



Euroopan unionin
neuvosto

**Bryssel, 29. huhtikuuta 2021
(OR. en)**

8153/21

**JAI 435
MIGR 73
RELEX 354
COMIX 225**

SAATE

Lähetäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	28. huhtikuuta 2021
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	COM(2021) 120 final
Asia:	KOMISSIION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE Vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskeva EU:n strategia

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2021) 120 final.

Liite: COM(2021) 120 final



Bryssel 27.4.2021
COM(2021) 120 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskeva EU:n strategia

{SWD(2021) 121 final}

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskeva EU:n strategia

Johdanto

Uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa esitetään kattava ja yhdenmukainen lähestymistapa, jossa kootaan yhteen kaikki asiaa koskevat politiikan alat tehokkaan ja kestävästi pitkän aikavälin muuttoliike- ja turvapaikkajärjestelmän rakentamiseksi. Tavoitteena on jäsentää EU:n valmiuksia tarjota suojelua sitä tarvitseville, kotouttaa EU:ssa asuvia ja työskenteleviä sekä laatia tuloksellisia ja humaaneja menettelyjä niiden palauttamiseksi, joilla ei ole oikeutta oleskeluun. Kattavaan ja yhdenmukaiseen muuttoliikkeen hallintajärjestelmään kuuluu keskeisenä osana EU:n yhteinen palauttamisjärjestelmä. Tuloksellisen palauttamispolitiikan tärkeitä osatekijöitä ovat vapaaehtoinen paluu ja pakkoon perustuva paluu¹.

Palauttamispolitiikkojen onnistuneisuutta arvioidaan usein sen perusteella, kuinka moni palautettavista henkilöistä tosiasiallisesti palaa alkuperämaahansa. Tämä osuus on EU:ssa edelleen pieni, sillä vain noin kolmasosa niistä, jotka on määrätty poistumaan EU:n alueelta, tosiasiallisesti palaa alkuperämaahansa.² Jotta **EU:n yhteinen palauttamisjärjestelmä** voisi olla tehokas, se tarvitsee vahvemmat EU:n sisäiset rakenteet, toisin sanoen vahvemman oikeudellisen ja operatiivisen kehyksen, joka mahdollistaa nopeat, oikeudenmukaiset ja EU:n perusoikeuskirjaa vastaavien perusoikeuksien mukaiset palauttamismenettelyt, sekä vahvemman hallinnon kansallisella ja EU:n tasolla, kuten uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa ehdotetaan. Tämän lisäksi tarvitaan tehokkaampaa yhteistyötä kumppanimaiden kanssa palauttamista, takaisinottoa ja uudelleenkotouttamista koskevissa asioissa, kuten komission hiljattain antamassa tiedonannossa *Palauttamista ja takaisinottoa koskevan yhteistyön kehittäminen osana oikeudenmukaista, toimivaa ja kokonaisvaltaista EU:n muuttoliikepolitiikkaa*³ esitetään. Palauttamispolitiikan todellisen onnistuneisuuden arvioimiseksi on kuitenkin tärkeää tarkastella paitsi palanneiden osuutta, myös jokaisen ihmisen yksilöllistä tilannetta, jotta jokainen voi palata ihmisarvoisella tavalla ja jotta jokaisen mahdollisuudet uudelleenkotoutua alkuperämaahan paluun jälkeen voidaan ottaa huomioon.

Vapaaehtoisella paluulla ja uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa esitetyllä uudella oikeudellisella kehyksellä on yhdessä ratkaisevan tärkeä merkitys EU:n yhteisessä palauttamisjärjestelmässä. Vapaaehtoisella paluulla ja tuloksellisilla **uudelleenkotouttamistoimenpiteillä** pyritään takaamaan laittomasti maahan tulleiden humaani, tuloksellinen ja kestävä paluu. Vapaaehtoinen paluu, jota pidetään yleensä kustannustehokkaampana kuin pakkoon perustuvaa paluuta, antaa palautettavalle henkilölle

¹ Vapaaehtoisella paluulla tarkoitetaan henkilön avustettua tai itsenäistä palaamista EU:n ulkopuoliseen maahan palautettavan henkilön omasta tahdosta; pakkoon perustuvalla paluulla tarkoitetaan paluuvaihtoehtoa täytäntöönpanoa, erityisesti palautettavan henkilön varsinaista kuljetusta kolmanteen maahan.

² Vuonna 2019 määrättiin palaamaan 491 195 laittomasti oleskelevaa kolmannen maan kansalaista, joista 142 320 tosiasiallisesti palasi kolmanteen maahan.

³ COM(2021) 56 final.

todellisia mahdollisuuksia ja ottaa huomioon tämän tarpeet, odotukset ja paluunjälkeiset tulevaisuudennäkymät. Kun palaaminen on vapaaehtoista ja osa kattavaa kumppanuutta, myös paluumaat ovat halukkaampia osallistumaan paluuprosessiin ja ottamaan siitä vastuun. Nämä tekijät rakentavat luottamusta järjestelmään ja lisäävät sen uskottavuutta ja tehokkuutta.

Tuloksellinen ja kunnianhimoinen **uudelleenkotouttamispolitiikka** EU:n yhteisen palauttamisjärjestelmän osana voi auttaa muuttajia selviämään sosioekonomisista ja psykososiaalisista vaikeuksista, joita he kohtaavat palatessaan yhteisönsä, ja tehdä heidän paluustaan kestävämmän. Uudelleenkotouttaminen on suunniteltava yhdessä kansallisten ja paikallisten viranomaisten, vastaanottavien paikallisyhteisöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa, jotta palautettavalle henkilölle ja tämän paikallisyhteisölle voidaan tarjota todellisia tulevaisuuden mahdollisuuksia. Kunnianhimoisen uudelleenkotouttamispolitiikan pitäisi edistää molempia osapuolia hyödyttävien ja kattavien kumppanuuksien kehittymistä kumppanimaiden kanssa sekä hyötyä niiden kehittymisestä. Nämä kumppanuudet ovat uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen ulkoisen ulottuvuuden ytimessä. Kestävän uudelleenkotouttamisen pitäisi edistää kumppanimaissa myös laajempia kehitysstrategioita, joilla voidaan tukea kehitystä ja puuttua joihinkin laittoman muuttoliikkeen perimmäisiin syihin.

Tällä strategialla **edistetään vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista EU:n yhteisen palauttamisjärjestelmän keskeisenä osana**. Komissio on vuosien varrella tukenut vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista useiden kansallisten järjestelmien ja EU:n rahoittamien hankkeiden kautta. Nyt komissio kuitenkin esittelee ensimmäistä kertaa vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevan strategian, jossa esitetään uusia lähestymistapoja vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen suunnitteluun, edistämiseen ja täytäntöönpanoon. Strategian tavoitteena on kehittää **jäsenvaltioille yhtenäisempi ja koordinoitumpi lähestymistapa**, jotta vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen koko potentiaali voidaan hyödyntää. Strategiassa esitetään lähestymistapa, joka edistää johdonmukaista toimintaa, tiivistää yhteyksiä kehitysaloitteisiin ja kansallisiin strategioihin kumppanimaissa sekä vahvistaa kumppanimaiden valmiuksia ja tukee niiden omavastuullisuutta kansalaistensa palauttamisen, takaisinoton ja uudelleenkotouttamisen suhteen. Tavoitteena on **lisätä** EU:n yhteisen palauttamisjärjestelmän **tuloksellisuutta ja kestävyyttä**, mistä on etua niin palautettaville henkilöille, EU:lle kuin kolmansille maillekin.

Tällä strategialla tuetaan **uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen keskeisten osien** – erityisesti rajalta palauttamista koskevien selkeiden sääntöjen ja menettelyiden, palauttamisen tukijärjestelyn ja uusien hallintorakenteiden – täytäntöönpanoa helpottamalla kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden henkilöiden nopeaa vapaaehtoista paluuta ulkorajoilla ja laatimalla vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskeva yhteinen kehys, joka voi helpottaa yhteisvastuutoimien täytäntöönpanoa.

1. Perustana aiemmat saavutukset

Uusi strategia perustuu viime vuosina käynnistettyihin aloitteisiin ja kokemukseen, jota on saatu kansallisten ja yhteisten vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevien ohjelmien täytäntöönpanosta sekä aloitteista, joita EU on rahoittanut kumppanimaissa. Tässä

strategiassa esitetyn johdonmukaisen kehyksen kehittämisessä on käytetty pohjana useita käynnissä olevia hankkeita.

Eurooppalainen palautus- ja uudelleenkotouttamisverkosto on EU:n rahoittama verkosto, johon kuuluu useita jäsenvaltioita ja Schengenin säännöstöön osallistuvia maita⁴ ja joka helpottaa maahanmuuttoviranomaisten välistä yhteistyötä. Verkostosta on tullut keskeinen toimija avustetun vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen prosessissa. Se tukee palautettavia henkilöitä tekemällä paluumaissa yhteisiä sopimuksia uudelleenkotouttamispalvelujen tarjoajien kanssa sekä tutkimalla ja toteuttamalla innovatiivisia ratkaisuja yhteistyössä jäsentensä ja kolmansien maiden kanssa. Verkosto perustettiin vuoden 2018 puolivälissä ja on sen jälkeen (yhdessä edeltäjänsä, eurooppalaisten uudelleenkotouttamisvälineiden verkoston kanssa) auttanut osallistuvia jäsenvaltioita järjestämään lähes 25 000 muuttajan onnistuneen paluun ja uudelleenkotouttamisen.

