakemusta ei pidä hylätä automaattisesti vain siksi, että hän on aiemmin oleskellut laittomasti jäsenvaltioiden alueella. Jos kotiinpaluu on sitä vastoin perustunut paktoon, hakemuksen hyväksymiselle olisi asetettava rajoituksia.

Tarvitaan yhteisiä määritelmiä siitä, millä edellytyksillä uusi viisumi- tai oleskelulupahakemus voidaan hylätä. Tähän tarkoitukseen voitaisiin käyttää SIS-tietojärjestelmän mukaista maahantulokieltoluetteloa, josta määrätään Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 96 artiklassa, tai aikanaan käyttöön otettavaa viisumitietojärjestelmää.

2.4. **Kokonaisvaltaisten palauttamisohjelmien osa-alueet**

Kansainvälinen yhteisö on laatinut viime vuosikymmenen aikana monia eri malleja paluuta tukevista ohjelmista ja niiden toteuttamisesta. Paluutapoja on periaatteessa kaksi: täysin vapaaehtoinen paluu, jossa henkilö päättää omasta vapaasta tahdostaan palata ja häntä autetaan palaamisessa. Toinen tapa on se, että valtion viranomaiset pakottavat henkilön palaamaan ottamalla kuitenkin asianmukaisesti huomioon kansainvälisen lainsäädännön ja asianomaisten henkilöiden ihmisoikeudet. On myös olemassa tilanne, jossa nämä kaksi paluutapaa sekoittuvat: tällöin henkilö hyväksyy paluuvetoituksen mutta hyväksyy myös avun viranomaisilta.

Kansainväliset järjestöt ovat olleet tässä suhteessa kaikkien paluutapojen osalta erityisen aktiivisia ja toteuttaneet sekä Euroopan yhteisön että valtioiden rahoittamia

hankkeita, joissa on olosuhteista riippuen onnistuttu vaihtelevalla menestyksellä. Komission kokemukset asiasta perustuivat aluksi Maastrichtin sopimuksen ns. kolmannen pilarin perusteella vuosina 1997–1999 toteutettuihin yhteisiin toimintoihin³¹ ja sittemmin vuonna 2000 perustettuun pakolaisrahastoon³². Kokemukset ovat osoittaneet, että palauttamishankkeiden onnistuminen edellyttää kaikkia tai useimpia seuraavia ominaisuuksia: paluuta edeltävä neuvonta ja ohjaus, koulutus- tai työllistämisaapu, matka-apu ja/tai apu lähtömaahan asettautumisessa/asumisessa, seuranta-apu sekä paluun jälkeinen neuvonta. Paluun täytäntöönpanosta vastaavalla virastolla on lisäksi oltava riittävästi yhteyksiä lähtömaan viranomaisiin ja kansalaisjärjestöihin sekä riittävästi asiaan erikoistuneita palveluja (esimerkiksi ainakin määräraikaisesti työskentelevää paikallista henkilöstöä, joka osaa paikallisia kieliä) ja ammattitaitoa valita tarvittaessa ne palautettavat henkilöt, joilla on parhaimmat mahdollisuudet menestyä lähtömaassaan paluunsa jälkeen. Eri rahoitusvälineistä rahoitettujen paluuseen liittyvien hankkeiden tarkastelu osoittaa selvästi, että onnistuneet hankkeet keskittyvät tiettyihin jäsenvaltioihin. Tämä johtuu jäsenvaltion sisäisistä olosuhteista: sekä potentiaalisten palaajien lukumäärästä että kilpailusta muiden rahoitusta vaativien asioiden, kuten vastaanotto-olosuhteiden tai kotouttamisohjelmien, kanssa.

Paluuta tukevien ohjelmien kustannuksia ja niistä saatavaa hyötyä onkin tarkasteltava juuri näiden tekijöiden kannalta. Eräissä hankkeissa (esim. Euroopassa asuvat somalit) kustannukset henkeä kohden saattavat olla erittäin korkeat. Hankkeisiin liittyy aina myös tekijöitä, joita ei voida laskea määrällisesti, kuten se, millä todennäköisyydellä palaajat yrittävät palata takaisin heidät vastaanottaneeseen maahan. Se, jääkö lähtömaahansa kerran palannut henkilö maahan pysyvästi, riippuu useista tekijöistä, kuten henkilön oikeudellisesta asemasta vastaanottavassa valtiossa ja siitä, myönnetäänkö hänelle matkustusasiakirjat, jotka mahdollistavat uuden maahanmuuton. Paluun pysyvyys riippuu myös asianomaisen henkilön taloudellisista olosuhteista sekä perheolosuhteista.

Potentiaalisille palaajille olisi tarjottava jo mahdollisimman aikaisessa vaiheessa tietoa mahdollisuuksista palata vapaaehtoisesti maahan, josta he ovat lähtöisin. Tietoa olisi tarjottava muun muassa paluuta tukevista ohjelmista, tarjolla olevasta ammatillisesta tai muusta koulutuksesta, paluumaan tilanteesta ja mahdollisuuksista aloittaa siellä uusi elämä. Ammatillista tai muuta koulutusta, josta on hyötyä paluumaassa, voitaisiin tarjota joko ennen paluuta tai vasta paluumaassa. Ohjausta ja neuvontaa olisi tarjottava kaikissa paluuprosessin vaiheissa: sen olisi alettava jo jäsenvaltiossa oleskelun aikana ja jatkettava jonkin aikaa paluumaahan saapumisen jälkeen. Näin voidaan varmistaa, että paluu tapahtuu pysyvästi. Olisi myös tarkasteltava, millaisin keinoin potentiaalisia palaajia voidaan kannustaa palaamaan vapaaehtoisesti. Komissio onkin tilannut paluuta kannustavista tekijöistä selvityksen, jonka on määrä valmistua vuoden loppuun mennessä. Selvityksen perusteella on mietittävä, miten paluusta saadaan riittävän houkutteleva.

Paluuohjelmien hallinnoinnista saatujen kokemusten perusteella voidaan tehdä se yleinen päätelmä, että ohjelmien on oltava ajoituksen ja hallinnon suhteen joustavia, jotta ne voivat toimia kentällä vallitsevassa tilanteessa. Tämä edellyttää yhteisön

³¹ Budjettikohdat B7-6008 ja B5-803.

³² Neuvoston päätös (2000/596/EY), tehty 28.9.2000, EYVL L 252, s. 12.

alulle panemien ja kansallisten ohjelmien yhtenäisempää käyttöä ja selkeiden poliittisten suuntaviivojen laatimista tämän kehityksen tueksi.

Vuosina 1997–1999 toteutettujen yhteisten toimintojen ja Euroopan pakolaisrahaston lisäksi komissio on rahoittanut paluuseen liittyviä toimenpiteitä myös budjettikohdasta B7-667 turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita käsittelevän korkean tason työryhmän työn puitteissa. Budjettikohdan oikeusperustasta laaditaan ehdotus vuoden 2002 loppuun mennessä. Vapaaehtoinen paluu on yksi keskeisiä osioita myös pakolaisrahastossa, jonka tulevaisuutta komissio alkaa piakkoin miettiä. Eurooppa-neuvoston Sevillan kokouksessaan esittämien vaatimusten noudattamiseksi³³ komission on lisäksi mietittävä, mitkä olisivat parhaat rahoitus- ja koordinaatiomekanismit paluuseen liittyvälle toiminnalle. Komissio laatiikin neuvostolle vuoden 2002 alkusyksystä selvityksen Eurooppa-neuvoston päätelmien taloudellisista näkökohdista.

Paluuseen osoitettavan taloudellisen avun olisi katettava vapaaehtoinen ja pakkoon perustuva paluu sekä tuki kauttakulkumaista tavattujen laittomien maahanmuuttajien palauttamiseksi.

Vapaaehtoisen paluun tukemiseen myönnettävän taloudellisen avun päätavoitteena voisi olla maassa sekä laittomasti että laillisesti oleskelevien henkilöiden paluu kotimaahan ja heidän kotouttamisensa uudelleen lähtömaan yhteiskuntaan edellyttäen, että paluu on vapaaehtoista ja sen tukeminen on yleisen edun mukaista. Tässä yhteydessä voitaisiin ottaa huomioon matkakustannukset, henkilökohtaisen omaisuuden kuljettaminen, paluun jälkeiset asettautumiskustannukset ja jonkinasteinen elinkeinotoiminnan aloittamistuki.

