

# EMN TIEDOTE

## Laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden paluuta ja uudelleen kotouttamista koskevat hyvät käytännöt:

Jäsenvaltioiden maahantulokieltoja koskevat toimintatavat sekä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden väliset takaisinottosopimukset

### 1. JOHDANTO

Tämä EMN-tiedote on yhteenveto EMN:n tutkimuksesta *Good practices in the return and reintegration of irregular migrants: Member States' entry bans policy & use of readmission agreements between Member States and third countries.* (Laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden paluuta ja uudelleen kotouttamista koskevat hyvät käytännöt: Jäsenvaltioiden maahantulokieltoja koskevat toimintatavat sekä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden väliset takaisinottosopimukset.) Tutkimus perustuu 24:ssä EU:n jäsenvaltiossa<sup>1</sup> sekä Norjassa toimivien kansallisten yhteyspisteiden laatimiin kansallisiin raportteihin. Vertailtavuuden varmistamiseksi kansalliset raportit on laadittu yhdessä kehitettyjen tutkimusmäärittelyjen mukaisesti. Keskeiset tulokset esitetään tässä tiedotteessa.

### 2. PÄÄKOHDAT

★ Paluudirektiivin voimaansaattaminen on johtanut maahantulokieltoja koskevan oikeudellisen kehyksen yhdenmukaistumiseen kansallisella tasolla. Maahantulokiellon määräämiseen liittyvät

järjestelyt ja täytäntöönpanosta huolehtivat elimet kuitenkin vaihtelevat — joissain (jäsen)valtioissa käytännöt ovat jyrkempiä ja toisissa lievempiä.

- ★ Maahantulokieltoja voidaan käyttää pakkokeinona pelotteeksi laittomasti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille ja kannustimena vapaaehtoiseen paluuseen, kumoamalla maahantulokielto tai lykkäämällä sitä, kun henkilö on poistunut maasta vapaaehtoisesti palauttamispäätöksen mukaisesti.
- ★ Arvioita ja luotettavaa tilastotietoa on saatavilla rajoitetusti, minkä vuoksi on vaikeaa tehdä päätelmiä maahantulokieltojen tehokkuudesta. Tutkimuksen perusteella näyttää kuitenkin siltä, että jäsenvaltioiden välillä on kehittymässä maahantulokieltojen täytäntöönpanoa koskevia hyviä yhteistyökäytäntöjä, mutta on myös joitakin niiden tehokkuutta heikentäviä käytännön yhteistyöongelmia. Yksi suurimmista haasteista on, että maahantulokieltoja määräävät jäsenvaltiot eivät kirjaa niitä järjestelmällisesti Schengenin tietojärjestelmään (SIS), mikä puolestaan saattaa estää maahantulokiellon toimeenpanon Schengen-alueella.
- ★ Saatavilla olevan tiedon perusteella vaikuttaa siltä, että EU:n takaisinottosopimukset ovat palauttamisen kannalta yleisesti ottaen tehokas väline suhteutettuna niiden

<sup>1</sup> Tutkimukseen vastasivat seuraavat 24 jäsenvaltiota: Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Yhdistynyt kuningaskunta, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki, Unkari ja Viro sekä Norja (yhteensä 25 maata).

takaisinottopyyntöjen osuuteen, joihin saadaan myönteinen vastaus. Ylipäätään tutkimuksessa ei todettu mitään merkittäviä ongelmia EU:n takaisinottosopimukseen liittyvässä yhteistyössä kolmansien maiden kanssa. Tietyt käytännön haasteet saattavat kuitenkin rajoittaa niiden tehokkuutta. Maakohtaisia arvioita on saatavilla vain vähän, mutta niiden perusteella näyttää siltä, että takaisinottosopimusten tehokkuus riippuu sopimuksesta ja yhteistyöstä kyseessä olevan kolmannen maan kanssa.

- ★ Valtaosa (jäsen)valtioista on lisäksi allekirjoittanut kansallisia kahdenvälisiä takaisinottosopimuksia sekä vapaamuotoisia erityissopimuksia. Näiden sopimusten pääasiallinen (mutta ei yksinomainen) tarkoitus on pakkopalautusten toteuttaminen. Kahdenvälisten sopimusten suurin hyöty on sovittujen menettelyjen mukainen tehokas käytännön yhteistyö.
- ★ Käytännössä täytäntöönpanon esteitä ovat yhteistyön puute kolmansien maiden taholta ja viiveet takaisinottopyyntöihin vastaamisessa. Kansallisista takaisinottosopimuksista on tehty vähän arviointeja; niidenkin vaikuttavuus näyttäisi riippuvan yhteistyöstä kyseessä olevan kolmannen maan kanssa.
- ★ Jäsenvaltioissa on pyritty luomaan synergioita eri välineiden kesken kestävän paluun mahdollistamiseksi, mutta kehittäminen on vielä alkuvaiheissa. Jäsenvaltioilla on vielä paljon opittavaa siitä, miten nykyisiä käytäntöjä voitaisiin linkittää toisiinsa.

