



Bryssel, 3. lokakuuta 2025
(OR. en)

9205/25

LIMITE

JAI 647
MIGR 183
COMIX 150

IS
LI
CH
NO

Toimielinten välinen asia:
2025/0059(COD)

ILMOITUS

Lähetäjä:	Puheenjohtajavaltio
Vastaanottaja:	Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto
Asia:	Puheenjohtajavaltion tausta-asiakirja muiden jäsenvaltioiden tekemien palauttamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta

Palauttamispolitiikan tehostaminen on ollut viime vuosina tärkeä aihe. On syytä varmistaa, että politiikka toimii tehokkaasti ja että EU:sta kolmansiin maihin suuntautuvien palautusten määrä saadaan kasvuun, jotta eurooppalaisissa yhteiskunnissa syntyy luottamus hallitusten kykyyn hallinnoida muuttoliikettä ja kohdentaa resurssit kansainvälistä suojelua tarvitseville. Kaikille niille kolmansien maiden kansalaisille, jotka eivät suojelua tarvitse, tehokas palauttamispolitiikka on samalla selkeä viesti siitä, ettei vaarallinen matka Euroopan unioniin kannata. Näin pystytään estämään ihmisten joutuminen hengenvaaraan.

Palauttamispolitiikan tehostamiseen ei ole tarjolla pikaratkaisua. Prosessi on monimutkainen ja vie aikaa, ja siinä on mukana monia tahoja ja viranomaisia sekä jäsenvaltioista että kolmansista maista.

Palauttamispolitiikan tehostamiseksi tarvitaan ennen kaikkea ajantasainen oikeudellinen kehys, joka vastaa jäsenvaltioiden tarpeisiin ja mahdollistaa nopeat ja tehokkaat palautukset. Euroopan komissio vastasi EU-johtajien kehotukseen laatia pikaisesti ehdotus uudeksi palauttamislainsäädännöksi esittämällä ehdotuksensa viime maaliskuussa. Asiantuntijat ovat siitä lähtien keskustelleet tiiviisti komission ehdotuksesta palauttamisasetukseksi, jolla luodaan EU:n yhteinen palauttamisjärjestelmä ja varmistetaan, että viranomaiset pystyvät suorittamaan palautukset nopeasti ja tehokkaasti.

Ehdotus on hyvin monipolvinen ja yksityiskohtainen, ja sen käsitteleminen vie aikaa. Katsomme kuitenkin, että päivitetyt ja ajantasaiset säännöt laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi on saatava kiireesti voimaan. Olemme vakuuttuneita siitä, että saamme vahvistettua kannan palauttamisasetusta koskevaan ehdotukseen ennen Tanskan puheenjohtajakauden päättymistä päättäväisen ja ahkeran työmme sekä jäsenvaltioiden herkeämättömien ponnistelujen ansiosta. Luotamme jäsenvaltioiden tukeen tässä haastavassa työssä.

Ehdotetussa palauttamisasetuksessa on useita uutuuksia. Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kokouksessa lokakuussa on tarkoitus keskustella yhdestä suurimmista uutuuksista: ehdotetusta muiden jäsenvaltioiden tekemien palauttamispäätösten pakollisesta vastavuoroisesta tunnustamisesta.

Vastavuoroinen tunnustaminen

Kysymys vastavuoroisesta tunnustamisesta on noussut viime vuosina korkeimmalle tasolle, ja Eurooppa-neuvosto on kehottanut¹ jäsenvaltioita tunnustamaan toistensa palauttamispäätökset. Vastavuoroinen tunnustaminen ei ole uusi väline, vaan siitä sovittiin vapaaehtoisena ratkaisuna jo vuonna 2001. Keskustelut tästä välineestä käynnistettiin ensimmäistä kertaa uudelleen vuosina 2018–2019 käsiteltäessä uudelleenlaadittua palauttamisdirektiiviä koskevaa neuvoston neuvotteluvaltuutusta. Kyseiseen neuvoston valtuutukseen lisättiin välineen osalta joitakin tiukempia säännöksiä, mutta osa jäsenvaltioista piti valitettavana sitä, ettei uudelleenlaaditussa versiossa esitetty merkittävää ratkaisua palauttamispäätösten vastavuoroisen tunnustamisen osalta.

Komissio on palauttamisasetusta koskevassa ehdotuksessaan tiukentanut vastavuoroista tunnustamista koskevia säännöksiä huomattavasti: muiden jäsenvaltioiden palauttamispäätösten tunnustamisesta tulisi pakollista siirtymäkauden jälkeen. Komissio pitää pakollista vastavuoroista tunnustamista yhtenä ehdottamansa yhteisen eurooppalaisen palauttamisjärjestelmän kulmakivenä.

Komission ajatuksena on, että pakollinen vastavuoroinen tunnustaminen on selkeä viesti paitsi kaikille laittomasti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille myös omille kansalaisille siitä, että kun palauttamispäätös on yhdessä jäsenvaltiossa tehty, se pannaan täytäntöön kaikkialla Schengen-alueella. Komission mukaan tämä hillitsisi pakenemista ja edelleen liikkumista, joka on edelleen merkittävä haaste, ja kannustaisi vapaaehtoiseen paluuseen. Vastavuoroista tunnustamista helpottava käytännön väline olisi eurooppalainen palauttamismääräys, joka komission mukaan täydentää jäsenvaltioiden tekemiä palauttamispäätöksiä ja sisältää niiden keskeiset osat. Se yksinkertaistaisi menettelyjä ja auttaisi välttämään päällekkäisyyksiä, eikä jäsenvaltioiden tarvitsisi aloittaa palauttamisprosessia alusta, vaan ne voisivat siirtyä suoraan palauttamispäätöksen täytäntöönpanovaiheeseen.