Taloudellisen avun toisessa osiossa keskityttäisiin yksinomaan maassa laittomasti oleskeleviin henkilöihin, joiden paluun täytäntöönpanoa tuettaisiin taloudellisesti. Tällöin korostuisi jäsenvaltioiden välisen solidaarisuuden tarve ja tarve jakaa esimerkiksi palaajien ja heidän saattajiensa matkakustannuksia.

Taloudellisen avun kolmannessa osiossa keskityttäisiin EU:hun laittomasti pyrkivien henkilöiden palauttamiseen jo kauttakulkumaassa. Kolmansia maita voitaisiin tukea laittomien maahanmuuttajien palauttamisessa kotimaihinsa silloin kun nämä eivät täytä asianomaisen maan asettamia maahantuloedellytyksiä, eivät tarvitse kansainvälistä suojelua ja ovat kauttakulkumatkalla tullakseen laittomasti EU:n alueelle.

³³

Ks. päätelmien 33 kohta.

EU:n olisi kehitettävä oma lähestymistapa kokonaisvaltaisiin palauttamisohjelmiin. Ohjelmien tulisi koskea kaikkia palauttamisprosessin vaiheita lähtöä edeltävästä vaiheesta itse paluuseen sekä palaajien vastaanottoon paluumaassa ja heidän kotouttamiseensa uudelleen yhteiskuntaan.

Kokonaisvaltaisia palauttamisohjelmia on muokattava eri maiden tarpeisiin niin, että voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon maiden erilaiset tilanteet ja palaajien ja tarvittavan avun määrä.

Lisäksi olisi kehitettävä ajatusta rahoitusvälineestä, joka voisi kattaa vapaaehtoisen ja pakkoon perustuvan paluun sekä tuen kauttakulkumaista tavattujen laittomien maahanmuuttajien palauttamiseksi. Komissio palaa tähän aiheeseen lähitulevaisuudessa esittäessään selvityksen maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa käytetyistä rahoitusvälineistä.

2.5. Kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön tehostaminen

Jotta koordinoitua voitaisiin parantaa ja lisätä unionin ulkoisten toimien täydentävyyttä ja johdonmukaisuutta, EU:n yhteistyötä kolmansien maiden kanssa palauttamiseen liittyvissä asioissa olisi tehostettava. Yhteistyötä olisi tehtävä tapauskohtaisesti laatimalla tai tarkistamalla maa- ja aluekohtaisia strategia-asiakirjoja komission vastuulla ja yhdessä jäsenvaltioiden kanssa. Ehdokasmaiden erityistilanne on otettava aina huomioon eli on hyödynnettävä tehokkaasti assosiaatiosopimusten mukaisia järjestelyjä.

2.5.1. Hallinnollisen yhteistyön tehostaminen

Kolmansien maiden kanssa palauttamiseen liittyvissä asioissa tehtävää yhteistyötä voitaisiin aluksi tehostaa hallinnollista yhteistyötä lisäämällä. EU voisi tarvittaessa tarjota tukea palaajien vastaanottoon ja kotouttamiseen tarvittavien instituutioiden lujittamisessa ja valmiuksien kehittämisessä. Myös tekninen yhteistyö voisi tulla kysymykseen. Eniten huomiota kiinnitettäisiin paluun pysyvyyden takaaviin kotouttamistoimenpiteisiin, kuten aluksi annettavaan majoitusapuun tai toimenpiteisiin palaajien sopeuttamiseksi uudelleen työmarkkinoille (esim. ammatillisen koulutuksen avulla). Palauttamiseen liittyviä kysymyksiä olisi käsiteltävä osana poliittista vuoropuhelua, jota asianomaisen maan kanssa käydään maahanmuuttokysymyksissä.

EU:n on tehostettava hallinnollista yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Yhteistyön on katettava kaikki palauttamisprosessin vaiheet.

2.5.2. Yhteisön takaisinottosopimukset

Eurooppa-neuvosto vaati Sevillan kokouksessaan, että parhaillaan neuvoteltavien takaisinottosopimusten tekemistä on nopeutettava. Kuten komissio totesi vihreässä kirjassaan, se pyrkiikin näin ollen saattamaan käynnissä olevat neuvottelut päätökseen aikataulussa ja mahdollisuuksien mukaan neuvotteluohjeiden mukaisesti. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi komissio tarvitsee jäsenvaltioilta laajempaa poliittista ja diplomaattista tukea kuin mitä ne ovat tähän mennessä halunneet tarjota. Neuvottelut ovat kuitenkin edenneet ensimmäisten seitsemän maan kanssa hyvin eri tahtiin, millä perusteella voidaan tehdä ainakin yksi merkittävä päätelmä. Koska takaisinottosopimuksista on etua lähinnä yhteisölle, kolmannet maat eivät ole kovin

halukkaita niitä hyväksymään. Sopimusten tekeminen riippuukin suuresti siitä, mitä positiivisia kannustimia komissiolla on tarjottavanaan. Tässä yhteydessä on tärkeää huomata, että oikeus- ja sisäasioita koskevan yhteistyön alalla yhteisöllä on hyvin vähän tarjottavaa vastineeksi kyseisille kolmansille maille. Esimerkiksi viisumivaihtokortit tai viisumivaatimusten poistaminen kokonaan on realistinen vaihtoehto vain poikkeustapauksissa (esim. Hong Kongin ja Macaon kohdalla); useimmiten näin ei ole. Onkin erittäin tärkeää miettiä, mitä kannustimia asianomaisille maille voitaisiin tarjota vastineeksi yhteisön muilta toiminta-aloilta oikeus- ja sisäasioita koskevan yhteistyön lisäksi (esim. kauppasuhteiden laajentaminen, tekninen/taloudellinen yhteistyö, kehitysavun lisääminen jne.). Vaikka Eurooppa-neuvosto korosti jälleen kerran Sevillan kokouksessaan, että EU on halukas tarjoamaan rahoitusnäkömien rajoissa riittävää teknistä ja taloudellista apua, kokouksessa ei kuitenkaan löydetty tyydyttävää ratkaisua siihen, miten tulisi menetellä niiden maiden kanssa, jotka tästä tarjouksesta huolimatta eivät ole kiinnostuneet tekemään takaisinottosopimusta yhteisön kanssa.

Komissio jatkaa näin ollen yhdessä jäsenvaltioiden kanssa pohdintaa siitä, millaisia kannustimia tai hyvityksiä takaisinottosopimusten yhteydessä voidaan tarjota. Erityisesti olisi mietittävä, miten voitaisiin lisätä niiden täydentävyyttä muiden toiminta-alojen kanssa, ja millaisin jäsenvaltioiden toteuttamin poliittisin ja diplomaattisin toimenpitein voitaisiin auttaa yhteisöä saavuttamaan tavoitteensa palauttamiseen ja takaisinottoon liittyvissä kysymyksissä.

2.5.3. *Kauttakulkua ja maahanpääsyä koskevat järjestelyt ja sopimukset muiden kolmansien maiden kanssa*

Olisi mietittävä, mitä muita tapoja on tehdä yhteistyötä kolmansien maiden kanssa silloin kun asianomainen henkilö ei voi suoraan palata lähtömaahansa. Jos lähtömaahan paluun tiellä on käytännön esteitä (esim. liikenneyhteydet ovat monimutkaiset tai puuttuvat kokonaan), mahdollisilta kauttakulkumailta olisi voitava pyytää tukea siihen, että vapaaehtoiset palaajat tai pakolla palautettavat henkilöt voisivat kulkea niiden alueen kautta.

Yhteisön takaisinottosopimuksiin olisi lisättävä järjestelmällisesti kauttakulkua koskevia määräyksiä. Jos takaisinottosopimusta ei tietyn maan kanssa ole tehty, olisi sen kanssa sovittava tarvittaessa erillisistä kauttakulkujärjestelyistä.

3. PÄÄTELMÄT

Sevillassa 21. ja 22. kesäkuuta kokoontuneelta Eurooppa-neuvostolta saamansa toimeksiannon mukaisesti komissio esittää tässä tiedonannossa keskeiset linjaukset palauttamista koskevalle toimintaohjelmalle, jonka neuvoston toivotaan hyväksyvän vuoden loppuun mennessä.