### 3. TUTKIMUKSEN TAVOITTEET

EU:n tavoitteena on ehkäistä ja hallita laitonta maahanmuuttoa siten, että samalla kunnioitetaan henkilöiden oikeutta turvapaikkaan. EU:n yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uskottavuuden ja laittoman maahanmuuton torjumisen kannalta on tärkeää, että henkilöt, jotka eivät (enää) täytä jäsenvaltion maahantulo- tai oleskeluedellytyksiä, palautetaan tehokkaasti heidän perusoikeuksiaan ja ihmisarvoaan kunnioittaen. Palauttamispolitiikan käytännön toteuttaminen on osoittautunut hankalaksi. Palautuspäätösten ja toimeenpantujen palautusten lukumäärät ovat kaukana toisistaan: vain alle puolet EU:ssa tehdyistä palautuspäätöksistä pannaan täytäntöön.

Tutkimuksen tavoitteena oli:

- ★ Analysoida maahantulokieltoja koskevien oikeudellisten menettelyjen ja toimivaltaisten elinten välisiä yhtäläisyyksiä ja eroja jäsenvaltioissa.
- ★ Tutkia maahantulokieltojen soveltamista käytännössä, kartoittamalla ja tarkastelemalla, käytetäänkö jäsenvaltioissa asteittaista lähestymistapaa (kuten maahantulokiellon kumoaminen/lykkäminen ja missä olosuhteissa) ja arvioimalla jäsenvaltioiden välisiä yhteistyömekanismeja.
- ★ Analysoida maahantulokieltojen vaikuttavuutta tutkimalla saatavilla olevia tilastotietoja ja käytännön toteutukseen liittyviä haasteita sekä yksilöimällä hyviä käytäntöjä.
- ★ Arvioida takaisinottosopimusten soveltamista käytäntöön erikseen EU-tasoisien sopimusten ja jäsenvaltioiden kolmansien maiden kanssa solmimien kahdenvälisten sopimusten osalta sekä määrittellä, missä laajuudessa näitä sopimuksia noudatetaan pakkoon perustuvan ja vapaaehtoisen paluun yhteydessä.
- ★ Kerätä uutta tilastotietoa takaisinottosopimusten käytöstä, arvioida käytännön haasteita ja nostaa esiin hyviä käytäntöjä.
- ★ Vertailla lyhyesti mahdollisia synergioita yhtäältä maahantulokieltojen ja takaisinottosopimusten ja toisaalta uudelleenkotoutumistuen välillä, keinoina tukea laajemmin jäsenvaltioiden palauttamispolitiikkaa.

Tässä tiedotteessa esitetään fokuoituun EMN-tutkimukseen perustuva analyysi (jäsen)valtioiden tavoista käyttää maahantulokieltoja ja takaisinottosopimuksia. Erityisesti painotetaan niiden toimeenpanoa ja vaikuttavuutta käytännössä, mutta nostetaan esiin myös hyviä käytäntöjä ja mahdollisia synergioita palauttamiseen ja uudelleen kotouttamiseen liittyvien toimien toteuttamisessa.

### 4. KESKEISET TULOKSET

#### *Millä perusteilla maahantulokielto määrätään?*

Jäsen(valtioiden) lainsäädännöt vastaavat maahantulokieltojen määräämisen ja määräämättä jättämisen perusteiden osalta pääasiassa paluudirektiivin<sup>2</sup> säännöksiä, Euroopan unionin

<sup>2</sup> Irlannissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa ei sovelleta paluudirektiiviä, eivätkä maat näin ollen sovelta direktiivin mukaisia maahantulokieltoja, mutta molemmissa maissa on kuitenkin käytössä vastaavat menettelyt. Vaikka Norja ei ole EU:n jäsenvaltio, se kuuluu Schengen-alueeseen ja on velvollinen noudattamaan direktiiviä.