Euroopan raja- ja merivartiovirasto Frontex on kehittämässä laajennetun toimeksiantonsa

mukaisesti valmiuksiaan tukea vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista. Se alkoi vuonna 2020 tukea jäsenvaltioita vapaaehtoisten paluiden järjestämisessä. Noin 18 prosenttia Frontexin vuonna 2020 järjestämistä palauttamisoperaatioista oli vapaaehtoisia paluita, ja tämä osuus on kasvussa. Vuoden 2022 puolivälissä Frontex ottaa hoitaakseen **eurooppalaisen palautus- ja uudelleenkotouttamisverkoston** toiminnot. Näin varmistetaan, että verkoston hyödyt jakautuvat tasapuolisesti kaikille jäsenvaltioille ja että Frontex voi hoitaa palauttamisia koskevan toimeksiantonsa täysin tehokkaalla tavalla tukien saumattomasti räätälöidyn paluuta ja uudelleenkotoutumista koskevan tuen järjestämistä palautettaville henkilöille, erityisesti kolmansissa maissa toimivien uudelleenkotouttamispalveluiden tarjoajien kautta. **Frontexin** ensimmäinen **pilottihanke yksilöllisen yhteisen uudelleenkotoutumistuen** tarjoamiseksi EU:sta lähteville palautettaville henkilöille käynnistyy toukokuussa 2021. Se viitoittaa tietä avustettua vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevan Frontexin toimeksiannon täydelle täytäntöönpanolle.

Uudelleenkotouttamisen ja kehitysyhteistyön operatiivinen kehys

Toimia Euroopasta tai kauttakulkumaista palaavien muuttajien uudelleenkotouttamiseksi on pyritty tehostamaan kehitysyhteistyön määrärahoihin vuodesta 2015 lähtien. **Eurooppalainen palautus- ja uudelleenkotouttamisverkosto** on koonnut kansalliset viranomaiset ja komission yhteen innovatiiviseen aloitteeseen, jonka tavoitteena on tarkastella eri mahdollisuuksia tiivistää yhteistyötä ja yhtenäistää tavoitteita. Verkosto on luonut operatiivisen kehyksen, joka opastaa kehittämään käytännöllisiä ruohonjuuritaso yhteistyötapoja. Se testaa kehystä parhaillaan useiden jäsenvaltioiden kanssa Nigeriassa ja Bangladeshissa.

Paluuneuvonnan laadun parantamiseksi komissio on kehittänyt Euroopan muuttoliikeverkoston yhteydessä **paluuneuvontaa koskevan EU:n kehyksen**, joka tarjoaa

⁴ Alankomaat, Belgia, Espanja, Itävalta, Kreikka, Luxemburg, Malta, Norja, Ranska, Ruotsi, Saksa, Suomi, Sveitsi, Tanska.

jäsenvaltioiden organisaatioille opastusta neuvontarakenteiden perustamiseksi, hallinnoimiseksi ja kehittämiseksi jäsenvaltioissa. Tämä kehys toimii mallina kansallisten paluuneuvontaohjelmien perustamiselle ja hoitamiselle ja ratkoo neuvonnan haasteita edistämällä hyviä käytäntöjä ja antamalla suosituksia. Lisäksi eurooppalainen palautus- ja uudelleenkotouttamisverkosto on kehittämässä yhdessä kansainvälisen siirtolaispolitiikan kehittämisskeskuksen (ICMPD) ja Frontexin kanssa **paluuneuvojen yhteistä opetussuunnitelmaa**, jonka tarkoituksena on kehittää neuvojen tarvitsemia taitoja ja osaamista. Frontexin osallistuminen opetussuunnitelman laatimiseen varmistaa, että suunnitelma täydentää työtä, jota Frontex tekee pysyvien joukkojensa jäsenten kouluttamisessa palauttamispolitiikan asiantuntijoiksi.

EU ja jäsenvaltiot ovat havainneet, että sekä strategisella että operatiivisella tasolla on tarve tehdä yhteistyötä ja kehittää **yhteisiä välineitä** avustetun vapaaehtoisen paluun ja kestävän uudelleenkotouttamisen tukemiseksi. Joitakin keskeisiä välineitä strategian käytännön täytäntöönpanon tukemiseksi on kehitetty jo pitkälle.

Uudelleenkotouttamistuen työväline (Reintegration Assistance Tool, RIAT) helpottaa paluuneuvojen ja uudelleenkotouttamispalvelujen tarjoajien välistä tietojenvaihtoa ja palveluihin ohjaamista suojatussa digitaalisessa ympäristössä sekä tarjoaa käyttäjille mahdollisuuden seurata avustettua vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevia ohjelmia. Komissio on myös laatinut **paluu- ja uudelleenkotouttamistukea koskevan kartoituksen** (Return and Reintegration Assistance Inventory, RRAI), johon on kerätty tiedot tuen tyypistä (tuen määrästä ja siitä, onko tuki käteis- vai hyödyketukea), mahdollisista tuensaajista, avustamiseen osallistuvista organisaatioista ja siitä, missä menettelyn vaiheissa tukea tarjotaan. Nämä työkalut tiivistävät koordinoitua kansallisella ja EU:n tasolla – myös palauttamisen tukijärjestelyn yhteydessä –, parantavat varojen kohdentamista ja edistävät parhaiden käytäntöjen jakamista.⁵

EU:n ja Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) yhteinen muuttajien suojelua ja uudelleenkotouttamista koskeva aloite, jota rahoittaa EU:n Afrikka-hätärahasto, käynnistettiin joulukuussa 2016. Yhteisellä aloitteella on muun muassa tuettu avustettua vapaaehtoista paluuta ja kestävää uudelleenkotouttamista Sahelin ja Tšadjärven alueella, Afrikan sarvessa ja Pohjois-Afrikassa, ja sen avulla on vahvistettu muuttoliikkeen hallinnan rakenteita kolmansissa maissa. Huhtikuun 2017 ja lokakuun 2020 välisenä aikana aloite tarjosi 93 110 muuttajalle saapumisen jälkeistä vastaanottoapua ja 75 182 muuttajalle uudelleenkotoutumistukea sekä tuki 34 646 henkilön humanitaarista paluuta Libyasta alkuperämaihin. Yhteinen aloite onnistui hyvin paluuta koskevissa tavoitteissa. Uudelleenkotouttamisen saralla havaitut haasteet liittyvät muun muassa kansallisten viranomaisten omavastuullisuuteen ja valmiuksiin, koordinointiin muiden vastaavaa toimintaa harjoittavien tahojen kanssa ja seurannan laatuun.⁶ Jatkossa yhteisten uudelleenkotouttamistuen toimien tulisi pohjautua kattavaan lähestymistapaan, ja ne olisi mukautettava tässä yhteydessä tunnistettaviin maantieteellisiin painopisteisiin.

⁵ Lisätietoja paluuneuvontaa koskevasta EU:n kehyksestä ja uudelleenkotouttamistuen työvälineestä esitetään tämän tiedonannon liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

⁶ Katso esimerkiksi mietintö *Learning Lessons from the EUTF* (Kokemuksia Afrikka-hätärahastosta): https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/exec_summary_l1i_0.pdf ja https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/learning_lessons_from_the_eutf_5.pdf.

2. Haasteet

Vaikka viime vuosina on tapahtunut edistymistä, vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen hyötyjä on yhä mahdollista lisätä. Nykyään 27 prosenttia kaikista EU:sta lähtijöistä palaa vapaaehtoisesti. Vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen tukemista koskevien EU:n toimien täyttää tuloksellisuutta ja laajentamista EU:ssa sekä uudelleenkotouttamisen kestävyyttä kolmansissa maissa vaikeuttavat monet puutteet.

Lähestymistapojen hajanaisuus. Vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen tuki on EU:ssa hajanaista, sillä eri jäsenvaltiot ovat omaksuneet erilaisia lähestymistapoja, ja tämä yhdenmukaisuuden puute heikentää politiikkatoimien tehokkuutta. Tämä johtuu yhteisen kehyksen puuttumisesta ja siitä, että kukin jäsenvaltio tekee hyvin eritasoisia yhteistyötä kolmansien maiden kanssa.

Vaikka kaikilla jäsenvaltioilla on kansalliset avustetun vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen ohjelmansa, nämä ohjelmat eroavat toisistaan huomattavasti. Eroavaisuuksia on erityisesti ohjelmien soveltamisalassa (esimerkiksi osa ohjelmista koskee vain turvapaikanhakijoita, joiden hakemus on hylätty), menettelyissä ja palautettavalle henkilölle tarjottavan tuen määrässä. Tämä **heikentää palautettavien henkilöiden ja kolmansien maiden luottamusta** järjestelmään ja halukkuutta osallistua sen toimintaan. Eroavaisuudet tuen määrässä tai tyypissä luovat jännitteitä, kun palautettavat henkilöt vertailevat tilanteitaan yhteisen paluoperaation aikana tai alkuperämaahan palattuaan, ja vaikeuttavat alkuperämaiden ja uudelleenkotouttamispalveluiden tarjoajien työtä täydentävien uudelleenkotouttamispalveluiden tarjoamisessa. Tämä yhtenäisen lähestymistavan puuttuminen puolestaan vaikeuttaa EU:n takaisinottosopimusten ja -järjestelyjen täytäntöönpanoa ja niiden mukaista yleistä yhteistyötä. Se voi myös horjuttaa kumppanimaiden toimia johdonmukaisen lähestymistavan kehittämiseksi paluumuuttajien uudelleenkotouttamiseen ja luoda kumppanimaille vääriä odotuksia siitä, mitä EU voi tarjota.

Palauttamisen kustannukset

Vapaaehtoista paluuta pidetään yleensä kustannustehokkaampana kuin pakkoon perustuvaa paluuta. Vapaaehtoisen paluun kustannusten arvioinnissa on huomioitava palautettavalle henkilölle käteis- ja hyödyketukena annettava apu, paluulento ja tarvittaessa uudelleenkotouttamispaketti. Pakkoon perustuvan paluun kustannuksiin sisältyvät palautettavan henkilön majoittaminen säilöönottolaitoksessa ennen palauttamista sekä saattajien käyttö ja muut erityisjärjestelyt ennen palauttamista, sen aikana ja jälkeen. Euroopan parlamentin tutkimuspalvelun arvion mukaan yhden henkilön pakkoon perustuva paluu maksaa 3 414 euroa, kun taas vapaaehtoinen paluu maksaa 560 euroa. Kauttakulkumaista palauttamisen kustannukset ovat keskimäärin noin 2 500 euroa henkilöä kohti.

