Sisäministeriö LAUSUNTO SM2020-00124

MMO Kiuru Berit(SM) 27.05.2020

Viite
E 53/2020 vp

Asia
OSA; Hallintovaliokunnan kuuleminen 28.5.2020 klo 12:15; E 53/2020 vp; Valtioneuvoston selvitys: Ehdotus koordinaatiomekanismiksi liittyen eri politiikkasektoreiden hyödyntämiseen paluu- ja takaisinottoyhteistyössä kolmansien maiden kanssa (koordinaatiomekanismi)

Ehdotuksessa on kyse koordinaatiomekanismista, jolla aktivoidaan eri politiikkatoimien hyödyntämistä kannustimena edistettäessä kolmansien maiden yhteistyötä palautusten ja takaisinoton suhteen. Ehdotuksella ei muuteta lainsäädäntöä tai luoda uusia toimivaltuuksia. Mekanismi tukee eri politiikkatoimien soveltamisesta käytävää keskustelua ja selkiyttää asioiden käsittelyä neuvoston rakenteissa. Siihen on sisällytetty elementtejä, joilla varmistetaan eri politiikkasektoreiden välinen oikea tasapaino. Koordinaatiomekanismia koskeva asiakirja on tarkoitus viedä Coreperin hyväksyttäväksi Kroatian puheenjohtajuuskaudella.

EU:n palauttamispolitiikan tehostaminen on välttämätöntä osana kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen. Siinä onnistuminen riippuu pitkälti yhteistyöstä lähtömaiden kanssa. Yhteistyötä kolmansien maiden kanssa on pyritty vuosien mittaan kehittämään muun muassa takaisinottosopimusten ja -järjestelyjen avulla. Haasteita kuitenkin riittää ja palautusten tehokkuutta heikentää kolmansien maiden haluttomuus identifioida kansalaisiaan, myöntää heille matkustusasiakirjoja ja hyväksyä muita kuin vapaaehtoisesti palaavia. Tarvitaan uudenlaisia ratkaisuja, joilla kehitetään EU:n kolmasmaayhteistyötä palautusten ja takaisinoton suhteen.

Tarve hyödyntää eri politiikkasektoreiden toimia kannustimena takaisinottoyhteistyön parantamiseen on nostettu esiin Eurooppa-neuvoston päätelmissä, viimeksi lokakuussa 2018. Päätelmissä mainitaan erityisesti kauppa-, viisumi- ja kehityspolitiikka. Konkreettisia askeleita on otettu toistaiseksi viisumipolitiikan alalla: Kolmansien maiden takaisinottoyhteistyötä arvioidaan jatkossa heinäkuussa 2019 voimaan tulleen uuden viisumisäännöstön 25a artiklan nojalla, jota alettiin soveltaa helmikuussa 2020. Arviointien pohjalta harkitaan viisumikannustimien soveltamista takaisinottoyhteistyön tehostamiseksi.

Coreper loi epämuodollisen toimintamallin viisumipoliittisten kannustimien hyödyntämistä varten jo ennen viisumisäännöstön muuttamista, ja pelkkä mahdollisuus kannustimien soveltamiseen johti esillä olleissa tilanteissa takaisinottoyhteistyön paranemiseen. Myös viisumisäännöstöön sisältyvästä kannustinmekanismista on kertynyt myönteisiä kokemuksia – jo siitä tiedottamalla on kyetty vakuuttamaan kolmansia maita takaisinottoyhteistyön kehittämisen tarpeellisuudesta laukaisematta mekanismin soveltamista.

Eurooppa-neuvoston päätelmät huomioon ottaen neuvostossa käynnistettiin Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella keskustelu koordinaatiomekanismista, joka aktivoisi viisumipolitiikan ohella myös muiden soveltuvien politiikkasektoreiden hyödyntämistä paluu- ja takaisinottoyhteistyössä

kolmansien maiden kanssa. Viisumipolitiikan alalla saatujen kokemusten pohjalta voidaan olettaa, että koordinaatiomekanismin luominen sinällään olisi omiaan edistämään takaisinottoyhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Keskustelua on jatkettu Kroatian kaudella ja koordinaatiomekanismia koskeva asiakirja on tarkoitus viedä Coreperin hyväksyttäväksi kesäkuussa.

Nyt ehdotetulla koordinaatiomekanismilla ei muuteta lainsäädäntöä tai luoda uusia toimivaltuuksia.

Mekanismilla ei vaikuteta perusteisiin, joiden nojalla henkilöiden palauttamisesta päätetään. Päätös palauttamisesta tehdään EU-lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön pohjalta noudattaen jäsenvaltiota sitovia kansainvälisiä velvoitteita, mukaan lukien palauttamiskiellon (non-refoulement) periaate.

