

Asia

**Ehdotus koordinaatiomekanismiksi liittyen eri politiikkasektoreiden hyödyntämiseen paluu- ja takaisinottoyhteistyössä kolmansien maiden kanssa (koordinaatiomekanismi)**

Kokous

U/E/UTP-tunnus

**Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu**

Suomen EU-puheenjohtajakaudella, marraskuussa 2019, keskusteltiin neuvostossa maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisessa komiteassa (SCIFA) sekä turvapaikka- ja maahanmuuttoasioiden korkean tason työryhmässä (HLWG) kannustimista takaisinottoyhteistyön edistämiseksi ja esitettiin ajatus koordinaatiomekanismista soveltamisen tueksi. Keskustelua kannustimien koordinaatiomekanismista on jatkettu yksityiskohtaisemman ehdotuksen pohjalta Kroatian kaudella maastapoistamistyöryhmän (IMEX) kokouksissa tammi- ja maaliskuussa 2020 sekä kirjallisessa menettelyssä huhtikuussa 2020.

Puheenjohtajamaa Kroatian on tarkoitus viedä mekanismia koskeva asiakirja Coreperin hyväksyttäväksi vielä kautensa aikana.

**Suomen kanta**

EU:n palauttamispolitiikan tehostaminen on välttämätöntä osana kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen. Soveltuviin politiikkasektoreihin linkittyvien kannustimien hyödyntäminen takaisinottoyhteistyössä on tässä suhteessa tärkeää. EU:n palauttamispolitiikan on oltava perus- ja ihmisoikeusperustaista.

Suomi kannattaa kannustimien koordinaatiomekanismia tärkeänä osana takaisinottoyhteistyön edistämistä. 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.

Tarvitsemme läpinäkyvän ja ennakoitavan järjestelyn, jonka puitteissa käydä kokonaisvaltaista keskustelua keinoista ja toimista takaisinottoyhteistyön tehostamiseksi.

EU:n ulkosuhdehallinnolla (EUH) tulee olla mekanismissa aktiivinen rooli. On myös olennaista, että keskusteluihin mekanismin puitteissa osallistuvat ne neuvoston työryhmät, joiden asiantuntemusta sen soveltamiseen tarvitaan.

Koordinaatiomekanismin tulee mahdollistaa unionin strategisten intressien ja kolmasmaasuhteiden huomioon ottaminen kokonaisvaltaisesti ja tapauskohtaisesti.

## **Pääasiallinen sisältö**

Tarve hyödyntää eri politiikkasektoreiden toimia kannustimena takaisinottoyhteistyön parantamiseen on nostettu esiin Eurooppa-neuvoston päätelmissä kesäkuulta 2016, lokakuulta 2017 sekä lokakuulta 2018. Päätelmissä mainitaan erityisesti kauppaa-, viisumi- ja kehityspolitiikka.

Kolmansien maiden takaisinottoyhteistyötä arvioidaan jatkossa heinäkuussa 2019 voimaan tulleen uuden viisumisäännösten 25a artiklan nojalla, jota alettiin soveltaa helmikuussa 2020. Arviointien pohjalta harkitaan viisumikannustimien soveltamista takaisinottoyhteistyön tehostamiseksi. Ehdotetun koordinaatiomekanismin puitteissa arviointeja takaisinottoyhteistyön toimivuudesta voitaisiin hyödyntää myös muihin politiikkasektoreihin linkittyvien kannustimien käyttöä harkittaessa.

Nyt ehdotetulla koordinaatiomekanismilla ei muuteta lainsäädäntöä tai luoda uusia toimivaltuuksia. Vastaavaa toimintamallia on hyödynnetty käytännössä viisumipolitiikan osalta ennen viisumisäännösten muuttamista. Mekanismia ei kuitenkaan viisumipolitiikan osalta ollut tarpeen soveltaa, vaan pelkkä mahdollisuus viisumipoliittisten toimenpiteiden soveltamiseen johti esillä olleissa tilanteissa takaisinottoyhteistyön paranemiseen.

Koordinaatiomekanismilla ei myöskään puututa komission aloiteoikeuteen eikä komissiolle perustamissopimuksissa myönnettyihin valtaoikeuksiin.

Ehdotuksessa on kyse koordinaatiomekanismista, jolla aktivoidaan eri politiikkatoimien hyödyntämistä edistettäessä kolmansien maiden yhteistyötä kansalaistensa palautuksiin ja takaisinottoon liittyen. Ehdotus tukee eri politiikkatoimien soveltamisesta käytävää keskustelua ja selkiyttää siten asioiden käsittelyä neuvoston rakenteissa.

Jäsenvaltiot ovat suhtautuneet myönteisesti Coreperin päätöksentekoon pohjaavaan joustavaan mekanismiin, joka ei edellytä säädosmuutoksia, ja jonka yhteydessä hyödynnettäisiin viisumisäännösten perustuvaa takaisinottoyhteistyön arviointia. Jäsenvaltiot ovat painottaneet neuvoston relevanttien työryhmien roolia mekanismia sovellettaessa.

## **Mekanismin toiminnan kuvaus**

Tapauksissa, joissa komissio katsoo viisumisäännösten artiklan 25a(2) ja (4) tai viisumiin velvoitetuista ja viisumivapaista maista annetun asetuksen 2018/1806 artiklan 8 (3) mukaisen arvioinnin perusteella, että kolmas maa ei tee takaisinottoyhteistyötä riittävästi, ja komission esitettyä neuvostolle arvionsa soveltuvan oikeusperustan mukaisesti, jäsenvaltio voi pyytää joko relevantin työryhmän (IMEX) tai Coreperin eli pysyvien edustajien muodostaman komitean kokouksessa koordinaatiomekanismin käyttämistä muiden politiikkasektoreiden täydentävien toimien identifioimiseksi ja soveltamiseksi suhteessa kolmanteen maahan, joka ei tee takaisinottoyhteistyötä. Myös komissio voi käynnistää mekanismin.

Koordinaatiomekanismia voidaan soveltaa viisumisäännösten sisältyvän kannustimen rinnalla. Mekanismin käyttö tulee myös kysymykseen silloin kun viisumitoimia ei sovelleta, tai kun viisumitoimet eivät ole parantaneet kyseisen kolmannen maan

halukkuutta tehdä yhteistyötä. Sitä voidaan myös soveltaa viisumivapauden keskeyttämistoimien lisäksi tai kun niitä ei sovelleta, tai jos kyseiset toimet eivät ole parantaneet kyseisen kolmannen maan halukkuutta tehdä yhteistyötä.

Sen lisäksi, että komissio pyrkii jatkuvasti parantamaan yhteistyötä kyseisen kolmannen maan kanssa ja toteuttamaan viisumisäännöstön 25a(5) artiklan tai asetuksen 2018/1806 artiklan 8 (6) mukaisia toimia niiden soveltuessa, neuvosto voi pyytää komissiota identifioimaan täydentävän toimen unionin instrumentin muodossa, kansainvälisen sopimuksen tai jonkin toisen politiikkasektorin toimen kyseisen kolmannen maan takaisinottoyhteistyön parantamiseksi.

Tarkoituksenmukaista instrumenttia identifioidessaan komission tulisi ottaa huomioon unionin strategiset intressit ja kokonaisvaltaiset suhteet kyseiseen kolmanteen maahan, suhteellisuusperiaate mukaan lukien. Komission tulisi arvioida ehdotettujen toimien oletettu tehokkuus yhteistyön parantamiseksi sekä oletetut seuraukset muutoin kuin takaisinoton alalla. Euroopan unionin ulkoasiainhallintoa, ja muita relevantteja toimijoita, sikäli kuin se on tässä vaiheessa tarkoituksenmukaista, tulisi konsultoida.

Neuvoston ja komission, korkean edustajan avustamana, on varmistettava maahanmuuttopolitiikan ja unionin ulkosuhdetoimien muiden alueiden välinen johdonmukaisuus, ja päinvastoin, ja tehtävä yhteistyötä tämän saavuttamiseksi.

Pohjautuen tapauskohtaiseen analyysiin unionin kokonaisvaltaisista suhteista kyseiseen kolmanteen maahan ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen, komission on esitettävä neuvostolle yksi tai useampia räätälöityjä toimia, joiden se katsoo soveltuvan yhteistyön parantamiseen kyseisen kolmannen maan kanssa.

Jos komissio katsoo, että mihinkään toimiin ei tule ryhtyä suhteessa kyseiseen kolmanteen maahan, sen on informoitava neuvostoa näkemyksensä perusteista.

### **Kyseeseen voisi tulla seuraavanlaisten toimien harkitseminen:**

a) jos velvoite noudattaa maahanmuuttoon liittyviä sitoumuksia, takaisinotto mukaan lukien, on jo olemassa unionin instrumentissa tai kansainvälisessä sopimuksessa kyseisen maan kanssa, kyseisen instrumentin/sopimuksen mukaisten soveltuvien toimien käyttäminen tilanteessa, jossa velvoitetta ei noudateta;

b) jos olemassa olevaa unionin instrumenttia tai kansainvälistä sopimusta toisella politiikkasektorilla, jota voitaisiin tehokkaasti hyödyntää takaisinottoyhteistyön parantamiseksi kyseisen kolmannen maan kanssa, ollaan muuttamassa tai neuvotellaan,

- ehdollisuuslausekkeen sisällyttäminen kyseiseen instrumenttiin tai sopimukseen, yhdenmukaisesti kyseisen instrumentin tai sopimuksen tavoitteiden kanssa;

- kansainvälisen sopimuksen neuvottelujen keskeyttäminen tai

- kieltäytyminen antamasta unionin suostumusta kyseiselle kolmannelle maalle suotuisten säännösten sisällyttämiseen kansainväliseen sopimukseen neuvottelujen aikana;

c) positiivisen kannustinmekanismin sisällyttäminen unionin instrumenttiin tai kansainväliseen sopimukseen toisella politiikkasektorilla, sikäli kuin sellainen mekanismi voisi edistää takaisinottoyhteistyön parantamista, yhdenmukaisesti kyseisen instrumentin tai sopimuksen tavoitteiden kanssa, tai yhteistyön puutteen perimmäisiin syihin vaikuttamista;

d) mikä tahansa muu toimi, jota voitaisiin hyödyntää vipuvartena, kun takaisinottoyhteistyötä ei ole, taloudelliset vipuvarret mukaan lukien, ja tarvittaessa ehdotusten tekeminen neuvostolle ja Euroopan parlamentille soveltuvin osin, relevanttien sektorikohtaisten instrumenttien muuttamiseksi.

Komissio voi ehdottaa esitettyjen toimien soveltamista asteittain.

Komissio voi myös ehdottaa, että jäsenvaltiot koordinoivat mitä tahansa muita kansalliseen toimivaltaansa kuuluvia relevanteja poliitikkoja tai toimia, joilla voidaan parantaa palauttamista ja takaisinottoa koskevaa yhteistyötä tietyn kolmannen maan kanssa. Jäsenvaltioiden on sovittava koordinoidusta lähestymistavasta Coreperissa.

Jäsenvaltiot, joilla on erityinen suhde kyseiseen kolmanteen maahan, voivat tarjota kahdenvälisen diplomaattisten suhteidensa käyttämistä avustukseen, kansallisen toimivaltansa puitteissa, toista jäsenvaltiota takaisinottoyhteistyön parantamiseksi.

Siltä osin, kun toimet kuuluvat kansalliseen toimivaltaan, kun komissio ei ole antanut muodollisia ehdotuksia, ja puuttumatta neuvoston rooliin politiikan tekijänä, Coreperilla olisi vastuu koordinoida ja seurata toimia, joihin on ryhdytty suhteessa kolmanteen maahan. Sikäli kuin on tarkoituksenmukaista, ja sen jälkeen, kun toimivaltaiset neuvoston työryhmät, maantieteelliset työryhmät mukaan lukien, ovat tutkineet ehdotetun toimen/toimet, Coreperin tulisi sopia koordinoidusta lähestymistavasta, mukaan lukien sovelletaanko toimia asteittain, missä järjestyksessä tai tulisiko kyseistä kolmatta maata informoida aikomuksesta soveltaa toimia. Se voisi myös suositella, että mitään toimea ei sovelleta tiettyyn kolmanteen maahan tai että tilannetta kyseisessä maassa tarkastellaan myöhemmin uudelleen tarpeen mukaan.

Komission on arvioitava jatkuvasti ja raportoiva neuvostolle, jos takaisinottoyhteistyössä kyseisen kolmannen maan kanssa voidaan havaita merkittävää ja pysyvää paranemista, ryhtymällä tämän mekanismin mukaisiin toimiin. Ottaen myös huomioon unionin kokonaisvaltaiset suhteet kolmanteen maahan komissio voi antaa, jos se on aiheellista, ehdotuksen kyseisen toimen kumoamisesta tai muuttamisesta. Coreperin tulisi päättää koordinoimiensa toimien osalta niiden soveltamisen keskeyttämisestä tai muuttamisesta.

Mekanismia voidaan tarkastella uudelleen kertyneen soveltamiskokemuksen ja tulevaisuudessa tapahtuvan kehityksen huomioimiseksi.

### **EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

On sovellettava kulloinkin kyseeseen tulevaa perustamissopimusten tai unionin sekundaarioikeuden mukaista päätöksentekomenettelyä komission muodollisesti ehdottaman toimen oikeusperustasta ja oikeudellisesta luonteesta riippuen, kuten esimerkiksi ehdotukset muuttaa lainsäädäntöinstrumenttia, antaa suosituksia, avata neuvottelut tai antaa neuvotteluohjeistuksia, soveltaa kansainvälisen sopimuksen mukaista keskeyttämismekanismia, tai hyväksyä neuvoston täytäntöönpanopäätöksiä tai delegoituja säädöksiä. Tätä tarkoitusta varten neuvostossa annettaisiin toimivaltaisen työryhmän/työryhmien, etenkin IMEX-työryhmä, SCIFA/HLWG, relevantit alakohtaiset työryhmät, relevantit maantieteelliset työryhmät ja COREPERin, tehtäväksi komission ehdottaman toimen tutkiminen.

Päätöksenteko Coreperissa tapahtuu määräenemmistöllä.

**Käsittely Euroopan parlamentissa**

-

**Kansallinen valmistelu**

EU(6)-jaoston kirjallinen menettely 8. - 12.5.2020 ja EU(3)-jaoston kirjallinen menettely 11. - 12.5.2020.

**Eduskuntakäsittely**

-

**Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema**

-

**Taloudelliset vaikutukset**

-

**Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät**

Palautusten ja takaisinoton odotetaan olevan vahvasti esillä maahanmuutto- ja turvapaikkapaktissa, joka komission on tarkoitus antaa ennen Saksan heinäkuussa 2020 alkavaa neuvoston puheenjohtajuutta. Komissio nostanee paktissa esiin koordinaatiomekanismin ja eri politiikkasektoreihin linkittyvät kannustimet takaisinottoyhteistyön edistämiseksi. Lisäksi komissio valmistelee kesäksi 2020 arviointiraporttia kolmansien maiden takaisinottoyhteistyöstä viisumisäännöstöön sisältyvän kannustinmekanismin soveltamiseksi. Raportin johtopäätöksiä on mahdollista hyödyntää myös nyt esillä olevan koordinaatiomekanismin toiminnassa.

**Asiakirjat**

7256/20 LIMITE Proposal for a coordination mechanism to activate different policies to improve the coordination of third countries on the return/readmission of their nationals

**Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Berit Kiuru, SM/MMO, p. 0295 488 283

Renne Klinge, UM, p. 0295 350 274

Päivi Pietarinen, SM/VNEUS, p. 0295 160 354

**EUTORI-tunnus****Liitteet****Viite**

---

Asiasanat	jaosto ulkosuhteet (EU 3), laitton maahanmuutto, maahanmuutto, turvapaikanhakijat, jaosto maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamisasiat (EU6), muuttoliike
<b>Hoitaa</b>	<b>OM, SM, UM</b>
Tiedoksi	ALR, EUE, LVM, OKM, PLM, STM, TEM, VM, VNK, VTV

---