Komissio esittää lyhyen aikavälin tavoitteeksi joitakin erityisesti operatiiviseen yhteistyöhön liittyviä toimenpiteitä, jotka edellyttävät palauttamisen täytäntöönpanosta vastaavilta jäsenvaltioiden viranomaisilta tiukkaa sitoutumista asiaan. Keskipitkän aikavälin tavoitteena on palauttamiseen liittyvä yhteisön toimintaohjelma, joka edellyttää EU:n tasolla toteutettavaa kokonaisvaltaista toimenpidekokonaisuutta. Siihen on sisällyttävä toimenpiteitä operatiivisen yhteistyön tehostamiseksi ja yhteisiä yhteistyön koordinoititoimenpiteitä sekä tarvittaessa lainsäädäntöön tehtäviä muutoksia.

Neuvostoa kehotetaan hyväksymään vuoden loppuun mennessä palauttamista koskeva toimintaohjelma Eurooppa-neuvoston Sevillassa antaman toimeksiannon mukaisesti.

LIITE – Määritelmät

Termi	Määritelmä
Palauttaminen tai paluu	Palauttamisella tai paluulla tarkoitetaan henkilön palaamista takaisin lähtömaahansa, kauttakulkumaahan tai johonkin muuhun kolmanteen maahan ja myös tällaisen paluun valmistelua ja täytäntöönpanoa. Paluu voi tapahtua joko vapaaehtoisesti tai pakottamalla.
Maassa laittomasti oleskeleva henkilö	Henkilö, joka ei (enää) täytä Euroopan unionin jäsenvaltion asettamia maassa oleskelun tai asumisen edellytyksiä.
Maahan laittomasti pyrkivä henkilö	Henkilö, joka ei täytä Euroopan unionin jäsenvaltioiden asettamia maahantulon edellytyksiä.
Vapaaehtoinen paluu	Henkilön palaaminen vapaaehtoisesti lähtömaahan, kauttakulkumaahan tai johonkin muuhun kolmanteen maahan joko niin, että hän saa paluuseensa apua tai niin, että hän lähtee ilman apua.
Pakkoon perustuva paluu	Henkilön palauttaminen lähtö- tai kauttakulkumaahan tai johonkin muuhun kolmanteen maahan hallinnollisen tai oikeuden päätöksen perusteella.
Takaisinotto	Valtion päätös, jolla hyväksytään sellaisen henkilön (oman tai kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön) uusi maahantulo, jonka on havaittu tulleen laittomasti toisen valtion alueelle tai oleskelleen tai asuneen siellä laittomasti.
Takaisinottosopimus	Sopimus, jossa esitetään sopimuspuolten vastavuoroisia velvoitteita sekä yksityiskohtaisia hallinnollisia ja operatiivisia menettelyjä sellaisten henkilöiden paluun ja kauttakulun helpottamiseksi, jotka eivät (enää) täytä takaisinottoa pyytävän valtion asettamia maahantulon, maassa oleskelun tai maassa asumisen edellytyksiä.
Karkotus	Hallinto- tai oikeusviranomaisen päätös, jossa todetaan – tarvittaessa – maahantulon, maassa oleskelun tai maassa asumisen laittomuus tai jonka nojalla siihenastinen laillinen oleskelu päättyy esim. rikoksen perusteella.
Karkotuspäätös	Hallinto- tai oikeusviranomaisen päätös, joka on karkotuksen oikeusperusta (direktiivissä 40/2001 "maastapoistamispäätös").
Säilöönotto maastapoistamisen varmistamiseksi	Valvontakeino, palauttamisen täytäntöönpanoon liittyvistä syistä tapahtuva henkilökohtaisen vapauden riistäminen siirtämällä henkilö suljettuun laitokseen.
Säilöönottopäätös	Hallinto- tai oikeusviranomaisen päätös, joka on maastapoistamisen varmistamiseksi toteutetun säilöönottamisen oikeusperusta.
Maastapoistaminen	Täytäntöönpanotoimenpide, joka tarkoittaa henkilön fyysistä maasta poistamista.
Maastapoistamispäätös	Hallinto- tai oikeusviranomaisen päätös, joka on maastapoistamisen oikeusperusta (joissain oikeusjärjestelmissä sama kuin karkotuspäätös).
Uusi laillinen maahantulo	Kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön hyväksyminen sellaisen Euroopan unionin jäsenvaltion alueelle, josta henkilö on aiemmin lähtenyt.
Käännyttäminen	Maahanpääsyn epääminen.
Kauttakulku	Kulkeminen tietyn maan kautta matkalla lähtömaasta kohdemaahan.