perusoikeuskirjaa ja kansainvälisen oikeuden velvoitteita ja ovat näin ollen pitkälti samankaltaisia. Lähestymistavoissa on kuitenkin eroja: joissain (jäsen)valtioissa käytännöt ovat tiukempia ja toisissa lievempiä. Paluudirektiivin 7 artiklan 4 kohdassa todetaan, että jos on olemassa pakenemisen vaara tai asianomainen henkilö on vaaraksi yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle taikka jos laillista oleskelua koskeva hakemus on hylätty ilmeisen perusteettomana tai vilpillisenä, jäsenvaltiot voivat olla myöntämättä aikaa vapaaehtoista paluuta varten tai myöntää sitä varten vähemmän kuin seitsemän päivää. Yhdessätoista (jäsen)valtiossa (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Kreikka, Latvia, Liettua, Malta, Slovakia, Tšekki ja Unkari) on käytössä myös muita kuin paluudirektiivin mukaisia perusteita maahantulokiellon määräämiselle.

### *Missä olosuhteissa maahantulokieltoa ei määrätä?*

Palauttamismenettelyissä (jäsen)valtioiden on kunnioitettava palautettavan henkilön perusoikeuksia ja noudatettava muita kansainvälisiä velvoitteita, esimerkiksi oikeutta hakea turvapaikkaa ja *palauttamiskiellon* periaatetta<sup>3</sup>. (Jäsen)valtiot voivat jättää maahantulokiellon määräämättä *yksittäistapauksissa* erilaisista humanitäarisistä syistä ja tiettyyn *kategoriaan* kuuluvilta kolmansien maiden kansalaisilta (ks. myös paluudirektiivin 11 artikla 3 kohta). Tällaisia ovat tyypillisesti ihmiskaupan uhrin, alaikäiset/ilman huoltajaa olevat alaikäiset, ikääntyneet henkilöt ja EU-kansalaisten perheenjäsenet. Samoja humanitäarisistä syistä ja haavoittuvassa asemassa olevien kolmansien maiden kansalaisten luokitteluja voidaan soveltaa maahantulokieltojen kumoamiseksi/lykkäämiseksi.

### *Kuinka maahantulokieltoja käytetään politiikan tasolla ja käytännössä ja ovatko ne tehokas keino tukea palauttamispolitiikkaa?*

Määrättyjen maahantulokieltojen lukumäärä kasvaa Virossa, Suomessa, Unkarissa, Latviassa, Liettuaassa, Luxemburgissa, Ruotsissa ja Norjassa ja puolestaan laskee Ranskassa, Kreikassa, Saksassa, Puolassa, Kroatiaassa, Tšekissä, Bulgariassa ja Slovakiassa. Kyproksella ja Irlannissa maahantulokieltojen lukumäärä on pysynyt suhteellisen tasaisena viiden vuoden ajan. Ruotsin raportin mukaan maahantulokieltojen lukumäärä on kasvanut merkittävästi vuodesta 2012 paluudirektiivin täytäntöönpanon myötä.

<sup>3</sup> Kansainvälisen pakolaisoikeuden keskeinen periaate kieltää valtioita palauttamasta pakolaisia millään perusteella maihin tai alueille, joissa heidän henkensä tai vapautensa on vaarassa. Lähde: EMN Glossary V 2.0:

Valtaosa (jäsen)valtioista määrää automaattisesti maahantulokiellon direktiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaisesti kun kyseessä on pakkopalautus, kun taas vapaaehtoisen paluun yhteydessä maahantulokieltoa harkitaan tapauskohtaisesti tai sitä ei määrätä lainkaan. Muissa (jäsen)valtioissa käytännöt poikkeavat paluudirektiivistä siten, että maahantulokiellon määräämiseen ei vaikuta se, onko kyseessä pakkopalautus vai vapaaehtoinen paluu.

Maahantulokieltoja voidaan soveltaa eri tavoin paluuprosessin eri tavoitteiden saavuttamiseksi. Maahantulokieltoja voidaan käyttää pakkokeinona, joka toimii pelotteena laittomasti maassa oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille. Yhteensä 21 (jäsen)valtiossa maahantulokielto voidaan kuitenkin kumota tai sitä voidaan lykätä, jos henkilö on poistunut maasta vapaaehtoisesti täysin paluupäätöksen mukaisesti. Tällä tavoin sillä kannustetaan vapaaehtoiseen paluuseen.