Hajanaisuus voi myös kannustaa ja johtaa **laittomasti maahan tulleiden luvattomaan liikkumiseen** näiden lähtiessä etsimään kansallista pakettia, joka palvelee parhaiten heidän henkilökohtaisia etujaan.

Jotta voitaisiin edistää vapaaehtoisten paluiden koko potentiaalin saavuttamista, on myös parannettava joitakin nykyisen oikeudellisen kehyksen näkökohtia. On selvää, että mitä varhaisemmassa vaiheessa laittomasti maahan tullut henkilö palaa, sitä todennäköisemmin hän hyväksyy paluun, jos menettely on oikeudenmukainen ja tehokas ja jos hän saa paikkansapitävää ja kattavaa tietoa. Pakeneminen vapaaehtoisen poistumisen määräajan aikana on kuitenkin edelleen merkittävä ongelma, joka vaikeuttaa palauttamista entisestään. **Nopeat ja oikeudenmukaiset yhteiset turvapaikka- ja**

palauttamismenettelyt ja -säännöt sekä parempi tuki vapaaehtoiselle paluulle – myös niille muuttajille, joihin sovelletaan palauttamista koskevaa rajamenettelyä ja tarvittaessa hallinnollista säilöönottoa – voivat lisätä vapaaehtoisen paluun valitsemista jo palauttamisprosessin alkuvaiheessa.

Riittämätön tietojenkeruu. Tällä hetkellä saatavilla olevat tilastotiedot eivät anna kattavaa kuvaa vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen käytöstä EU:ssa, koska jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta eritellä tiedoissaan vapaaehtoista paluuta ja pakkoon perustuvaa paluuta eikä palautettaville henkilöille tarjottavan tuen tyyppejä.

Käytössä ei ole paluuneuvontaa koskevaa johdonmukaista kehystä eikä mekanismeja palautettavien henkilöiden ohjaamiseksi paluu- ja uudelleenkotouttamisohjelmiin (palveluihin ohjaaminen). Tehokas paluuneuvonta on olennaisen tärkeää, jotta lähtöä edeltävät ja saapumisen jälkeiset vaiheet voidaan kytkeä toisiinsa ja jotta uudelleenkotoutuminen voi onnistua. Tällä hetkellä ei ole olemassa kehystä, joka koskisi neuvontaa tai sen tarjoajiin sovellettavia vähimmäispätevyys- ja koulutusvaatimuksia. Käytössä on useita mekanismeja palautettavien henkilöiden ohjaamiseksi paluu- ja uudelleenkotouttamisohjelmiin, mikä johtaa hajanaisuuteen, tiedon menetykseen ja muuttajien taitojen, tarpeiden ja tavoitteiden sekä tarjotun tuen väliseen epäsuhtaan. Korkealaatuisen palvelun tarjoamiseksi paluuneuvojat tarvitsevat **erityiskoulutusta ja ajan tasalla olevaa tietoa** palautettavien henkilöiden käytettävissä olevasta tuesta ja paluumaissa tarjolla olevista mahdollisuuksista.

Riittämätön koordinointi sidosryhmien kesken. Vapaaehtoiseen paluuseen ja uudelleenkotouttamiseen osallistuu useita sidosryhmiä ja toimijoita, kuten EU:n kansallisia ja paikallisia viranomaisia, kansainvälisiä ja kansalaisjärjestöjä sekä kolmansien maiden viranomaisia kansallisella ja paikallisella tasolla. Näitä ovat muun muassa raja- ja maahanmuuttoviranomaiset, sosiaali- ja terveydenhuollon tarjoajat, asumis- ja koulutusviranomaiset sekä oikeusapujärjestöt ja voittoa tavoittelemattomat järjestöt useissa maissa ja eri tasoilla. Näiden tahojen välisen toimivan koordinoinnin puute johtaa päällekkäisyyksiin ja tehottomuuteen. Jäsenvaltio saattaa esimerkiksi tukea palautettavan henkilön matkaa saapumislentotasemalta alkuperäkaupunkiin sekä lyhytaikaista majoitusta siellä, kun jostakin EU:n hankkeesta kenties rahoitetaan jo tätä samaa majoitusta ja sen lisäksi terveydenhoitoa. Riittämätön synergia kumppanimaiden kansallisten kehitysstrategioiden kanssa voi heikentää uudelleenkotouttamisohjelmien vaikuttavuutta ja kestävyyttä. Esimerkiksi palautettaville henkilöille tarjottavassa koulutuksessa on otettava huomioon mahdolliset synergiat käynnissä olevien kehitysyhteistyöhankkeiden kanssa, ja koulutus on sovittava yhteen tiettyjä aloja edistävien kansallisten strategioiden kanssa. Päällekkäisyyksien ja aukkojen välttämiseksi hankkeita on koordinoitava jäsenvaltioiden kesken ja uudelleenkotouttaminen olisi sisällytettävä ohjelmasuunnitteluun.

Heikko kestävyys, joka johtuu muun muassa alkuperämaiden omavastuullisuuden ja valmiuksien puutteista. Kumppanimaat pitävät uudelleenkotouttamista yleensä myönteisenä osana takaisinottoa koskevaa yhteistyötä. Valmiuksien puutteellisuuden vuoksi vain harvat kolmannet maat pystyvät kuitenkin hallinnoimaan uudelleenkotouttamisprosessia ja huolehtimaan riittävästä koordinoinnista kansallisten muuttoliike- ja kehitysstrategioiden kanssa. Kumppanimaalla, joka olisi halukas osallistumaan uudelleenkotouttamispalvelujen tarjoamiseen palaaville kansalaisilleen, ei esimerkiksi välttämättä ole tarvittavaa hallintorakennetta, ammattitaitoista henkilöstöä (mukaan lukien avunantajien tuen ja

seurannan hallinnoinnista vastaavaa henkilöstöä) eikä valmiuksia, jotta se voisi tarjota palautettavien henkilöiden taloudellisiin, sosiaalisiin ja psykososiaalisiin erityistarpeisiin räätälöityjä julkisia palveluja. Lisäksi paikallisten uudelleenkotoutumistuen tarjoajien valmiudet voivat olla puutteelliset. Tämän seurauksena uudelleenkotouttamisprosessit eivät ehkä ole kestäviä ja riippuvat suuresti avunantajista ja operatiivisista kumppaneista; ne saattavat olla myös hajanaisia avunantajien rahoittamien järjestelmien eroavuuksien vuoksi.

Riittämätön rahoitus. Vapaaehtoisesta paluusta ja uudelleenkotouttamisesta on tullut EU:n ja jäsenvaltioiden keskeisiä painopisteitä. Vapaaehtoisen paluun lisäämiseen suunnatulla rahoituksella ei kuitenkaan aina ole pystytty kattamaan kaikkia tarpeita ja odotuksia.

Covid-19-pandemia asettaa lisähaasteita, sillä se heikentää EU:n kykyä palauttaa laittomasti maahan tulleita, rajoittaa kolmansien maiden kapasiteettia ottaa takaisin ja uudelleenkotouttaa kansalaisiaan ja saattaa vähentää muuttajien palaamishalukkuutta pandemian alkuperämaassa aiheuttamien sosioekonomisten vaikutusten vuoksi.

3. Strateginen lähestymistapa vapaaehtoiseen paluuseen ja uudelleenkotouttamiseen

Tässä strategiassa tunnustetaan vapaaehtoisen paluun arvo ja pyritään **lisäämään** Euroopasta ja kauttakulkumaista tapahtuvan **vapaaehtoisen paluun määrää ja osuutta, parantamaan** palautettavien henkilöiden tuen ja osallistumisen **laatua** sekä vahvistamaan EU:n toimien **keskinäistä johdonmukaisuutta ja hallinnointia**.

Strategiassa esitetään **uusi, koordinoitumpi ja yhtenäisempi lähestymistapa** avustetun vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen järjestelmien sekä kolmansissa maissa toteutettavien toimien suunnitteluun, edistämiseen ja täytäntöönpanoon, jotta voidaan luoda paremmat yhteydet muihin kehitysaloitteisiin, kehittää kolmansien maiden valmiuksia ja omavastuullisuutta omien kansalaistensa kotouttamisessa sekä tehdä järjestelmistä kestäviä. Strategiassa seurataan ja edistetään uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen yleisiä tavoitteita, mukaan lukien turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevassa asetusehdotuksessa vahvistettuja hallintorakenteita ja palauttamiseen ja takaisinottoon liittyvää yhteistyömekanismia. Lisäksi tämän strategian täytäntöönpano tehostaisi uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa ehdotettua palauttamista koskevaa **rajamenettelyä** ja edistäisi nopeaa vapaaehtoista paluuta EU:n ulkorajoilta, mikä lyhentäisi rajamenettelyn kohteena olevien henkilöiden oleskelun kestoa ja maksimoisi menettelyn tehokkuuden. Tehokas palauttamista koskeva rajamenettely edistää myös vapaaehtoista paluuta ja kannustaa siihen, sillä muuttajat ovat käytettävissä ja ovat halukkaampia tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa. Se antaa EU:lle paremmat valmiudet reagoida muuttopaineisiin helpottamalla **vapaaehtoisen paluun tukijärjestelyjä** turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevassa asetusehdotuksessa esitetyn mukaisesti yhteisellä kehyksellä, jolla vähennetään hajanaisuutta ja tehostetaan jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä.