¹ Esim. Eurooppa-neuvoston päätelmät 9. helmikuuta 2023, 1/23.

Kun ehdotetusta palauttamisasetuksesta keskusteltiin kotouttamis-, maahanmuutto- ja maastapoistamistyöryhmän (IMEX) kokouksissa, monet jäsenvaltiot painottivat joustavuuden tarvetta ja hallinnollisen taakan riskiä, myös vastavuoroisen tunnustamisen ja eurooppalaisen palauttamismääräyksen yhteydessä. Monet jäsenvaltiot katsovat, että erilaiset oikeudelliset, käytännölliset ja operatiiviset kysymykset johtavat tilanteeseen, jossa kansallisen palauttamispäätöksen tekeminen olisi toisen jäsenvaltion tekemän päätöksen tunnustamista kevyempi, nopeampi ja tehokkaampi ratkaisu.

Puheenjohtajavaltio ymmärtää palauttamispäätösten pakollisen vastavuoroisen tunnustamisen välittämän viestin tärkeyden, mutta tiedostaa myös jäsenvaltioiden vahvan vaatimuksen joustavuudesta. Se voitaisiin ottaa huomioon tekemällä eräitä muutoksia komission ehdottamiin pakollista vastavuoroista tunnustamista koskeviin säännöksiin.

Puheenjohtajavaltio onkin lisännyt kompromissiehdotukseensa pakolliseen vastavuoroiseen tunnustamiseen sovellettavia *lisäpoikkeuksia*. Tärkein on se, että kun uuden palauttamispäätöksen tekemisen katsotaan johtavan nopeampaan ja tehokkaampaan palauttamiseen tai maastapoistamiseen, jäsenvaltion sallitaan valita tämä ratkaisu nopean palauttamisen varmistamiseksi. Poikkeusta sovelletaan myös silloin, kun kolmannen maan kansalainen siirretään toiseen jäsenvaltioon Schengenin rajasäännösten 23 a artiklan mukaisesti tai kahdenvälisen sopimusten tai järjestelyjen nojalla. Kompromissiehdotuksessa täsmennetään myös, että Dublin-tapaukset eivät kuulu asetuksen soveltamisalaan.

Lisäksi *jäsenvaltioille olisi annettava enemmän aikaa ennen kuin vastavuoroisesta tunnustamisesta tulee pakollista*, jotta tähän tärkeään askeleeseen voitaisiin valmistautua paremmin. Vastavuoroisesta tunnustamisesta pitäisi tulla pakollista kolmen vuoden kuluttua sopimuksen voimaantulosta komission ehdottaman yhden vuoden sijasta.

Puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksessa **esitetään myös**, että eurooppalaisen palauttamismääräyksen käyttämisen ei pitäisi olla pakollista, jotta ei aiheutuisi jäsenvaltioiden huolenaiheena olevaa tarpeetonta hallinnollista raskautta, ja että asetuksesta poistetaan monimutkainen korvausmekanismi, jolla palauttamiseen liittyvät kustannukset korvataan täytäntöönpanevalla jäsenvaltiolla, kun palauttamispäätöksen on tehnyt toinen jäsenvaltio.

Näillä seikoilla **on tarkoitus tarjota myös tarvittavaa joustavuutta**, jota jäsenvaltiot toivovat.

Tulevaisuuden tarpeet huomioon ottavan mekanismin luomiseksi ehdotamme myös, että **komissio arvioi pakollisen vastavuoroisen tunnustamisen tehokkuutta myöhemmin** ja että on mahdollista esittää kohdennettuja muutoksia.

Puheenjohtajavaltio katsoo, että kaikki edellä mainitut seikat tuovat lisäjoustoa jäsenvaltioille ja mahdollistavat näin sen, että palauttamispäätösten pakollinen vastavuoroisen tunnustaminen Euroopan unionissa voi alkaa lähitulevaisuudessa. Tämä olisi vahva viesti siitä, että palauttamista ei voi välttää pakenemalla toiseen jäsenvaltioon, ja auttaisi samalla varmistamaan, että palautukset tapahtuvat mahdollisimman ripeästi ja sujuvasti. On myös tärkeää, että jäsenvaltiot osoittavat tällä asetuksen osa-alueella halukkuutta kompromissiin, jotta ehdotuksen käsittelyssä päästään eteenpäin.

Ministereitä pyydetään hyväksymään edellä esitetty ratkaisu lokakuussa pidettävässä oikeus- ja sisäasioiden neuvoston istunnossa, jotta muiden jäsenvaltioiden tekemien palauttamispäätösten pakollinen vastavuoroisen tunnustaminen voisi toteutua.

Ministereitä pyydetään myös kommentoimaan pakolliseen vastavuoroiseen tunnustamiseen sovellettavien lisäpoikkeuksien laajuutta ja luonnetta, jotta vastavuoroisen tunnustamisen kaikkien mahdollisuuksien hyödyntäminen ja joustavuuden säilyttäminen saadaan tasapainoon.