Maahantulokieltojen tehokas käytännön toteutus edellyttää erittäin hyvin toimivaa yhteistyötä (jäsen)valtioiden välillä. Tutkimuksen mukaan Schengenin tietojärjestelmä (SIS) on pääasiallinen viestintäkanava, jota useimmat (jäsen)valtiot käyttävät maahantulokieltojen täytäntöönpanossa - kansallinen maahantulokieltopäätös ja SIS-kuulutus saavat yhdessä aikaan sen, että kielto tulla (jäsen)valtion alueelle toimii tehokkaasti. Lisätietoja voidaan vaihtaa myös muiden viestintäkanavien kautta, kuten Europol/Interpol, maahanmuuttoyhdyshenkilöt (ILO) sekä suorat kahdenväliset kanavat (henkilökohtaiset tapaamiset, puhelin, sähköposti). Tutkimuksessa nostettiin esiin useita esimerkkejä tiedonvaihtoa koskevista hyvistä käytännöistä, esimerkiksi kansallisen koordinaatikeskuksen perustaminen (Latvia) sekä maahanmuuttoyhdyshenkilöiden ja suorien kahdenvälisen kanavien hyödyntäminen (Irlanti).

Tutkimuksessa havaittiin, että jäsenvaltioiden välillä on kehitymässä maahantulokieltojen täytäntöönpanoa koskevia hyviä yhteistyökäytäntöjä, ja toisaalta havaittiin niiden tehokkuutta rajoittavia käytännön yhteistyöongelmia (ks. kohdat 2.3 ja 2.3.1). Yksi suurimmista haasteista on, että maahantulokieltoja määräävät jäsenvaltiot eivät kirjaa niitä järjestelmällisesti Schengenin tietojärjestelmään (SIS), mikä estää maahantulokiellon täytäntöönpanon Schengen-alueella.

Arvioita ja luotettavaa tilastotietoa on saatavilla rajoitetusti, minkä vuoksi on vaikeaa tehdä päätelmiä maahantulokieltojen tehokkuudesta EU:n (jäsen)valtioissa. Alankomaissa suoritettujen arviointien perusteella vaikuttaisi siltä, että

maahantulokiellot eivät ole tehokas väline vapaaehtoisen paluun edistämiseen. Maahantulokieltojen tehokkuuteen vaikuttavat (jäsen)valtioiden väliseen käytännön yhteistyöhön liittyvien ongelmien lisäksi myös tietyt muut (yleisemmin paluuprosessiin liittyvät) tekijät. Ongelmia on esimerkiksi kolmansien maiden kansalaisten EU:n alueelta poistamisen täytäntöönpanossa, minkä lisäksi kolmansien maiden kansalaiset voivat käyttää väärennettyjä matkustusasiakirjoja tai väärää henkilöllisyyttä yrittäessään päästä takaisin EU:n alueelle.

### *Miten takaisinottosopimusten toimeenpano tapahtuu käytännössä ja millä tavoin ne tukevat palauttamispolitiikkaa?*

Kansainvälinen yhteistyö lähtömaiden kanssa paluuprosessin kaikissa vaiheissa on tärkeää paluun tehokkuuden ja kestävyuden saavuttamiseksi. Takaisinottosopimukset (joko EU:n tasoiset tai kansalliset kahdenväliset) näyttäisivät olevan ratkaisevassa asemassa. Kolmansien maiden kanssa tehtävän strategisen kahdenvälisen yhteistyön puitteissa (jäsen)valtiot hyödyntävät sekä EU:n takaisinottosopimuksia että kansallisia takaisinottosopimusjärjestelmiä.

Yleisesti ottaen jäsenvaltiot pitävät EU:n takaisinottosopimuksia hyödyllisinä välineinä, joilla voidaan tukea palautuspolitiikkaa. Lisäksi valtaosan mukaan sopimusten käytössä ei ole mitään suurempia ongelmia. Tutkimuksessa esiin nousseita suurimpia hyötyjä ovat parempi yhteistyö kolmansien maiden kanssa, parempi ennustettavuus ja yhdenmukaisuus, vastausten saaminen ajallaan ja takaisinottojen onnistuminen yhä useammin.

Tutkimuksen perusteella EU:n takaisinottosopimukset ovat palauttamisen kannalta yleisesti ottaen tehokas väline; myönteisen vastauksen saavien takaisinottoypyntöjen osuus kaikista (jäsen)valtioiden lähettämistä pyynnöistä vaihtelee 60 ja 100 prosentin välillä niissä (jäsen)valtioissa, joista tilastotietoja oli saatavilla. Maakohtaisia arvioita on vain vähän, mutta niiden perusteella näyttää siltä, että EU:n takaisinottosopimusten tehokkuus riippuu sopimuksesta ja yhteistyöstä kyseessä olevan kolmannen maan kanssa.