Näihin haasteisiin vastaamiseksi strategiassa esitetään lukuisia toimenpiteitä. Toimenpiteet on jaettu **seitsemään kokonaisuuteen**, joissa yhdistyvät vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen sisäiset, ulkoiset ja operatiiviset näkökohdat:

1. Toimivampi oikeudellinen ja operatiivinen kehys
2. Tehokas koordinointi kaikkien sidosryhmien välillä

3. Kolmansista maista ja niiden välillä tapahtuvan muuttajien vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen tukeminen
4. Tuloksellinen paluuneuvonta ja palveluihin ohjaaminen
5. Tuen laadun varmistaminen
6. Uudelleenkotouttamistuen kestävyuden ja kumppanimaiden omavastuullisuuden edistäminen ja
7. Vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen rahoitus

Strategian onnistuminen edellyttää **sujuvaa ja rakentavaa yhteistyötä** eri sidosryhmien välillä. Näitä sidosryhmiä ovat muun muassa Euroopan parlamentti, jäsenvaltiot, Euroopan komissio, unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja, Frontex, kumppanimaat sekä vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista tukevat palveluntarjoajat, kuten kansainväliset ja kansalaisjärjestöt sekä kansalliset ja paikalliset viranomaiset.

3.1 Toimivampi oikeudellinen ja operatiivinen kehys

Vaikka strategian keskeiset osat voidaan panna täytäntöön nykyisen oikeudellisen kehyksen pohjalta, oikeudellista kehystä on vahvistettava, jotta vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevaa **strategista ja johdonmukaista lähestymistapaa voidaan tukea täysipainoisesti**. Vapaaehtoinen paluu asetetaan palauttamisdirektiivissä⁷ etusijalle suhteessa pakkoon perustuvaan paluuseen, mutta direktiivissä ei luoda kehystä avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelmien perustamiselle ja toteuttamiselle eikä laittomasti maahan tulleiden henkilöiden uudelleenkotouttamisen tukemiselle. Tällaisen tuen antamista koskevia sääntöjä tai velvoitteita ei ole myöskään kansainvälisessä oikeudessa.⁸

Nämä puutteet voitaisiin korjata uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa ehdotetulla uudella oikeudellisella kehyksellä. Sillä otettaisiin käyttöön turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetukseen⁹ perustuva vankempi ohjausjärjestelmä. **Palauttamisdirektiivin uudelleenlaatimista koskevassa ehdotuksessa**¹⁰ luodaan yhteinen perusta, jonka tarkoituksena on lisätä yhdenmukaisuutta vapaaehtoista paluuta ja tarvittaessa uudelleenkotouttamista koskevien kansallisten ohjelmien välillä ja laatia paremmat säännöt muuttajien yhteistyöhalun lisäämiseksi ja pakenemisten vähentämiseksi. Lisäksi mainitulla ehdotuksella ja **turvapaikkamenettelyasetusta** koskevalla muutetulla ehdotuksella¹¹ pyritään nopeuttamaan palauttamismenettelyjä sekä yksinkertaistamaan ja tehostamaan palauttamismenettelyjä yleisesti. Samalla varmistetaan palautettavien henkilöiden oikeuksien, erityisesti tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan perusoikeuden, kunnioittaminen palauttamisprosessin kaikissa vaiheissa. Tämä puolestaan hyödyttää vapaaehtoisen paluun täytäntöönpanoa. Tässä strategiassa määritetty vaatimustaso ja tavoitteet olisi otettava

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (EUVL L 348, 24.12.2008, s. 98).

⁸ Joissakin poliittisissa julistuksissa korostetaan kuitenkin vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen merkitystä – ks. esimerkiksi YK:n Agenda 2030 -toimintaohjelma, kestävän kehityksen tavoitteet, tavoite 10.7; muuttoliikettä koskeva Global Compact -aloite, tavoite 21.

⁹ COM(2020) 610 final.

¹⁰ COM(2018) 634 final.

¹¹ COM(2020) 611 final.

huomioon Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa uudesta muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksesta parhaillaan käytävissä neuvotteluissa, erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden¹² tukemisen ja neuvonnan osalta. Palauttamisdirektiivin osalta komissio tukee kompromissin saavuttamista lainsäätäjien välillä, jotta oikeudellinen kehys tukisi täysipainoisesti strategista käyttöä vapaaehtoisen paluun edistämiseksi.

EU:n oikeudellisella kehyksellä on myös taattava EU:n järjestelmän eheys ja estettävä väärinkäytökset. **Eurodac-asetuksen tarkistamista koskevalla ehdotuksella**¹³ parannetaan jäsenvaltioiden valmiuksia seurata paluuta ja uudelleenkotoutumista koskevan tuen myöntämistä ja vähennetään kansallisten ohjelmien eroista johtuvan luvattoman edelleen liikkumisen riskiä ottamalla käyttöön uusia tietokenttiä näiden tietojen seuraamiseksi. Komissio seuraa palauttamissääntöjen tehokasta ja perusteellista täytäntöönpanoa erityisesti **Schengenin arviointimekanismin** avulla ottaen huomioon myös strategian toimet ja painopisteet.

Tietojenkeruu paranee **muuttoliiketilastoja koskevan muutetun asetuksen**¹⁴ myötä, kun jäsenvaltiot alkavat toimittaa tietoja palauttamistavasta ja saadun tuen tyypistä, erityisesti vapaaehtoisesta paluusta ja uudelleenkotoutumisesta. Kun **EU:n rajanylitystietojärjestelmä**¹⁵ tulee voimaan ja **Schengenin tietojärjestelmää**¹⁶ aletaan käyttää **palauttamisten yhteydessä**, saataville tulee myös tietoja vapaaehtoisen poistumisen määräjän myöntämisestä ja EU:ssa oleskelleiden laittomasti maahan tulleiden vapaaehtoisesta paluusta. **Muutetun Eurodac-ehdotuksen**¹⁷ nojalla kuvaa voidaan täydentää myös rekisteröimällä tietoja siitä, onko laittomasti maahan tulleille myönnetty vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotoutumista koskevaa tukea. Palauttamista koskevia operatiivisia ja tilannetietoja syvennetään unionissa myös muuttoliikettä koskevan tilannetietoisuuden ja -analyysin raporteilla (MISAA-raportit). Näiden parannusten myötä saadaan luotettavampi ja kattavampi yleiskuva vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotoutumista koskevan tuen saatavuudesta, käytöstä ja tuloksellisuudesta EU:ssa. Kaikkien näiden tietojen järjestelmällinen ja johdonmukainen kerääminen lisää vapaaehtoisen paluun uskottavuutta ja kannustaa näin jäsenvaltioita hyödyntämään vapaaehtoista paluuta suuremmissa määrin.

¹² Direktiivin 2008/115/EY 3 artiklan 9 kohdan mukaan 'haavoittuvassa asemassa olevilla henkilöillä' tarkoitetaan "alaikäisiä, ilman huoltajaa matkustavia alaikäisiä, vammaisia henkilöitä, ikääntyneitä henkilöitä, raskaana olevia naisia, alaikäisten lasten yksinhuoltajia sekä kidutuksen, raiskauksen tai muun törkeän psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan uhriksi joutuneita henkilöitä."

¹³ COM(2020) 614 final.

¹⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/851, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2020, muuttoliikettä ja kansainvälistä suojelua koskevista yhteisön tilastoista annetun asetuksen (EY) N:o 862/2007 muuttamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (EUVL L 198, 22.6.2020, s. 1).

¹⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2226, annettu 30 päivänä marraskuuta 2017, rajanylitystietojärjestelmän (EES) perustamisesta jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa, maastalähtöä ja pääsyn epäämistä koskevien tietojen rekisteröimiseksi ja edellytysten määrittämisestä pääsulle EES:n tietoihin lainvalvontatarkoituksissa sekä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen ja asetusten (EY) N:o 767/2008 ja (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta (EUVL L 327, 9.12.2017, s. 20).

¹⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1860, annettu 28 päivänä marraskuuta 2018, Schengenin tietojärjestelmän käytöstä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (EUVL L 312, 7.12.2018, s. 1).

¹⁷ COM(2020) 614 final.

Frontexin rooli EU:n yhteisen palauttamisjärjestelmän operatiivisena toimijana on keskeinen kehitettäessä järjestelmän yleistä tehokkuutta ja tuettaessa – uusilla välineillä – vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevan EU:n konsolidoidun kehyksen hyödyntämistä käytännössä. Frontexin olisi tuettava yhä useampia vapaaehtoisen paluun operaatioita ja vahvistettava valmiuksiaan tarjota operatiivista apua jäsenvaltioille vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen kaikissa vaiheissa, mukaan lukien paluuta valmisteleavassa neuvonnassa (esim. muuttajille suunnatut tiedotuskampanjat), saapumisen jälkeisessä tuessa ja uudelleenkotoutumistuen vaikuttavuuden seurannassa.

Samalla jäsenvaltioiden viranomaisten olisi hyödynnettävä paremmin kaikkea Frontexin tarjoamaa operatiivista tukea. Sen lisäksi, että Frontex ottaa vastuulleen eurooppalaisen palautus- ja uudelleenkotouttamisverkoston tehtävät, se on kehittämässä **yhteisiä uudelleenkotouttamispalveluja**, jotka tarjoavat jäsenvaltioille riittävästi joustonvaraa yksittäistapauksissa annettavan tuen määrittämiseksi, varmistavat palvelujen sisällön ja laadun yhdenmukaisuuden sekä helpottavat palauttamiseen ja uudelleenkotouttamiseen liittyvää hallitusten välistä yhteistyötä. Pysyvien joukkojen käyttöönotto ja palauttamisasiantuntijoiden tarjoama erityistuki vahvistavat entisestään Frontexin roolia tällä alalla ja strategian täytäntöönpanossa. Frontexiin perustetaan palauttamisasiota käsittelevä erikoisyksikkö, jota johtaa varapääjohtaja ja joka tarjoaa Frontexille tarvittavat välineet sen palauttamisasiota koskevan laajennetun toimeksiannon täyttämiseksi.

Riippumaton perusoikeusvastaava, jota tukevat hänen toimistossaan työskentelevät tarkkailijat, avustaa Frontexia sen perusoikeusstrategian toteutuksessa ja edistää näiden oikeuksien kunnioittamista kaikessa viraston toiminnassa, myös palautuksissa.

