



Bryssel, 30. marraskuuta 2018
(OR. en)

14859/18

Toimielinten välinen asia:
2018/0329(COD)

MIGR 206
COMIX 655
CODEC 2135

ILMOITUS

Lähtettäjä:	Puheenjohtajavaltio
Vastaanottaja:	Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto
Kom:n asiak. nro:	12099/18 + ADD1
Asia:	Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (uudelleenlaadittu) – Tilanneselvitys

Tosiasialliset palautukset ovat tehokkaan ja kokonaisvaltaisen muuttoliikkeen hallintapolitiikan kannalta ratkaisevan tärkeässä asemassa. Siksi EU:ssa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen on yksi unionin muuttoliikepolitiikan prioriteeteista. Vuonna 2008 annetulla palauttamisdirektiivillä 2008/115/EY vahvistettiin jäsenvaltioissa sovellettavat yhteiset vaatimukset ja menettelyt laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi heidän perusoikeuksiaan kunnioittaen ja palauttamiskiellon (*non-refoulement*) periaatetta noudattaen. Palauttamisdirektiivi hyväksyttiin vuonna 2008, mutta EU:n kohtaamat haasteet palauttamispolitiikan alalla ovat sen jälkeen lisääntyneet ja muuttuneet huomattavasti. Vaikka komissio, jäsenvaltiot ja virastot ovat jo toteuttaneet merkittäviä toimia paluun ja palautusten suhteen, niiden kokonaismäärä ei vielä ole tyydyttävällä tasolla ja sitä on nostettava merkittävästi.

Komissio esitti 12. syyskuuta 2018 ehdotuksen tarkistetuksi palauttamisdirektiiviksi (uudelleenlaadittu), joka sisältää joukon kohdennettuja tarkistuksia, mutta ei vaikuta alkuperäisen palauttamisdirektiivin soveltamisalaan. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään käsittelemään joitakin oikeudellisia ja käytännön haasteita ja kysymyksiä, joiden taustalla on toisinaan eroavuudet nykyisen palauttamisdirektiivin säännösten tulkinnassa. Tarkistetun palauttamisdirektiivin tavoitteena on maksimoida EU:n palauttamisjärjestelmän vaikuttavuus ja varmistaa sen yhdenmukaisempi soveltaminen jäsenvaltioissa samalla, kun taataan perusoikeuksien ja palauttamiskiellon periaatteen kunnioittaminen.

Komissio on ehdottanut EU:n palauttamisdirektiiviin seuraavia muutoksia: nopeutetut rajamenettelyt, selkeämmät ja nopeammat menettelyt palauttamispäätösten tekemisessä mukaan lukien velvollisuus tehdä palauttamispäätös laillisen oleskelun lopettamisen yhteydessä, virtaviivaistetut muutoksenhakumenettelyt, palauttamismenettelyn kohteena olevien henkilöiden velvollisuus tehdä yhteistyötä, tiukempi toimintatapa vapaaehtoisien poistumisen osalta, selkeät säilöönottosäännöt, yhteinen ei-tyhjentävä luettelo objektiivisista arviointiperusteista pakenemisen vaaran määrittämiseksi, palauttamisen hallintajärjestelmä ja mahdollisuus määrätä maahantulokielto maasta poistuttaessa tehtävien rajatarkastusten yhteydessä. Yksi tärkeimmistä uutuuksista on rajamenettelyn käyttöönotto. Se mahdollistaa sellaisten kansainvälistä suojelua hakeneiden henkilöiden nopean palauttamisen, joiden hakemus on hylätty turvapaikkamenettelyasetuksen 41 artiklassa säädetyn rajalla noudatettavan turvapaikkamenettelyn mukaisesti, jotta vältetään menettelyjen väliset erot ja varmistetaan täydentävyys.

Ehdotuksen esittämisen jälkeen puheenjohtajavaltio järjesti huomattavan määrän eri kokoonpanoissa toteutettuja keskusteluja tarkistetusta palauttamisdirektiivistä.

Ensimmäiset keskustelut tarkistetusta palauttamisdirektiivistä käytiin jo maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisen komitean (SCIFA) kokouksessa 20. ja 21. syyskuuta 2018. Lokakuun oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa valtuuskunnat antoivat ehdotettua lainsäädäntöä koskevat yleiset huomautuksensa. Kotouttamis-, maahanmuutto- ja maastapoistamistyöryhmässä (IMEX) keskusteltiin perusteellisesti kaikista tarkistetun palauttamisdirektiivin artikloista 9. lokakuuta, 9 marraskuuta ja 3. joulukuuta 2018 pidetyissä kokouksissa. Puheenjohtajavaltio järjesti useita horisontaalisia keskusteluja maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisen komiteassa 23. ja 24. lokakuuta 2018 sekä oikeus- ja sisäasioiden neuvosten tasolla 20. ja 29. marraskuuta 2018 turvapaikkamenettelyasetuksessa, vastaanotto-olosuhteita koskevassa direktiivissä, Schengenin rajasäännöstössä ja tarkistetussa palauttamisdirektiivissä hahmotelluista rajamenettelyistä sekä oikeussuojakeinoja koskevasta 16 artiklasta, jotta asiakokonaisuudet pysyisivät johdonmukaisina ja neuvotteluja voitaisiin vauhdittaa. Tarkistetun palauttamisdirektiivin käsittelyä on tarkoitus jatkaa 12. joulukuuta 2018 pidettävässä oikeus- ja sisäasioiden neuvosten kokouksessa.

Tähänastisissa keskusteluissa on ilmennyt, että yleisesti ottaen tarkistetun palauttamisdirektiivin suuntaa kohti tiukempaa suhtautumista palauttamisiin kannatetaan yksimielisesti. Huomattavaa edistymistä on saavutettu yhteisymmärrykseen pääsemiseksi pakenemisen vaaran osoittavien tekijöiden luettelosta, kolmansien maiden kansalaisten velvoitteesta tehdä yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa ja yhteistyöstä kieltäytymisen seurauksista, palauttamispäätöksen tekemisestä, ajan myöntämisestä vapaaehtoista poistumista varten, mahdollisuudesta antaa maahantulokielto ilman palauttamispäätöstä, palauttamisen hallintajärjestelmän rakenteesta ja muodollisuuksista sekä vapaaehtoista poistumista ja uudelleenkotouttamista koskevista kansallisista ohjelmista.

Samalla lukuisat kysymykset edellyttävät vielä perusteellista keskustelua, jotta yhteisymmärrykseen voitaisiin päästä. Keskustelua olisi vielä käytävä mahdollisuudesta palauttaa kolmannen maan kansalainen mihin tahansa turvalliseen kolmanteen maahan, ei ainoastaan lähtö- tai kauttakulkumaahan. Useat jäsenvaltiot pyysivät toistuvasti tällaista vaihtoehtoa jo kuulemisvaiheessa heinäkuussa. Se laajentaisi tarkistetun palauttamisdirektiivin soveltamisalaa huomattavasti, mitä ei ole kaavailtu komission ehdotuksessa tarkistetuksi palauttamisdirektiiviksi.

Toinen mahdollisuus, jota komission ehdotuksessa tarkistetuksi palauttamisdirektiiviksi ei ole esitetty mutta jonka jotkin valtuuskunnat ovat nostaneet esiin, on periaate muiden jäsenvaltioiden antamien palauttamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta. On kuitenkin huomattava, että EU:n nykyisessä lainsäädännössä on jo tällainen mahdollisuus. Lisäksi Schengenin tietojärjestelmän tulossa olevan tarkistuksen myötä jäsenvaltiot pääsevät näkemään toistensa antamat palauttamispäätökset. On ehkä hyödyllistä arvioida näiden uusien mahdollisuuksien tuoma lisäarvo ennen uusiin toimenpiteisiin ryhtymistä.

Oikeussuojakeinoja koskevaa 16 artiklaa ja rajamenettelyjä koskevaa 22 artiklaa on myös käsiteltävä vielä perusteellisesti. Komission ehdottamassa 16 artiklassa hahmotellaan monimutkaista palauttamispäätöksiä koskevien oikeussuojakeinojen järjestelmää. Tavoitteena on tiettyssä määrin yhdenmukaistaa jäsenvaltioissa tällä hetkellä käytössä olevien oikeussuojakeinojen hyvin moninaista kirjoa. Artiklan säännöksistä, kuten mahdollisuudesta hakea palauttamispäätökseen muutosta hallintoviranomaiselta, muutoksenhaun käsittelystä useammassa kuin yhdessä oikeusasteessa, muutoksenhakujen lykkäävästä vaikutuksesta ja muutoksenhaun määräaajoista, on jo keskusteltu tiiviisti.

Rajalla tapahtuvaa palauttamismenettelyä koskeva 22 artikla herätti paljon keskustelua, etenkin tämän uuden menettelyn soveltamisen luonteen ja soveltamisalan osalta. Riippumatta turvapaikkamenettelyasetuksesta meneillään olevista keskusteluista vaikutetaan päästyn yhteisymmärrykseen siitä, että palauttamisdirektiivin 22 artiklassa määriteltävän soveltamisalan olisi oltava turvapaikkamenettelyasetuksen 41 artiklan mukainen. Jotkin valtuuskunnat olivat hyvin vakuuttuneita siitä, että menettelyä olisi sovellettava sen päättämiseen, tulisiko kansainvälistä suojelua hakeville kolmansien maiden kansalaisille myöntää pääsy jäsenvaltioiden alueelle.

Puheenjohtajavaltio Itävalta pyrkii päättäväisesti saavuttamaan mahdollisimman paljon edistymistä tarkistetun palauttamisdirektiivin käsittelyssä puheenjohtajuuskautensa loppuun mennessä, jotta saataisiin perustettua aidosti kestävä ja tehokas EU:n muuttoliikejärjestelmä.