Yleisesti ottaen tutkimuksessa ei havaittu mitään järjestelmällisiä ongelmia yhteistyössä kolmansien maiden kanssa. Käytännössä ilmenee kuitenkin haasteita, jotka liittyvät lähinnä EU:n takaisinottosopimusten epäjohtomukaiseen käyttöön (jäsen)valtioissa, eräiden lausekkeiden ja menettelyjen epäyhtenäiseen käyttöön sekä takaisinottosopimusten

määräaikojen noudattamatta jättämiseen. Jotkut jäsenvaltiot korostivat, että EU:n takaisinottosopimusten neuvotteluprosessi saattaa kestää todella kauan.

Takaisinottosopimuksia käytetään tyypillisesti pakkopalautusten yhteydessä, koska niitä voidaan hyödyntää henkilön paluuhalukkuudesta riippumatta, mutta tämä tutkimus osoittaa, että jotkin (jäsen)valtiot käyttävät sopimuksia myös vapaaehtoisen paluun järjestämiseen. Kuitenkin vain pieni osa takaisinottosopimusten nojalla tehdyistä pyynnöistä koskee vapaaehtoista paluuta.

### *Kahdenväliset takaisinottosopimukset*

EU:n takaisinottosopimusten lisäksi valtaosa (jäsen)valtioista on allekirjoittanut kansallisia kahdenvälisiä takaisinottosopimuksia sekä joitain vapaamuotoisia erityissopimuksia, jotka mahdollistavat kunkin tapauksen erityispiirteiden huomioimisen joustavasti ja toimivasti. Tilastotiedot osoittavat, että useimpia kansallisia takaisinottosopimuksia käytetään pakkopalautusten toteuttamiseen, joskin eräät (jäsen)valtiot hyödyntävät kansallisia kahdenvälisiä sopimuksia jossain määrin myös vapaaehtoisen paluun järjestämiseen.

Tutkimustiedon mukaan (jäsen)valtiot käyttävät rinnakkain EU:n ja kansallisia kahdenvälisiä sopimuksia. Tutkimuksen mukaan kahdenvälisten sopimusten pääasialliset hyödyt ovat

- ★ toimiva yhteistyö kolmansien maiden viranomaisten kanssa ja
- ★ tehokas käytännön yhteistyö kahdenvälisiin sopimuksiin sisällytettyjen määräysten ja menettelyjen ansiosta.

Käytännön esteet kansallisten kahdenvälisten sopimusten täytäntöönpanossa ovat pitkälti samankaltaisia kuin EU:n sopimusten täytäntöönpanossa, ja ne liittyvät lähinnä puutteelliseen yhteistyöhön kolmansien maiden taholta ja viiveisiin takaisinottoypyntöihin vastaamisessa. Vain vähemmistö (jäsen)valtioista oli arvioinut kansallisia takaisinottosopimuksia ja ne osoittavat – kuten EU:n takaisinottosopimusten kohdalla – että kahdenvälisten sopimusten tehokkuus riippuu sopimuksesta ja yhteistyöstä kyseessä olevan kolmannen maan kanssa.

*Onko maahantulokieltojen/takaisinottosopimusten ja paluuvuustusten/uudelleenkotoutumistuen välillä sellaisia synergioita, joiden avulla palauttamispolitiikka voitaisiin tehostaa?*

Joissain jäsenvaltioissa on kehitetty eri työskentelyvälineiden synergioita kestävän paluun mahdollistamiseksi. Kehittäminen on kuitenkin vielä alkuvaiheessa, eikä se kata kaikkia jäsenvaltioita. Takaisinottosopimuksia sovitetaan paljon useammassa jäsenvaltiossa yhteen uudelleenkotoutumistuen kuin maahantulokieltojen kanssa. Vaikka arviointitiedon vähäisyyden vuoksi synergioita ei voida yhdistää tehokkuuteen tai vaikuttavuuteen, jäsenvaltiot voivat kuitenkin oppia paljon toistensa käytännöistä.

## 5. LISÄTIETOJA

Lisätietoja tästä EMN-tiedotteesta ja/tai muista Euroopan muuttoliikeverkostoon liittyvistä asioista on saatavilla verkkosivuilta [HOME-EMN@ec.europa.eu](mailto:HOME-EMN@ec.europa.eu).

*Laadittu: Joulukuu 2014*