Palauttamisasioiden koordinaattori ja jäsenvaltioiden edustajista koostuva **korkean tason palauttamisverkosto** antavat teknistä lisätukea EU:n palauttamispolitiikan eri osa-alueiden kokoamiseksi yhteen muun muassa vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen alalla, jolla palauttamisasioiden koordinaattori voisi edistää johdonmukaisempaa lähestymistapaa uudelleenkotoutumistukeen tiettyjen kumppanimaiden osalta. Palauttamisasioiden koordinaattori tekee tiivistä yhteistyötä kaikkien asiaankuuluvien toimijoiden kanssa varmistaakseen, että toimet soveltuvat yhteen johdonmukaisesti ja että saatavilla olevaa tukea käytetään mahdollisimman kattavasti. Koordinaattorin ja korkean tason verkoston työ on olennainen osa turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevassa asetusehdotuksessa määritettyä ohjausjärjestelmää koskevaa kehystä.

Tulevat toimet

- **Komissio** pyrkii yhdessä **Euroopan parlamentin** ja **neuvoston** kanssa viemään eteenpäin neuvotteluja **uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen** eri osatekijöistä ja saattamaan ne päätökseen palauttamista koskevan oikeudellisen kehyksen vahvistamiseksi edelleen ja tämän strategian täytäntöönpanon tukemiseksi. Näitä osatekijöitä ovat erityisesti turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetus, uudelleenlaadittu palauttamisdirektiivi, turvapaikkamenettelyasetus ja Eurodac-asetusta koskevat ehdotukset.
- **Jäsenvaltioiden** olisi hyödynnettävä täysimääräisesti operatiivista apua, jota **Frontex** voi antaa vapaaehtoisen paluun ja alkuvaiheen uudelleenkotouttamisen yhteydessä.

- **Frontexin** olisi lisättävä toteuttamiensa palauttamisoperaatioiden määrää, myös vapaaehtoisten paluiden osalta.
- **Frontexin** olisi nimitettävä kiireellisesti **varapääjohtaja** johtamaan viraston palauttamisasiota käsittelevää erikoisyksikköä.
- **Frontex** ottaa **eurooppalaisen palautus- ja uudelleenkotouttamisverkoston** puitteissa toteutettavat toimet vastuulleen todennäköisesti vuoden 2022 puoliväliin mennessä.

3.2 Tehokas koordinointi kaikkien sidosryhmien välillä

On tarpeen **tehostaa** olemassa olevien rakenteiden **koordinointia** ja kytkeä uudelleenkotouttamisohjelmat kumppanimaiden laajempiin kansallisiin strategioihin ja kehitysohjelmiin, mikä vähentäisi päällekkäisyyksien riskiä ja parantaisi resurssien käyttöä.

Vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen prosesseihin osallistuu **monenlaisia toimijoita ja sidosryhmiä**. Palautettavat henkilöt itse ovat prosessin tärkeimpiä toimijoita yhdessä alkuperämaiden ja paikallisyhteisöjen kanssa. EU:n sisällä maahanmuuttajayhteisöt, paikallisyhteisöt ja kansalaisjärjestöt voivat kansallisten ja paikallisten viranomaisten (maahanmuuttoviranomaisten, poliisin, alueiden ja kuntien) ohella auttaa edistämään vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista sekä **kitkemään kielteisiä käsityksiä paluusta** tekemällä yhteistyötä alkuperäyhteisöjen kanssa. Samoin EU:n ulkopuolella monenlaiset kansainväliset ja kansalaisjärjestöt sekä kansalliset viranomaiset ja muut alkuperämaiden toimijat osallistuvat palautettavien henkilöiden tukemiseen. EU:n edustustojen ja kolmansissa maissa olevien jäsenvaltioiden edustustojen olisi noudatettava EU:n yhteistä ja koordinoitua lähestymistapaa uudelleenkotouttamishankkeiden suunnittelussa, täytäntöönpanossa ja seurannassa.

Komissio hyödyntää kumppanimaissa saatuja kokemuksia uudelleenkotouttamisen kytkemisestä kehitysyhteistyöhön ja varmistaa tiiviissä yhteistyössä korkean edustajan kanssa koordinoinnin keskeisissä kumppanimaissa kaikkien palauttamis- ja uudelleenkotouttamisprosessiin osallistuvien osapuolten kesken, kansalliset ja paikalliset viranomaiset sekä kehitysyhteistyön toimijat mukaan lukien. Näillä mekanismeilla olisi helpotettava palautettavien henkilöiden ohjaamista asiaankuuluviin kehitysohjelmiin, joita kumppanimaissa on saatavilla ja jotka voivat edistää kestävästä uudelleenkotouttamista, kuten työpaikkojen luomista, koulutusta, taitojen kehittämistä ja sosiaalista osallisuutta.

EU:n edustustojen ja niitä tukevien Euroopan muuttoliikkeyhteyshenkilöiden olisi pyrittävä pitämään yllä jatkuvaa yhteydenpitoa maidensa sidosryhmien kanssa muun muassa paikallisen tilanteen ja ensisijaisten tavoitteiden ymmärtämiseksi, valmiuksien kehittämistarpeiden määrittämiseksi sekä taloudellisen ja operatiivisen tuen koordinoimiseksi. Samalla niiden on helpotettava Team Europe -lähestymistavan mukaisesti jäsenvaltioiden välistä tiedonvaihtoa ja toimien koordinointia aina kun se on mahdollista ja tarpeellista.

Myös **palauttamisasioiden koordinaattori** tukee yhdessä korkean tason palauttamisverkoston kanssa kansallisten viranomaisten koordinointia vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevissa strategioissa ja ohjelmissa edistääkseen kansallisten

toimien keskinäistä johdonmukaisuutta suhteessa tähän strategiaan sekä parhaiden käytäntöjen vaihtoa jäsenvaltioiden kesken.

Tulevat toimet

- Komissio varmistaa tiiviissä yhteistyössä korkean edustajan kanssa, että kaikkien paluu- ja uudelleenkotouttamisprosessiin osallistuvien toimintaa koordinoidaan kumppanimaissa niiden kokemusten pohjalta, joita näissä maissa on saatu uudelleenkotouttamisen kytkemisestä kehitysyhteistyöhön.
- **Palauttamisasioiden koordinaattori ja korkean tason palauttamisverkosto** tukevat toimia, joilla varmistetaan vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevien jäsenvaltioiden toimien yhtenäisyys ja johdonmukaisuus.

3.3 Kolmansista maista ja niiden välillä tapahtuvan muuttajien vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen tukeminen

EU on jo pitkään tukenut muuttajien vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista kolmansista maista kolmansiin maihin. Tämäntyyppisen tuen kautta voidaan tarjota välitöntä henkilökohtaista apua sitä tarvitseville henkilöille, tukea heitä vaaratilanteissa ja ahdingossa sekä edistää niiden yhteisöjen ja maiden kehitystä, joihin he palaavat ja uudelleenkotoutuvat, ja samaan aikaan tarjota hyötyjä myös kumppanimaille. Tällaista tukea jatketaan samanaikaisesti jäsenvaltioista tapahtuvan vapaaehtoisen paluun tukemisen kanssa, ja uudelleenkotouttamisen kestävyuden parantuminen ja kolmansien maiden kansallisten viranomaisten omavastuullisuuden vahvistuminen edistävät sitä.

Afrikan unionin, EU:n ja YK:n työryhmä

Afrikan unionin, Euroopan unionin ja Yhdistyneiden kansakuntien työryhmän perustaminen marraskuussa 2017 johti mittavan humanitaarisen evakuointioperaation käynnistämiseen ja sitä täydentävän uudelleenkotoutumistuen tarjoamiseen alkuperämaissa. Sen tuloksena on järjestetty yli 54 000 muuttajan vapaaehtoinen humanitaarinen paluu Libyasta kotimaahansa IOM:n ja Afrikan unionin jäsenvaltioiden avustuksella.

Kaikista EU:n rahoittamista hankkeista **EU:n ja Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) yhteinen muuttajien suojelua ja uudelleenkotouttamista koskeva aloite** on erityisen merkittävä, sillä se on mahdollistanut suojelun ja vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotoutumista koskevan tuen tarjoamisen yli **100 000 muuttajalle Libyassa, Nigerissä ja muissa Afrikan maissa** ja auttanut heitä palaamaan ja kotoutumaan uudelleen alkuperämaihinsa Länsi-, Keski- ja Itä-Afrikassa kestäväällä ja pysyvällä tavalla. Yhteisellä aloitteella on myös tuettu rajoitetusti EU:sta palaavien muuttajien uudelleenkotouttamista silloin, kun muita EU:n tai jäsenvaltioiden varoja ei ole ollut käytettävissä tähän tarkoitukseen.

Yhteisen aloitteen lisäksi EU on tukenut Afganistaniin ja Bangladeshiin muista kolmansista kauttakulku- ja kohdemaista, myös Iranista ja Pakistanista, palaavien henkilöiden vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista avustamalla Afganistanin uudelleenkotouttamista ja kehitysapua (RADA) sekä Bangladeshin kestävästä uudelleenkotouttamista ja muuttoliikkeen hallintaa (Prottasha) koskevia hankkeita, joita IOM toteuttaa. Näillä hankkeilla tuettiin laajasti myös EU:n alueelta kotiin palaavien afganistanilaisten ja bangladeshilaisten muuttajien kestävästä uudelleenkotoutumista.

Kumppanimailla, jotka ovat myös laittoman muuttoliikkeen kohde- ja kauttakulkumaita, on samanlaisia huolenaiheita ja tavoitteita, mitä tulee laittomasti maahan tulleiden palauttamiseen ja kestäväan uudelleenkotouttamiseen alkuperämaihin. Kumppanuuksia alueellisella ja monenvälisellä tasolla sekä kansainvälisten järjestöjen kanssa selvitetään tarkemmin muun muassa hyödyntäen niitä kokemuksia, joita marraskuussa 2017 perustettu Afrikan unionin, EU:n ja YK:n työryhmä on saanut myös muuttoliikkeestä Libyassa. Tällä innovatiivisella kolmenvälisellä lähestymistavalla, joka kokoaa yhteen kaikki asiaankuuluvat sidosryhmät, on tuettu tuloksellisesti vapaaehtoista paluuta Libyasta. Afrikan unioni on sitoutunut toimiin poliittisesti ennennäkemättömällä tavalla ja tukenut niitä puuttamalla operatiivisiin ja poliittisiin pullonkauloihin, esimerkiksi antamalla konsuliapua erityisen haastavissa olosuhteissa.

Tulevat toimet

- EU tukee muuttajien vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista kolmansista kauttakulku- ja kohdemaista alkuperämaihin muun muassa selvittämällä tarkemmin mahdollisia kumppanuuksia alueellisella ja monenvälisellä tasolla.

3.4 Tuloksellinen paluuneuvonta ja palveluihin ohjaaminen

On tärkeää, että muuttajille tarjotaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa oikea-aikaista, ajantasaista ja luotettavaa tietoa joko henkilökohtaisen tai verkkoneuvonnan kautta. Komissio tarkistaa ja päivittää **paluuneuvontaa koskevaa EU:n kehystä** säännöllisesti yhdessä Euroopan muuttoliikeverkoston kanssa jakaakseen paluuneuvontaa tarjoavien kansallisten rakenteiden perustamista ja toimintaa koskevia ajantasaisia parhaita käytäntöjä.

Lisäksi komissio tekee yhteistyötä Frontexin kanssa laatiakseen alan toimijoille pidemmällä aikavälillä kattavan palauttamista koskevan opetussuunnitelman, johon sisältyy palauttamispolitiikan ja -käytäntöjen kaikkia näkökohtia koskevaa opetusta. Opetussuunnitelmaan sisältyy muun muassa vapaaehtoiseen paluuseen ja uudelleenkotoutumiseen liittyviä erityismoduuleja, ja siihen sisällytetään olemassa olevia välineitä, kuten paluuneuvontaa

Paluuneuvonta lyhyesti

Onnistunut vapaaehtoisen paluun prosessi alkaa neuvojan ja muuttajan yksilöllisellä yhteydenpidolla ja vuoropuhelulla, jonka aikana muuttaja saa oikea-aikaista, ajantasaista ja asiaankuuluvaa tietoa asemastaan ja hänelle tarjotaan mahdollisuutta saada tukea vapaaehtoista paluuta varten. Tämä vuoropuhelu olisi käytävä mahdollisimman varhaisessa muuttoprosessin vaiheessa, tarvittaessa jo turvapaikkamenettelyn aikana, esimerkiksi jos henkilö on kotoisin maasta, jonka kansalaisten turvapaikkahakemusten hyväksymisaste on alhainen. Prosessin pitäisi tukea muuttajaa turvallisen ja ihmisarvoisen paluun suunnittelussa sekä rakentaa luottamusta ja yhteistyösuhdetta muuttajan ja neuvojan välille. Vuoropuhelussa on otettava huomioon muuttajan yksilölliset tarpeet ja haavoittuvuudet ja puututtava hänen huolenaiheisiinsa. Erityisesti alaikäisten kohdalla neuvonnassa on käytettävä lapsille soveltuvaa kieltä, ja siinä olisi otettava huomioon alaikäisen erityistilanne sekä varmistettava lapsen edun toteutuminen. Neuvonta edellyttää tiivistä yhteistyötä ja tietojenvaihtoa monien erilaisten kansallisten, kunnallisten ja paikallisten viranomaisten sekä muiden sidosryhmien, kuten turvapaikkaviranomaisten, välillä. Verkkoneuvonnan käyttö on lisääntynyt nykyisen pandemian aikana, ja se on jatkossakin hyödyllinen etäneuvonnan väline. Verkkoneuvontaa käytettäessä uudelleenkotouttamispalvelujen tarjoajat voivat osallistua neuvontatilaisuuksiin, mikä voi helpottaa jatkokeskustelua.

koskeva EU:n kehys ja **paluuneuvojen yhteinen opetussuunnitelma**. Myös alkuperämaissa toimivat asiaankuuluvat sidosryhmät voisivat tarvittaessa antaa oman panoksensa. Frontex tukee jäsenvaltioita lähettämällä pysyviin joukkoihin kuuluvia palauttamisasiantuntijoita, jotka on koulutettu paluuneuvontaan.

Tarjolla olevia mahdollisuuksia koskevan tiedon saamista ja jakamista sekä paluuneuvojen ja palveluntarjoajien välistä ohjaamista palveluihin pitäisi helpottaa hyödyntämällä paremmin olemassa olevia tietovälineitä, erityisesti **paluu- ja uudelleenkotouttamistukea koskevaa kartoitusta** ja **uudelleenkotouttamistuen työvälinettä**. Näitä tiedonhallintavälineitä on kehitettävä, jotta voidaan yksinkertaistaa uudelleenkotouttamistuen työvälineen käyttöä paluuneuvonnassa ja palveluihin ohjaamisessa ja helpottaa paluu- uudelleenkotouttamistukea koskevan kartoituksen tietojen säännöllistä päivittämistä ja analysointia. Tämä tukee ohjelmien seurantaan, maksimoi niiden käytön ja parantaa niiden laatua.

Tulevat toimet

- **Jäsenvaltioiden** olisi pyrittävä tavoittamaan laittomasti maahan tulleet varhaisessa vaiheessa aktiivisesti ja tehokkaasti huomioiden samalla asianmukaisesti näiden haavoittuvuudet sekä kehitettävä tehokkaita paluuneuvontarakenteita (sekä henkilökohtaista että verkkoneuvontaa varten) **paluuneuvontaa koskevan EU:n kehyksen** mukaisesti.
- **Eurooppalaisen palautus- ja uudelleenkotouttamisverkoston** olisi viimeisteltävä paluuneuvojen yhteinen opetussuunnitelma vuoden 2022 puoliväliin mennessä.
- **Frontexin** olisi yhteisen opetussuunnitelman hyväksymisen jälkeen tehostettava paluuneuvontaa koskevaa koulutustaan erityisesti pysyvien joukkojen palauttamisasiantuntijoiden osalta.
- Jäsenvaltioiden olisi päivitettävä **paluu- ja uudelleenkotouttamistukea koskevaa kartoitusta** säännöllisesti ja usein ja yksinkertaistettava **uudelleenkotouttamistuen työvälineen** käyttöä paluuneuvontaan ja palveluihin ohjaamiseen liittyvissä prosesseissa. Komissio tulee tarjoamaan tätä varten säännöllistä koulutusta.
- **Komission** olisi **Frontexin** tuella kehitettävä edelleen EU:n tason tietovälineitä, kuten paluu- ja uudelleenkotouttamistukea koskevaa kartoitusta ja uudelleenkotouttamistuen työvälinettä, muun muassa edistämällä niiden **yhteentoimivuutta palauttamistapausten kansallisten hallintajärjestelmien kanssa**, ja huolehdittava niiden **hallintorakenteiden** asianmukaisuudesta.

3.5 Tuen laadun varmistaminen

Vapaaehtoiseen paluuseen myönnettävä tuki kattaa monenlaisia paluuta valmistelevia toimia, joihin kuuluu neuvontaa, terveydenhuoltoa ja psykologista tukea sekä taloudellista, oikeudellista ja logistista apua matkustamiseen. Tukea tarjotaan usein yhdessä saapumisen jälkeisen tuen ja uudelleenkotoutumistuen kanssa, jotta palautettavat henkilöt voivat löytää tai luoda uusia mahdollisuuksia paluumaassa muun muassa niin, että paikallisyhteisö osallistuu kotouttamiseen heti saapumisen jälkeen ja pidemmällä aikavälillä.

Kansallisesti hallinnoitavat keskitetyt uudelleenkotouttamispalvelut

Tunisiassa EU:n Afrikka-hätärahastosta rahoitetaan sosioekonomista uudelleenkotouttamista ja tuetaan Tunisian hallinnoiman uudelleenkotouttamismekanismin perustamista. Tavoitteena on vahvistaa Tunisian viranomaisten valmiuksia toteuttaa uudelleenkotouttamista kansallisella ja paikallistasolla sekä tehostaa EU:n jäsenvaltioiden välistä koordinointia siten, että edistetään ohjaamista kansallisen uudelleenkotouttamismekanismin piiriin.

Armeniassa eurooppalainen palautus- ja uudelleenkotouttamisverkosto tukee yhteistyössä kansallisten viranomaisten kanssa perustettua uudelleenkotouttamisen tukikeskusta, joka tarjoaa neuvontaa ja ohjausta palvelujen ja paikallisten ja kansainvälisten hankkeiden pariin sekä seuraa uudelleenkotouttamissuunnitelman toteutumista.

Nämä hankkeet osoittavat, miten alkuperämaat voivat tarvittavan institutionaalisen tuen turvin perustaa keskitetyn palvelupisteen uudelleenkotouttamisen kaikkia vaiheita varten hyödyntäen kansallista mekanismia henkilöiden ohjaamiseksi uudelleenkotouttamispalvelujen tarjoajien puoleen.

uudelleenkotoutumistuen tarjoajan mukaan. Lisäksi eri avunantajat, viranomaiset, uudelleenkotoutumistuen tarjoajat ja paikalliset kumppanit soveltavat usein erilaisia arviointiperusteita ohjelmien onnistumisen arviointiin, mikä vaikeuttaa uudelleenkotoutumistukea koskevien tietojen vertailua ja vähentää niiden arvoa poliittisen päätöksenteon kannalta.

Yhteisten normien puuttuminen ja kansallisten ohjelmien hajanaisuus voivat **vaikuttaa kielteisesti palauttamisen hyväksyttävyyteen** sekä laittomasti maahan tulleiden että kolmansien maiden näkökulmasta. Tämä vaikuttaa erityisesti siihen yhteiseen työhön, jota useat jäsenvaltiot tekevät Frontexin tuella tai palauttamisen tukijärjestelyn yhteydessä.

Näiden puutteiden korjaamiseksi on olennaisen tärkeää, että vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotoutumista koskevaa tukea tarjoavien tahojen työ täyttää tiukat vaatimukset.

Tämän tuen pitäisi olla räätälöityä, sitä olisi tarjottava henkilön saapuessa, ja siinä olisi otettava huomioon yksilölliset kyvyt ja erityistarpeet erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien osalta. Lasten osalta paluumaan olosuhteita on tarkasteltava tapauskohtaisesti ottaen huomioon yksilölliset olosuhteet ja perhetilanne. Näin varmistettaisiin, että muuttajat saavat tarvitsemansa avun heti saapuessaan, mikä tekisi paluusta kestävä. **Ilman huoltajaa olevien alaikäisten ja muuttajalasten** tarpeet ovat EU:n turvapaikkajärjestelmän ja muuttoliikkeen hallinnan keskeisiä poliittisia painopisteitä. On ratkaisevan tärkeää tarjota lapsille laadukasta tukea vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen yhteydessä ja ottaa ensisijaisesti huomioon lapsen etu, jotta tämä voi rakentaa itselleen tulevaisuuden alkuperämaassa.

Korkealaatuinen tuki lisää kestävä uudelleenkotoutumisen todennäköisyyttä. Ei kuitenkaan ole olemassa **yhteisiä laatuvaatimuksia**, joiden perusteella voitaisiin suunnitella vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotoutumisen tuen sisältöä ja muotoa tai arvioida uudelleenkotouttamispalvelujen tarjoajien valmiuksia, jotka viime kädessä määrittävät, voivatko EU ja sen jäsenvaltiot tarjota tukea kolmansissa maissa menestyksekkäästi. Tämän seurauksena tuen laatu, sisältö ja johdonmukaisuus vaihtelevat suuresti palauttavan jäsenvaltion, vastaanottavan kolmannen maan ja

Komissio aikoo kehittää **uudelleenkotouttamispalvelujen tarjoajia koskevan laatukeyhksen**, jossa määritellään yhteiset vaatimukset EU:n rahoituksen myöntämiselle. Nämä vaatimukset kattavat organisaatiota ja projektinhallintaa koskevat vaatimukset ja aineellisen tuen ehdot. Laatukeyhys sisältää myös keskeiset suoritusindikaattorit, jotka koskevat muun muassa oikea-aikaisuutta, vaatimusten noudattamista ja palvelutasoa. Niiden avulla saadaan kerättyä vertailukelpoisempaa tietoa uudelleenkotoutumistuesta. Keyhksessä otetaan asianmukaisesti huomioon haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien, kuten ilman huoltajaa olevien alaikäisten, perheiden, vammaisten ja ihmiskaupan uhrien, erityistarpeet. Keyhksessä korostetaan myös kumppanimaiden omavastuullisuuden vaalimisen merkitystä ja sellaisten paikallisten uudelleenkotouttamispalvelujen tarjoajien kehittämistä, jotka tuntevat paremmin paikalliset olosuhteet ja joilla voi sen ansiosta olla paremmat valmiudet toimia paikallisessa ympäristössä ja kustannustehokkaammin. Kumppanimaiden toimijoiden osallistuminen voisi hyödyttää myös laatukeyhksen kehittämistä.

Laatukeyhys lisää EU:n ja sen jäsenvaltioiden **vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen järjestelmien uskottavuutta, tukee uudelleenkotouttamispalvelujen tarjoajien valmiuksien kehittämistä, parantaa ja yhdenmukaistaa yksilöllisen tuen laatua ja sisältöä** sekä **helpottaa ohjelman seurantaa** ja arviointia. Laatukeyhksellä voidaan myös tukea palauttamisen tukijärjestelyn täytäntöönpanoa ja lisätä jäsenvaltioiden yhteisten palauttamistoimien hyväksyttävyyttä kolmansien maiden näkökulmasta yhdenmukaistamalla kansallisia lähestymistapoja sekä laatimalla tuen muotoja ja tyyppejä koskevat yhteiset menettelyt ja säännöt.

Tulevat toimet

- **Komissio** tarjoaa vuoden 2022 puoliväliin mennessä yhteistyössä jäsenvaltioiden, Frontexin ja Euroopan palautus- ja uudelleenkotouttamisverkoston kanssa yhteisiin laatustandardeihin perustuvan **laatukeyhksen uudelleenkotouttamispalvelujen tarjoajille** ja edistää sen käyttöä.
- **Frontex** soveltaa laatukeyhystä hallinnoidessaan yhteisiä uudelleenkotouttamispalveluja, joita tarjotaan kansallisten viranomaisten Frontexin puoleen ohjaamille palautettaville henkilöille.

3.6 Uudelleenkotouttamistuen kestävyys ja kumppanimaiden omavastuullisuuden edistäminen

Vapaaehtoista paluuta ja kestävästä uudelleenkotouttamista koskeva yhteistyö on keskeinen osa kattavia ja molempia osapuolia hyödyttäviä alkuperä- ja kauttakulkumaiden kanssa solmittuja muuttoliikekumppanuuksia, joita EU aikoo lujittaa uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen nojalla. **Alkuperämailla on parhaat edellytykset luoda kansalaisilleen, myös paluumuuttajille, taloudellisia ja sosiaalisia tulevaisuuden mahdollisuuksia.** Monet syyt voivat kuitenkin heikentää niiden omavastuullisuutta uudelleenkotouttamisprosessissa. Osa näistä syistä liittyy kapasiteetin, julkisten palvelujen sekä poliittisten, lainsäädännöllisten ja operatiivisten kehysten puutteisiin. Uudelleenkotouttamisprosessiin osallistuvien julkisten palvelujen, kuten terveydenhuolto-, koulutus- tai työvoimapalvelujen, puoleen ohjaaminen saattaa olla riittämätöntä koordinoinnin puutteellisuuden ja tarjotun palvelun heikon laadun vuoksi. Myös riittämätön

synergia kansainvälisten toimijoiden työn ja alkuperämaiden laatimien kehysten ja aloitteiden, myös rinnakkaisten rakenteiden, välillä voi vaikuttaa haitallisesti.

Kestävä uudelleenkotouttaminen

Kestävyys on monitahoinen käsite, joka kattaa yksilön tarpeet ja haavoittuvuudet, taloudellisen, sosiaalisen ja psykososiaalisen uudelleenkotoutumisen yhteisöön, kustannustehokkuuden avunantajien kannalta ja paikallisen kehityksen edistämisen. Yksittäisten palautettavien henkilöiden tukemisen lisäksi kestävä uudelleenkotouttaminen laajempaan tavoitteena on parantaa vastaanottavien yhteisöjen, yksityisen sektorin ja paikallisten sidosryhmien valmiuksia. Pyrkimyksenä on kannustaa kumppanimaita ottamaan vastuu prosessista, jonka tavoitteena on kotouttaa ja lopulta palauttaa maan kansalaisia ja ottaa heidät takaisin osana laajempia maan kehitystä ja muuttoliikkeen hallintaa koskevia tavoitteita.

EU tukee ja edistää sitä, että **alkuperämaat ottavat uudelleenkotouttamisprosessista asteittain enemmän vastuuta** kumppanimaisissa toteutettavissa kansallisissa ja paikallisissa aloitteissa, puuttamalla joihinkin edellä kuvatuista ongelmista kestävyden ja paikallisen tilanteen huomioimisen varmistamiseksi sekä tehokkuuden lisäämiseksi. Tarvittaessa EU:n toimia olisi kohdennettava myös kansalaisyhteiskuntaan ja yksityiseen sektoriin niiden vahvuuksien hyödyntämiseksi. EU:n olisi tuettava 'koko hallinnon kattavan lähestymistavan' kehittämistä uudelleenkotouttamiseen parantamalla

suunnittelua ja lisäämällä synergioita kansallisten ja paikallisten kehitysstrategioiden kanssa sekä kehittämällä julkisten palvelujen kykyä vastata palautettavien henkilöiden erityistarpeisiin kunnioittaen samalla sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tarpeita. Myös Frontexin olisi tuettava kumppanimaiden valmiuksien vahvistamista vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen alalla toimeksiantonsa mukaisesti. Tähän sisältyy yhteyshenkilöiden lähettäminen kolmansiin maihin avustamaan takaisinoton ja uudelleenkotouttamisen järjestämisessä, paikallisten valmiuksien kehittämisessä ja omavastuullisuuden edistämisessä.

Voidakseen maksimoida uudelleenkotoutumistuen vaikutuksen osana kansainvälisiä kumppanuuksia, jotka ovat uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen keskeinen osa, EU **auttaa vahvistamaan kolmansien maiden hallintoelimiä ja muuttoliikkeen hallintorakenteita ja pyrkii välttämään** sellaisten **rinnakkaisten järjestelmien perustamista**, joita hallinnoivat joko avunantajat tai uudelleenkotouttamispalvelujen tarjoajat. Tällaisen tuen pitäisi vahvistaa kansallisten ja paikallisten viranomaisten ja uudelleenkotouttamispalvelujen tarjoajien valmiuksia hallinnon sisällä esimerkiksi tarjoamalla koulutusta ja tukemalla politiikka- ja toimintakehysten kehittämistä ja täytöntöönpanoa, mikä parantaisi kestävyttä ja vähentäisi riippuvuutta ulkoisista palveluntarjoajista ja avunantajien rahoituksesta. Alkuperäimaita kannustetaan ja tuetaan ottamaan enemmän vastuuta palautettavien henkilöiden vastaanottamisesta ja ohjaamisesta esimerkiksi perustamalla keskitettyjä palvelupisteitä, jotka parantavat julkisten palvelujen saatavuutta ja koordinoivat ohjaamista uudelleenkotouttamispalveluihin ja muihin kehityshankkeisiin, yksityisen sektorin asianmukaisella tuella. Paikallisyhteisöjen osallistumista olisi lisättävä muun muassa tarjoamalla paikallisväestölle yhteisöperustaisia uudelleenkotouttamisohjelmia.

Tämä lisää myös **yhdenmukaisuutta** EU:n ja muiden avunantajien kumppanimaissa tukemien **kehitysohjelmien kanssa**. Strategisella tasolla kumppanuusvuoropuhelu kumppanimaiden kanssa auttaa ottamaan huomioon strategiset painopisteet uudelleenkotouttamisohjelmien suunnittelussa ja toteuttamisessa, kun taas operatiivisella tasolla parempi koordinointi ja tiedonhallinta, joita helpotetaan strategiassa esitetyillä ohjaus- ja tiedonvaihtovälineillä, auttavat maksimoimaan resurssien käytön ja parantamaan palveluihin ohjaamisen laatua kaikissa ohjelmissa. Uudelleenkotouttamistuen tehokkuuden varmistamiseksi olisi otettava asianmukaisesti huomioon paikallinen tilanne ja dynamiikka.

Tulevat toimet

- **Komissio** aikoo integroida paluu- ja uudelleenkotouttamiskysymykset mahdollisimman kattavasti kumppanimaissa kansallisella ja paikallisella tasolla tapahtuvaan kehitysohjelmien suunnitteluun; ohjaamista kehitysohjelmiin (kuten tekniseen ja ammatilliseen koulutukseen ja työpaikkojen luomiseen) olisi lisättävä. Komission yksiköt, Euroopan ulkosuhdehallinto ja EU:n edustustot tekevät tämän suhteen tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden ja paikallisten uudelleenkotouttamispalvelujen tarjoajien kanssa.
- **Komissio** tukee tiiviissä yhteistyössä korkean edustajan kanssa uudelleenkotouttamista koskevien oikeudellisten, toimintapoliittisten ja operatiivisten kehysten kehittämistä ja täytäntöönpanoa kumppanimaissa.
- Edistääkseen kumppanimaiden omavastuullisuutta uudelleenkotouttamisen suhteen **komissio** ja kaikki sidosryhmät tekevät kyseisten maiden viranomaisten ja paikallisyhteisöjen kanssa yhteistyötä uudelleenkotouttamisohjelmien suunnittelussa ja täytäntöönpanossa.
- **Komissio** tukee – tarvittaessa **Frontexin** tuella – kolmansien maiden valmiuksien vahvistamista vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevien palvelujen tarjoamisessa.

3.7 Vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen rahoitus

EU on ollut vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehysten yhteydessä **merkittävä toimija** vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen tukemisessa täydentäen ja tukien jäsenvaltioidensa kansallisia toimia. Arviolta 75 prosenttia avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelmien kustannuksista katettiin EU:n rahoituksella ja loput kansallisista talousarvioista.

Uudessa, vuosien 2021–2027 rahoituskehyksessä EU vahvistaa rooliaan entisestään, ottaa huomioon tässä strategiassa asetetut painopisteet, tukee strategian täytäntöönpanoa asianomaisissa rahastoissa ja huolehtii koordinoinnista koko prosessin ajan. Komissio tukee **vuosien 2021–2027 turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF)** kautta jäsenvaltioiden toimia, joilla pyritään lisäämään vapaaehtoista paluuta EU:sta, sekä myöntää rahoitusta avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelyihin ja alkuvaiheen uudelleenkotouttamiseen palautettavien henkilöiden kotimaissa. Lisäksi se vastaa taloudellisesta tuesta EU:n tason tietovälineiden, kuten uudelleenkotouttamistuen työvälineen ja paluu- ja uudelleenkotouttamistukea koskevan kartoituksen, ylläpitoon ja kehittämiseen sekä valmiuksien vahvistamiseen jäsenvaltioissa. Frontex tarjoaa tällä alalla täydentävää

tukea toteuttamalla palauttamista valmistelevia ja palauttamisen jälkeisiä toimia. Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta rahoitettavat ja Frontexin toteuttamat toimet kohdistuvat pääasiassa uudelleenkotouttamistuen varhaisiin vaiheisiin ja yksittäisille palautettaville henkilöille annettavaan erityistukeen.

Naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline (NDICI) – Globaali Eurooppa ja liittymistä valmisteleva tukiväline (IPA III) edistävät tämän strategian täytäntöönpanoa muun muassa auttamalla EU:n ulkopuolisissa kauttakulku- tai kohdemaissa olevia muuttajia ja heidän perheitään palaamaan vapaaehtoisesti ja uudelleenkotoutumaan kotimaahansa. Naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen – Globaali Eurooppa 79,5 miljardin euron kokonaismäärärahoista alustavasti 10 prosenttia osoitetaan erityisesti toimiin, joilla tuetaan muuttoliikkeen ja pakkomuuton hallintaa ja hallinnointia sekä puututaan laittoman muuttoliikkeen ja pakkomuuton perimmäisiin syihin, siltä osin kuin toimet kohdistuvat suoraan muuttoliikkeeseen ja pakkomuuttoon liittyviin erityishaasteisiin. Nämä rahastot täydentävät turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston toimia ja perustuvat lähestymistapaan, joka on räätälöity kansalliset ja alueelliset erityispiirteet huomioiden. Niillä edistetään myös EU:sta palaavien muuttajien ja heidän perheidensä uudelleenkotouttamista erityisesti kehittämällä kumppanimaiden rakenteita ja valmiuksia sekä toteuttamalla tukiohjelmiä, jotka hyödyttävät sekä palautettavia henkilöitä että vastaanottavia yhteisöjä.

Lisäksi NDICI – Globaali Eurooppa- ja IPA III -välineillä tuetaan alkuperämaiden kansallisia viranomaisia ja toimijoita ottamaan enemmän vastuuta alueensa paluu- ja uudelleenkotouttamistoimista. Tähän pyritään muun muassa vahvistamalla niiden valmiuksia ohjata palautettavat henkilöt tehokkaiisiin uudelleenkotouttamisohjelmiin ja auttamalla niitä laatimaan toimiva oikeudellinen ja toimintapoliittinen kehys sekä luomaan tarvittavat tietovälineet ja koordinoitirakenteet.

Näillä kahdella rahoitusvälineellä tuetaan myös tärkeimpiä kauttakulku- ja kohdemaita, jotta ne voivat kehittää valmiuksiaan tarjota suojelua ja tukea vapaaehtoista paluuta niiden alueelta huomioiden muuttajien tarpeet, mukaan lukien haavoittuvuudet, perusoikeusnäkökohdat ja kansainvälisen suojelun tarve.

Komissio ottaa tämän strategian prioriteetit huomioon suunnitellessaan **yksittäisiä kumppanimaita ja -alueita** koskevia vapaaehtoiseen paluuseen ja uudelleenkotouttamiseen liittyviä aloitteitaan. Kumppanimaat ja -alueet, jotka voisivat hyötyä strategian mukaisista tukimuodoista, yksilöidään ohjelmasuunnittelun yhteydessä.

Lisäksi komissio **rahoittaa** vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevaa **tutkimusta** tukeakseen strategian täytäntöönpanoa ja vahvistaakseen tietopohjaa. Paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevia odotuksia ja käsityksiä olisi tutkittava tarkemmin, ja uudelleenkotouttamisen tehokkuutta ja kestävyyttä olisi arvioitava perusteellisesti.

Tulevat toimet

- **Komissio** ottaa tämän strategian tavoitteet huomioon turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston mukaisissa **jäsenvaltioiden monivuotisissa ohjelmissa** sekä naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen – Globaali Eurooppa ja liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA III) ohjelmasuunnittelussa.

- **Jäsenvaltioiden** olisi jatkettava niiden alueelta palaavien muuttajien vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen tukemista myös **kansallisista talousarvioistaan**.
- **Komissio** tukee vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevaa tutkimusta.

Seuraavat vaiheet

Vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen edistäminen on keskeinen strateginen tavoite, kuten uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa esitetään.

Komissio tekee tarvittaessa yhteistyötä korkean edustajan, jäsenvaltioiden, Frontexin, EU:n edustustojen, kumppanimaiden sekä muuttoliikepolitiikkaan osallistuvien sidosryhmien ja kansainvälisten järjestöjen kanssa tämän strategian kaikkien näkökohtien täytäntöönpanemiseksi varmistaakseen, että EU:n ja jäsenvaltioiden järjestelmät suunnitellaan ja koordinoidaan hyvin, jotta niillä voidaan edistää ja tukea tuloksellista ja humaania vapaaehtoista paluuta ja kestäviä uudelleenkotouttamisohjelmia.

Tiivis yhteistyö kumppanimaiden kanssa on ratkaisevan tärkeää strategian monien osa-alueiden täytäntöönpanossa. Uusi muuttoliike- ja turvapaikkasopimus merkitsee ajattelutavan muutosta EU:n suhteissa kansainvälisiin kumppaneihin muuttoliikeasioiden saralla. Sen johdosta komissio ryhtyy tiiviissä yhteistyössä korkean edustajan kanssa ensisijaisten maiden kanssa paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevaan yhteistyöhön, joka on osa kattavia, tasapainoisia, räätälöityjä ja molempia osapuolia hyödyttäviä muuttoliikekumppanuuksia ja joka pohjautuu jo rakennettuun luottamukseen ja vahvistaa sitä.

Entistä parempi oikeudellinen kehys helpottaa osaltaan strategian tehokasta täytäntöönpanoa. Komissio tekee yhteistyötä Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa edistyksen saavuttamiseksi uutta muuttoliike- ja turvapaikkasopimusta sekä uudelleenlaadittua palauttamisdirektiiviä koskevissa neuvotteluissa ja niiden saattamiseksi päätökseen. Strategian tavoitteiden saavuttamiseksi on maksimoitava Frontexin laajennettu toimeksianto, pysyvien joukkojen käyttöönotto ja Frontexin valmiuksien kehittäminen vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen tukemiseksi.

Komissio seuraa strategian täytäntöönpanoa erityisesti Euroopan muuttoliikeverkoston puitteissa ja käymällä säännöllisesti keskusteluja Euroopan parlamentin kanssa ja jäsenvaltioiden kanssa neuvostossa.