Ehdotus koordinaatiomekanismiksi sisältää seuraavia elementtejä:

Takaisinottoyhteistyön arviointi viisumeihin liittyvien säädösten pohjalta

Komissio arvioi säännöllisesti kolmansien maiden takaisinottoyhteistyötä viisumisäännöstön 25a artiklan pohjalta. Jäsenvaltio voi myös ilmoittaa komissiolle kohtaamistaan huomattavista ongelmista. Viisumiin velvoitetuista ja viisumivapaista maista annetun asetuksen 2018/1806 artikla 8 puolestaan mahdollistaa sen, että jäsenvaltio voi ilmoittaa komissiolle ongelmista takaisinottoyhteistyössä sellaisen kolmannen maan kanssa, jonka kansalaiset ovat viisumivelvollisuudesta vapautettuja. Laadittavia arviointeja takaisinottoyhteistyön toimivuudesta voitaisiin koordinaatiomekanismin puitteissa hyödyntää myös harkittaessa muihin politiikkasektoreihin linkittyvien kannustimien käyttöä.

Muihin politiikkasektoreihin linkittyvien kannustimien identifiointi

Kun kolmannen maan ei arvioida tekevän takaisinottoyhteistyötä riittävästi, komissio voi, yhdessä EU:n ulkoasiainhallinnon (EUH) kanssa, ottaen huomioon EU:n suhteet kyseiseen kolmanteen maahan kokonaisvaltaisesti sekä suhteellisuusperiaatteen, joko omasta aloitteestaan tai neuvoston pyynnöstä identifioida mihin tahansa unionin politiikan alueeseen liittyviä toimia, joita voitaisiin hyödyntää yhteistyön kehittämisessä. Komission tulisi, sikäli kuin se on tässä vaiheessa tarkoituksenmukaista, konsultoida muita relevantteja toimijoita, arvioida ehdotettujen toimien tehokkuutta sekä oletetut seuraukset muutoin kuin takaisinoton alalla. Komissio ja EUH voisivat esimerkiksi laatia kattavan analyysin kansainvälisistä sopimuksista, joita on tehty tai neuvotellaan unionin ja kolmannen maan välillä. Komission tulisi yhteenvetona esittää neuvostolle yksi tai useampia räätälöityjä toimia, joiden se katsoo soveltuvan yhteistyön parantamiseen kyseisen kolmannen maan kanssa. Komissio voisi päätyä myös siihen, ettei esitä kyseisen valtion osalta toimenpiteitä, mutta sen olisi perusteltava näkemyksensä.

Käsittely neuvostossa ja Coreperin antama ohjaus

Ehdotettujen toimien käsittelyyn sovelletaan kulloinkin kyseeseen tulevaa perustamissopimusten tai unionin sekundaarioikeuden mukaista päätöksentekomenettelyä komission muodollisesti ehdottaman toimen oikeusperustasta ja oikeudellisesta luonteesta riippuen. Tätä tarkoitusta varten neuvostossa annettaisiin toimivaltaisen työryhmän/työryhmien tehtäväksi komission ehdottaman toimen tutkiminen. Näitä ovat etenkin maastapoistamistyöryhmä (IMEX), maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strateginen komitea (SCIFA) sekä turvapaikka- ja maahanmuuttoasioiden korkean tason työryhmä (HLWG), relevantit alakohtaiset työryhmät, relevantit maantieteelliset työryhmät ja pysyvien edustajien muodostama komitea (COREPER). Siltä osin, kun toimet kuuluvat kansalliseen toimivaltaan, kun komissio ei ole antanut muodollisia ehdotuksia, Coreperilla olisi vastuu koordinoida ja seurata toimia, joihin on ryhdytty suhteessa kolmanteen maahan.

Tasapainon varmistaminen EU:n palauttamispolitiikan ja muiden politiikkasektoreiden välillä

Koordinaatiomekanismia koskevaan ehdotukseen on sisällytetty tärkeitä elementtejä, joilla varmistetaan oikea tasapaino EU:n palauttamista ja takaisinottoa koskevan politiikan ja toisaalta EU:n muiden politiikkasektoreiden välillä. Näitä ovat EUH:n aktiivinen rooli, relevanttien toimijoiden, kuten neuvoston alakohtaisten työryhmien kattava konsultointi, tapauskohtaisen ja räätälöidyn lähestymistavan käyttö kulloinkin kyseessä olevaan kolmanteen maahan, kolmasmaasuhteiden huomioon ottaminen kokonaisvaltaisesti, sekä suhteellisuusperiaatteen kunnioittaminen.

LIITTEET

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi
