

**EUROOPAN KOMISSION JA EUH:N VASTAUKSET EUROOPAN  
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN**

**”MUUTTAJIEN TAKAISINOTTOA KOSKEVA YHTEISTYÖ EU:N JA  
KOLMANSIEN MAIDEN VÄLILLÄ: TOIMET OLIVAT  
TARKOITUKSEN MUKAISIA MUTTA TUOTTIVAT VÄHÄISIÄ TULOKSIA”**

TIIVISTELMÄ

**Komission yhteinen vastaus kohtiin I–IX:**

Komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen EU:n kolmansien maiden kanssa tekemästä muuttajien takaisinottoa koskevasta yhteistyöstä. Komissio katsoo, että erityiskertomuksen painopiste tarjoaa oikea-aikaisen panoksen toimiin, joita EU parhaillaan toteuttaa tällä osa-alueella osana 23. syyskuuta 2020 tehtyä komission uutta muuttoliike- ja turvapaikkasopimusta.

Uusi muuttoliike- ja turvapaikkasopimus muodostaa vahvemman perustan kestävien ja pitkän aikavälin toimien toteuttamiselle muuttoliikkeen ja turvapaikka-asioiden hallinnan alalla sekä sisäisen että ulkoisen ulottuvuuden näkökulmasta. Sopimuksella vahvistetaan räätälöityjä, kattavia ja molempia osapuolia hyödyttäviä kumppanuuksia lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa. Palautus ja takaisinotto kuuluvat olennaisina osina näihin kumppanuuksiin. Rakentava yhteistyö kolmansien maiden kanssa, niiden huolenaiheiden ja tarpeiden kuunteleminen ja tarvittaessa tuen tarjoaminen niille ovat tällaisen kumppanuuteen perustuvan lähestymistavan keskeisiä osia ja edistävät kestävien tulosten saavuttamista.

Uudessa sopimuksessa vahvistetaan vuoden 2016 jälkeen saavutettuun edistykseen perustuva oikeudenmukaisempi ja eurooppalaisempi lähestymistapa muuttoliikkeen ja turvapaikka-asioiden hallintaan esittämällä uusia aloitteita ja välineitä. Ne muodostavat perustan useiden tilintarkastustuomioistuimen suositusten toteuttamiselle, sillä täytäntöönpano ja tietyistä ehdotuksista lainsäätäjien kanssa käytävät keskustelut ovat parhaillaan käynnissä.

Komissio katsoo, että vaikka on pyritty torjumaan laitonta muuttoliikettä entistä paremmin ja varmistamaan sellaisten henkilöiden tehokas palauttaminen, joilla ei ole oikeutta oleskella EU:ssa, tulokset ovat vaihtelevia ja epätasaisia. Tämä koskee myös tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen kattamaa kymmentä maata.

Kuten komission 10. helmikuuta 2021 antamassa tiedonannossa (COM(2021) 56 final) korostetaan, on tärkeää ratkoa edelleen palauttamiseen ja takaisinottoon liittyviä sisäisiä ja ulkoisia haasteita yhdennetyllä, jäsennellyllä ja tehokkaalla tavalla.

Jotta voidaan varmistaa edistyminen kohti ennakoitavampaa ja luotettavampaa takaisinottoyhteistyötä, EU:n olisi suhtauduttava joustavasti sellaisen välineen muotoon ja sisältöön, johon sen kumppanimaiden kanssa tehtävä yhteistyö perustuu, ja käytettävä monia erilaisia välineitä ja asiaankuuluvia politiikkoja.

Viime vuosien kokemukset ovat osoittaneet, että tarvitaan jatkuvaa seurantaa ja viestintää sekä kohdennettua tukea, jotta takaisinottovälineillä saavutetaan todellisia tuloksia, ja että asiaankuuluvilla kannustimilla on edelleen keskeinen merkitys.

Viisumisäännösten 25 a artiklassa yhdistetään jo kolmansien maiden takaisinottoa koskevan yhteistyön taso viisumien myöntämispolitiikkaan, ja ensimmäinen arviointikertomus hyväksyttiin 10. helmikuuta 2021. Arviointikertomus on tärkeä takaisinottoa tukeva toimi tämänhetkisten EU:n välineiden, hankkeiden ja verkostojen lisäksi (esim. Frontexin operatiivinen tuki, tapausten hallintaan tarkoitettut sähköiset alustat, yhteyshenkilövaihdot ja tekniset työpajat, joissa koulutetaan takaisinotto prosessiin operatiivisella tasolla osallistuvaa henkilöstöä). Tässä tosiseikkoja koskevassa arvioinnissa kootaan yhteen määrälliset ja laadulliset tiedot, ja se tarjoaa selkeän kuvan ja arvokkaita yksityiskohtia prosessin eri vaiheissa noudatettavista käytännöistä, joita voidaan tämän jälkeen käsitellä kohdennetusti.

Ehdotetun turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevan asetuksen 7 artiklassa säädetään koordinoitumekanismista, jonka avulla komissio voi määrittää ja ottaa käyttöön lisätoimenpiteitä, jotka ovat sopusoinnussa kumppanimaiden tarpeiden, etujen ja painopisteiden kanssa. Mekanismita voidaan käyttää myös muilla politiikan aloilla kuin viisumeihin liittyvien välineiden tai rahoitusvälineiden aloilla.

Jotta voitaisiin muodostaa asianmukaiset politiikkavälineiden yhdistelmät ja ottaa huomioon eri toimijoiden toimivaltuudet, EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi toimittava yhtenäisesti ja käytävä jatkuvaa koordinoitua vuoropuhelua kumppanimaiden kanssa.

Vapaaehtoiset paluut ovat edelleen kestävin vaihtoehto, ja EU tukee edelleen palaavien henkilöiden uudelleenkotouttamista. Tämä vahvistetaan 27. huhtikuuta 2021 annetussa vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevassa strategiassa, jolla pyritään myös kehittämään kumppanimaiden valmiuksia ja varmistamaan niiden aktiivinen osallistuminen prosessiin.

Palauttamista/paluuta koskevien tietojen paikkansapitävyys on parantunut. Tietojenkeruu paranee myös edelleen muuttoliiketilastoja koskevan muutetun asetuksen myötä, jolloin voidaan korjata aiemmat puutteet tiedoissa, erityisesti vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen osalta. Tilannekuvaa täydentävät myös EU:n rajanylitystietojärjestelmän voimaantulo ja Schengenin tietojärjestelmän käyttöönotto palauttamisten yhteydessä sekä muutettu Eurodac-ehdotus. Yhdessä muuttoliikettä koskevan tilannetietoisuuden ja -analyysin (MISAA) raporttien kanssa tämän kehityksen ansiosta saadaan luotettavampi ja kattavampi yleiskuva vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevan tuen saatavuudesta, käytöstä ja tuloksekkuudesta EU:ssa.

X. Komissio hyväksyi kaikki suositukset.

## JOHDANTO

05. Valtion velvollisuus ottaa takaisin omat kansalaisensa on kansainvälisen tapaoikeuden periaate. Se on voimassa riippumatta siitä, onko käytössä erityisiä välineitä takaisinottoyhteistyön järjestämiseksi, ja myös silloin, kun EU:n tiettyjen kolmansien maiden tai alueiden kanssa tekemissä laajemmissa sopimuksissa ei ole sitä koskevia määräyksiä. Tämä periaate on jo kodifioitu YK:n kansainvälisen oikeuden toimikunnan työllä, sitä tukevat tavan tunnustaminen oikeudeksi ja johdonmukainen valtioiden käytäntö, ja se on vahvistettu muissa monenvälisissä välineissä, jotka sisältävät määräyksiä takaisinottoyhteistyön järjestämisestä. Erityisesti velvollisuus ottaa takaisin omat kansalaiset on määritelty muun muassa kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksessa (Chicagon yleissopimus).

## HUOMAUTUKSET

25. Pohdittaessa, olisiko takaisinottoyhteistyötä tehtävä, ja milloin ja miten tällaista yhteistyötä olisi tehtävä, on otettava huomioon useita määrällisiä ja laadullisia tekijöitä ja perusteita. Näitä ovat muun muassa poliittinen mahdollisuus tehdä tällaista yhteistyötä osana EU:n ja kolmannen maan välisiä yleisiä suhteita, EU:n ulkopoliittiset edut ja tavoitteet sekä kolmannen maan poliittinen kehitys ja vastaavat kansalliset poliittiset näkökohdat.

27. Komissio ja EUH korostavat, että poliittinen tahto on todellakin ratkaiseva tekijä ja siihen vaikuttavat monet asiat. Kolmannen maan poliittinen, taloudellinen tai turvallisuuteen liittyvä kehitys voi vaikuttaa poliittiseen tahtoon ja kyseisen maan ensisijaisiin tavoitteisiin. Monissa kolmansissa maissa, kuten myös Euroopan unionin jäsenvaltioissa, palauttaminen ja takaisinotto ovat arkaluonteisia ja poliittisesti latautuneita kysymyksiä. Kolmansien maiden hallitukset pyrkivät tämän vuoksi usein välttämään takaisinottoon liittyvää julkisuutta.

28. Korkeimman poliittisen tason sitoutuminen on osoittautunut hyödylliseksi keinoksi muuttoliikettä koskevan yhteistyön ja erityisesti takaisinoton helpottamisessa ja neuvottelujen etenemisen edistämisessä. Näin ollen komissio ja EUH ovat johdonmukaisesti ottaneet muuttoliikkeen korkean tason poliittisten kokousten ja tapahtumien asialistalle olennaisena osana ulkosuhteita. Tähän ovat kuuluneet myös keskustelut takaisinotosta tärkeänä tekijänä muuttoliikettä koskevassa kokonaisvaltaisessa lähestymistavassa. Parhaat tulokset saadaan toimimalla koordinoitusti EU:n jäsenvaltioiden kanssa (yhdenmukaisen viestinnän ja mahdollisuuksien mukaan yhteisten toimien ja aloitteiden varmistamiseksi).

Tehostaakseen EU:n ulkoisen muuttoliikepolitiikan täytäntöönpanon koordinoitua unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja ja puheenjohtajavaltio Portugali toimivat yhdessä ulkoasiainministerien ja sisäasiainministerien yhteisen epävirallisen kokouksen puheenjohtajana 15. maaliskuuta 2021.

30. Mahdollisuutta sisällyttää neuvotteluohjeisiin kolmansien maiden kansalaisia koskeva lauseke tai jättää se niistä pois pohditaan jatkuvasti, mutta huomioon on otettava lausekkeen tuoman lisäarvon tai käytännön täytäntöönpanon lisäksi myös muita näkökohtia, joista osa on esitetty laatikossa 3.

33. Marraskuussa 2020 pidetyssä EU:n ja Nigerian ministerikokouksessa sitouduttiin vahvistamaan kahdenvälistä kumppanuutta monilla aloilla, mukaan lukien kattava yhteistyö muuttoliikkeen ja liikkuvuuden aloilla. Tämä auttoi pääsemään sopimukseen takaisinottosopimusta koskevien neuvottelujen jatkamisesta. Tammikuun 2021 jälkeen on käyty viisi neuvottelukierrosta.

38. Komissio tiedottaa Euroopan parlamentille säännöllisesti EU:n takaisinottosopimusten ja -järjestelyjen täytäntöönpanon tilanteesta.

39. Takaisinottosopimuksia tehdään, jotta voidaan auttaa maita täyttämään velvollisuutensa, jotka koskevat niiden omien kansalaisten takaisinottoa kansainvälisen oikeuden mukaisesti. Takaisinottavan maan tärkein hyöty takaisinottosopimuksen tekemisestä on palautusmenettelyn valvonnan lisääntyminen ja kansalaisten oikeuksien suojeleminen palautuksen aikana.

42. Komissio ja EUH korostavat, että on tärkeää käydä tuloksekkaita neuvotteluja takaisinotosta, jotta voidaan varmistaa, että asianomaiset kolmannet maat toteuttavat tarvittavat politiikkatoimet. Neuvottelut käydään vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti ja niissä varmistetaan, että viestintä on johdonmukaista ja että tiettyjen jäsenvaltioiden erityissuhteita tiettyihin kolmansiiin maihin voidaan hyödyntää. Kuten monilla muillakin politiikanaloilla, EU:n ja sen jäsenvaltioiden välinen vilpittömän yhteistyön periaatteen mukainen yhteistyö tuottaa todennäköisimmin parhaat

tulokset kolmansien maiden kanssa tehtävän muuttoliikettä ja liikkuvuutta koskevan yhteistyön edistämisessä.

43. Vaikka tässä vaiheessa ei sovittu räätälöidyistä paketeista, maakohtaiset keskustelut muuttoliikeyhteistyöstä, takaisinotto mukaan luettuna, jatkuivat ja johtivat kumppanuuskehystä koskevan lähestymistavan luomiseen. Yksi esimerkki tästä on Nigeria, jonka osalta EU otti vuonna 2017 käyttöön ”kannustinpaketin” muuttoliikettä ja liikkuvuutta sekä investointeja ja työpaikkoja koskevan toimintasuunnitelman muodossa odotettaessa palautuksia ja takaisinottoa koskevien neuvottelujen saattamista onnistuneesti päätökseen.

Kattavista kumppanuuksista keskeisten lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa keskustellaan säännöllisesti asiaankuuluvissa neuvoston työryhmissä. Strategisella tasolla komissio ja EUH ovat kuulleet jäsenvaltioita EU:n takaisinottosopimusta ja -järjestelyjä koskevien neuvottelujen keskeisissä vaiheissa asiaankuuluvissa neuvoston työryhmissä. Tätä lähestymistapaa on vahvistettu uudella sopimuksella.

44. EU:n jäsenvaltiot otettiin mukaan kolmansien maiden kanssa käytävien neuvottelujen helpottamiseen sherpa-lähestymistavan ja useiden yhteisten vierailujen avulla, vaikkakaan tämä ei ollut järjestelmällistä. Lisäksi komissio ja EUH ovat strategisella tasolla kuulleet jäsenvaltioita EU:n takaisinottosopimusta ja -järjestelyjä koskevien neuvottelujen keskeisissä vaiheissa (erityisesti ennen neuvottelujen käynnistämistä ja päättämistä) asianomaisissa neuvoston työryhmissä.

45. Komissio korostaa jäsenvaltioiden poliittisen osallistumisen tuomaa lisäarvoa (yhdenmukainen ulkoinen edustus ja kansallisiin kannustimiin turvautuminen).

47. Kannustimet ovat todellakin tärkeitä tekijöitä, jotka tukevat neuvotteluja. On kuitenkin ratkaisevan tärkeää sisällyttää kannustimet kattaviin ja rakentaviin kumppanuuksiin uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen mukaisesti. Kannustimet voivat auttaa tukemaan tällaisia kumppanuuksia, mutta ne voivat olla tehokkaita ja kestäviä vain, jos ne perustuvat keskinäiseen ymmärrykseen molempien osapuolten eduista, arkaluonteisista kysymyksistä ja huolenaiheista. Näin ollen uudessa sopimuksessa korostetaan tarvetta ottaa käyttöön useita erilaisia politiikkavälineitä kumppanuuteen pohjautuvan lähestymistavan perustaksi.

49. Laillinen muuttoliike ja viisumipolitiikka ovat tärkeitä tekijöitä uuden sopimuksen mukaisessa kokonaisvaltaisessa lähestymistavassa muuttoliikkeeseen.

50. Viisumihelpotuksilla voidaan katsoa olevan merkitystä myös silloin, kun edistetään kahdenvälisiä suhteita yleisellä tasolla (myös kauppasuhteita) tai muuttoliikekumppanuuksia.

51. Uuden sopimuksen myötä komissio ehdotti vielä pidemmälle menevää lähestymistapaa. Ehdotetun turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevan asetuksen 7 artiklan mukaan komissio voi hyödyntää viisumisäännösten mukaisesti tehtyä takaisinoton arviointia määrittääkseen ja ehdottaakseen toimenpiteitä, joilla voitaisiin edistää kolmansien maiden kanssa tehtävää takaisinottoyhteistyötä. EU:n yleisten suhteiden näkökulmasta näissä toimenpiteissä on otettava huomioon kolmannen maan edut ja tarpeet sekä se, mitä voidaan toteuttaa EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla.

52. EU:n muuttoliikepolitiikan yleisenä tavoitteena on varmistaa, että muuttoliike on turvallista ja sääntöjen mukaista. Rahoitustuen osalta noudatetaan kattavaa lähestymistapaa, johon kuuluvat kaikki muuttoliikkeeseen liittyvät näkökohdat, kuten laittoman muuttoliikkeen ja pakkomuuton perimmäisiin syihin puuttuminen, maahanmuuttajien salakuljetuksen torjuminen, rajavalvonta, kansainvälistä

suojelua tarvitsevien henkilöiden suojele, vastaanottavien yhteisöjen tukeminen, laillinen muuttoliike ja lailliset väylät sekä palautus, takaisinotto ja uudelleenkotouttaminen.

53. Vallettan toimintasuunnitelmassa on viisi pilaria, jotka ovat kuuluvat palautus ja takaisinotto, perimmäisiin syihin puuttuminen, muuttoliikkeen hallinta ja hallinnointi, laillinen muuttoliike ja laittoman muuttoliikkeen torjunta.

EU:n Afrikka-hätärahasto vakauden lisäämiseksi sekä laittoman muuttoliikkeen ja pakkomuuton perimmäisten syiden ehkäisemiseksi tarjosi lisärahoitusta yhteisen Vallettan toimintasuunnitelman täytäntöönpanon tukemiseksi ottamalla sen viisi pilaria rahaston toiminta-alaan.

57. Naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen ”Globaali Eurooppa” mukaan kumppaneiden kanssa noudatetaan jatkossa muuttoliikkeen osalta koordinoitumpaa, kokonaisvaltaisempaa ja jäsennellympää lähestymistapaa joustavan ja kannustavan lähestymistavan avulla. Tämä lähestymistapa on osa uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen mukaista huomattavasti laajempaa välineistöä. Muuttoliikkeeseen liittyvät tasapainoiset kannustimet voivat tuottaa tuloksia ja maksimoida kansainvälisten kumppanuusiemme vaikutuksen vain, jos ne ovat osa tasapainoista ja kattavaa EU:n lähestymistapaa.

58. Kumppanuus- ja yhteistyösopimukset ovat poliittisia sopimuksia, joita usein täydennetään erillisillä ja itsenäisillä kauppasopimuksilla. Assosiaatiosopimukset sisältävät useimmiten laajempaa poliittista ja taloudellista yhteistyötä koskevien osien lisäksi erityisen kauppaa koskevan pilarin.

62. Euroopan komission yksiköt viimeistelevät parhaillaan EU:n yleistä tullietuusjärjestelmää koskevaa komission lainsäädäntöehdotusta, joka kollegion on tarkoitus hyväksyä vuoden 2021 jälkipuoliskolla.

Tekeillä on parhaillaan ulkopuolinen tutkimus asetuksen (EU) N:o 978/2012 tarkistamista varten toteutettavan vaikutustenarvioinnin tueksi.<sup>1</sup>

63. Laillinen muuttoliike on olennainen osa tasapainoisia, kattavia ja molempia osapuolia hyödyttäviä muuttoliikekumppanuuksia. Se voi tarjota etuja sekä lähtö-, kauttakulku- ja kohdemaille että maahantulijoille. Sen avulla voidaan myös poistaa kannustimet lähteä vaaralliselle matkalle Eurooppaan. Lisäksi sillä on keskeinen merkitys monille sellaisille kumppaneille, jotka usein pyytävät lisää mahdollisuuksia lailliseen maahanmuuttoon.

Vaikka maahanotettavien työntekijöiden määristä päättäminen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, EU voi tukea kolmansia maita laillisen muuttoliikkeen ja liikkuvuuden edistämiseksi. Komissio aikoo muun muassa käynnistää uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen mukaisesti osaamiskumppanuuksia valittujen kolmansien maiden kanssa laillisen muuttoliikkeen ja liikkuvuuden edistämiseksi. Osaamiskumppanuus käynnistetään korkean tason konferenssilla, joka kokoaa yhteen jäsenvaltiot sekä elinkeinoelämän edustajia ja koulutusalan ja muiden alojen toimijoita.

67. Kielteisten kannustimien käyttöä on tarkasteltava ja punnittava suhteessa EU:n laajempiin etuihin ja tavoitteisiin tietyssä maassa ja tietyllä alueella, ja niiden mahdollisia vaikutuksia ja niiden

---

<sup>1</sup> Tutkimuksen loppuraportin luonnos on julkisesti saatavana seuraavalla verkkosivustolla: <https://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/analysis/policy-evaluation/impact-assessments/>

mahdollista tuloksellisuutta on arvioitava huolellisesti. Parhaita kestäviä tuloksia voidaan odottaa, kun omaksutaan rakentava lähestymistapa kokonaisvaltaisen kumppanuuden luomiseen ja laaditaan kolmansien maiden kanssa yhteinen myönteinen toimintasuunnitelma.

69. Komission työryhmä, joka perustettiin vuonna 2016 tukemaan kumppanuuskehityksen täytäntöönpanoa, on toiminut foorumina komission yksiköiden ja EUH:n väliselle koordinoinnille ja keskustelulle. Toimintaa koordinoidaan useilla tasoilla: EU:n eri yksiköiden (komission yksiköt ja EUH) välillä, EU:n yksiköiden ja jäsenvaltioiden välillä sekä jäsenvaltioiden kesken.

Kumppanuuskehitystyöryhmä toimii edelleen säännöllisen viikoittaisen tietojenvaihdon kautta.

Jäsenvaltioiden, komission ja EUH:n välisen muuttoliikeasioita koskevan koordinoinnin pääasiallisia foorumeita ovat Coreperin lisäksi turvapaikka- ja maahanmuuttoasioiden ulkoisten näkökohtien työryhmä ja maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strateginen komitea (SCIFA).

78. On tärkeää korostaa, että takaisinottoa käsittelevän sekakomitean / yhteisen työryhmän jatkuva osallistuminen on joissakin tapauksissa edistänyt kestävien parannusten saavuttamista yhteistyössä.

79. Muuttoliikettä ja liikkuvuutta koskevat vuoropuhelut voivat tästä huolimatta olla tuloksekkaita, koska niissä asetetaan palauttaminen ja takaisinotto muuttoliikeyhteistyötä koskevaan laajempaan yhteyteen ja ne voivat auttaa käsittelemään tiettyjä kysymyksiä.

95. Takaisinottotapausten sähköisen hallintajärjestelmän tuloksekkuus ja tehokkuus riippuvat myös monista muista tekijöistä, kuten kapasiteetista, taloudellisista resursseista, muiden kumppaneiden osallistumisesta ja teknisestä tuesta. Siksi EU:n hankkeissa varaudutaan yleensä siihen, että operatiivista ja taloudellista tukea jatketaan kaikissa asianomaisissa kolmansissa maissa sen jälkeen, kun takaisinottotapausten sähköinen hallintajärjestelmä on otettu käyttöön. Tällaiseen tukeen kuuluvat myös henkilöstön kouluttaminen järjestelmän käyttöä varten ja teknisen kehityksen huomioon ottaminen.

98. Komissio on hiljattain hyväksynyt ensimmäisen vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevan EU:n strategian, jonka tavoitteena on lisätä vapaaehtoisen EU:sta paluun osuutta ja parantaa vapaaehtoisen paluun järjestelmien laatua. Siinä esitetään yhtenäisempää ja koordinoitumpaa jäsenvaltioiden lähestymistapaa, jotta vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen koko potentiaali voidaan hyödyntää.

Liitteessä IV esitettyjen hankkeiden arvioinnin osalta komissio korostaa, että joidenkin Afganistanin ja Bangladeshin hankkeiden kesto on pidennetty haluttujen tulosten saavuttamiseksi. Kuten kohdassa 101 todetaan, komissio toteutti lieventämistoimenpiteitä ratkaistakseen hankkeiden ongelmat, jotka liittyivät haastaviin maakohtaisiin tilanteisiin ja Bangladeshin tapauksessa ennakoitua pienempään palaajien määrään, jotta odotetut tulokset voitaisiin saavuttaa. Siksi komissio odottaa, että tulokset ovat tuotosten ja kestävyuden suhteen vähintäänkin ”osittain tyydyttäviä” hankkeisiin sisältyvien toimien päättymiseen mennessä.

99. b) Iranista ja Pakistanista Afganistaniin suuntautuneen 820 000 paluun määrä viittaa paluiden määrään (ei yksittäisten ihmisten määrään). Se sisältää myös kierto- ja kausimuuton, joka on erityisen suuri Iranin ja Afganistanin välillä.

105. Afganistanissa uudelleenkotouttamistuen kestävyys ovat vaikuttaneet kielteisesti myös työmarkkinoiden kyllästyneisyys ja maan talouden yleinen supistuminen. Komissio ja sen täytäntöönpanokumppanit toteuttivat tarvittaessa lieventämistoimenpiteitä edistääkseen teknisestä ja ammatillisesta koulutuksesta vastavalmistuneiden pääsyä työmarkkinoille. Ohjelmien väliarvioinnissa

katsottiin, että eräässä ohjelmassa käyttöön otettu työssäoppimiseen ja työllisyyden tukemiseen perustuva lähestymistapa on hyvä tapa luoda työpaikkoja yksityisen sektorin suoran osallistumisen avulla.

110. Eurostatin virallisia tilastoja ja Frontexin operatiivisia tietoja kerätään eri tarkoituksia varten, eikä niitä pitäisi verrata suoraan keskenään, koska niiden ajantasaisuus, keruutiheys ja tiedonkeruukehykset ovat erilaiset.

Komissio korostaa Eurostatin ja Frontexin nykyistä paluuta/palauttamista koskeviin tietoihin liittyvää yhteistyötä, jolla pyritään luomaan synergioita, samalla kun pidetään Frontexin ajantasaisempi operatiivinen tietovirta erillään jäsenvaltioiden Eurostatille toimittamista virallisista tilastoista.

111. Komissio panee merkille, että kaikki jäsenvaltiot eivät osallistu tiedonvaihtoon järjestelmällisesti yhtä yksityiskohtaisella tasolla etenkin takaisinottoa käsittelevän asiantuntijaryhmän kokousten yhteydessä.

116. Keskimääräinen kesto pyynnön esittämisestä asiakirjojen myöntämiseen on lisätty vuonna 2021 lisätietona, joka jäsenvaltioiden on toimitettava, jos se on saatavilla.

## JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

122. Komissio ja EUH ovat johdonmukaisesti ottaneet muuttoliikkeen korkean tason poliittisten kokousten asialistalle helpottaakseen muuttoliikettä koskevaa yhteistyötä, takaisinotto mukaan luettuna. Tätä lähestymistapaa jatketaan ja tehostetaan edelleen uuden sopimuksen mukaisesti.

### **Suositus 1 – Pyritään joustavuuteen takaisinottosopimuksia koskevissa neuvotteluissa**

Komissio hyväksyy suosituksen.

125. Komissio ja EUH korostavat, että on tärkeää käydä tuloksekkaita neuvotteluja takaisinotosta, jotta voidaan varmistaa, että asianomaiset kolmannet maat toteuttavat tarvittavat politiikkatoimet. Neuvottelut käydään vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti ja niissä varmistetaan, että viestintä on johdonmukaista ja että tiettyjen jäsenvaltioiden erityissuhteita tiettyihin kolmansiin maihin voidaan hyödyntää. Kuten monilla muillakin politiikanaloilla, myös muuttoliikettä ja liikkuvuutta koskevan, kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön alalla parhaat tulokset voidaan saavuttaa puhumalla yhdellä äänellä, kuten perussopimuksessa edellytetään, ja yhdistämällä voimat. Tätä lähestymistapaa on vahvistettu uudella sopimuksella.

### **Suositus 2 – Luodaan jäsenvaltioiden välisiä synergioita**

Komissio hyväksyy suosituksen.

Ensimmäinen luetelmakohta. Palauttamispolitiikkaa on tosiaankin käsiteltävä osana kokonaisvaltaista muuttoliikepolitiikkaa, kuten uudessa sopimuksessa on tehty.

126. EU noudattaa rakentavaa lähestymistapaa luodakseen kattavia ja molempia osapuolia hyödyttäviä muuttoliikekumppanuuksia pitkäaikaisten ja kestävien tulosten sekä EU:n tavoitteiden saavuttamiseksi. Palautus ja takaisinotto kuuluvat osana näihin kumppanuuksiin. Myönteiset kannustimet voivat auttaa tukemaan yhteistyötä, mutta ne ovat tehokkaimpia, jos ne liitetään kolmannen maan kanssa solmittuun kumppanuuteen ja jos ne vastaavat kumppanin etuja ja tarpeita.

Kauppapolitiikan ja erityisesti kauppasopimusten tärkeimpänä tavoitteena on parantaa taloudellisia siteitä sekä luoda työpaikkoja ja kasvua kummassakin kumppanimaassa. Siksi ne vaikuttavat myönteisesti kolmansiin maihin ja auttavat puuttumaan ongelmien perimmäisiin syihin.

127. Koordinoinnin lisäämisessä on edistytty usealla tasolla: EU:n eri yksiköiden (komission yksiköt ja EUH) välillä, EU:n yksiköiden ja jäsenvaltioiden välillä sekä jäsenvaltioiden kesken (ks. kohta 69).

Kielteisten kannustimien käyttöä on harkittava huolellisesti ottaen huomioon EU:n laajemmat edut ja tavoitteet. Parhaita kestäviä tuloksia voidaan odottaa, kun omaksutaan rakentava lähestymistapa kokonaisvaltaisen kumppanuuden luomiseen ja laaditaan kolmansien maiden kanssa yhteinen myönteinen toimintasuunnitelma.

### **Suositus 3 – Vahvistetaan kannustimia kolmansien maiden takaisinottoa koskevan yhteistyön edistämiseksi**

Komissio hyväksyy suosituksen.

Uudessa turvapaikka- ja maahanmuuttosopimuksessa otetaan käyttöön lähestymistapa, jossa kaikki EU:n ja jäsenvaltioiden politiikat, työkalut ja välineet kootaan yhteen ja otetaan käyttöön strategisesti, jotta voidaan saavuttaa sopimuksen tavoitteet. Tämä on osa räätälöityä lähestymistapaa, jolla pyritään muodostamaan molempia osapuolia hyödyttäviä kumppanuuksia. Tiivis koordinointi EU:n yksiköiden välillä ja jäsenvaltioiden kanssa on keskeisen tärkeää, ja osa välineistä on kuvattu kohdassa 127. Lisäksi komissio varmistaa yksiköiden välisten kuulemisten sekä toimielinten välisiä suhteita käsittelevän ryhmän ja ulkoisen toiminnan koordinoitiryhmän (EXCO) työn avulla, että eri politiikkojen ja välineiden mahdollisia vaikutuksia muuttoliikkeeseen tarkastellaan perusteellisesti. Palauttaminen ja takaisinotto ovat yksi laajempaan politiikkakehykseen kuuluvan kokonaisvaltaisen maahanmuuttopolitiikan osatekijöistä.

134. Eurostatin viime aikoina tekemillä parannuksilla, joiden ansiosta paluuta/palauttamista koskevia virallisia tilastotietoja kerätään yksityiskohtaisemmin ja tiheämmin, korjataan tiedoissa aiemmin olleet puutteet ja parannetaan tietojen laatua.

Takaisinoton nopeutta koskevat tiedot ovat operatiivisia tietoja.

Eurostat ja Frontex keräävät jäsenvaltioilta tärkeimmät palauttamiseen/takaisinottoon liittyvät tiedot (laittomista rajanylityksistä, sääntöjenvastaisesti maassa oleskelevista muuttajista, tehdyistä palauttamispäätöksistä ja palauttamisista kolmanteen maahan).

Tarpeista riippuen näitä tietoaineistoja käytetään yhdessä viisumisäännösten mukaisten kattavien indikaattoreiden ja jäsenvaltioilta saatujen tietojen kanssa. Tämän perusteellisten määrällisten ja laadullisten tietojen yhdistelmän avulla saadaan paljon tarkempi kuva takaisinottoyhteistyön tasosta ja arvokasta tietoa prosessin eri vaiheissa sovellettavista käytännöistä.

135. Ks. komission vastaus kohtaan 111.

### **Suositus 4 – Parannetaan tiedonkeruuta**

Komissio hyväksyy suosituksen.

Ensimmäinen luetelmakohta. Takaisinotto-prosessin nopeuden osalta (eli kun on kyse kolmansien maiden oikea-aikaisesta avusta kansalaisten tunnistamista tai matkustusasiakirjojen myöntämistä koskevissa jäsenvaltioiden pyynnöissä) kysymystä prosessin todellisesta (keskimääräisestä) kestosta



on käsitelty viisumisäännösten 25 a artiklan mukaisen vuoden 2021 tiedonkeruun yhteydessä. Tulokset esitetään neuvostolle vuoden 2021 loppuun mennessä.

Toinen luetelmakohta. Komissio pyrkii parantamaan standardeja ja prosesseja seurannan ja arvioinnin alalla erityisesti EU:n ja IOM:n tietämyksenhallintakeskuksen kehittämien yhdenmukaistettujen työkalujen ja parannetun tietoanalyysin ja tutkimuksen pohjalta. Nämä toimet mahdollistaisivat alueiden väliset vertailevat analyysit erityisesti uudelleenkotouttamisen kestävyiden alalla.