



Bryssel 29.9.2021  
COM(2021) 591 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,  
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN  
KOMITEALLE**

**Uudistettu maahanmuuttajien salakuljetuksen vastainen EU:n toimintasuunnitelma  
vuosiksi 2021–2025**

## Johdanto

EU:n tiukat vastatoimet maahanmuuttajien salakuljetukseen EU:ssa ja sen ulkopuolella ovat olennainen osa muuttoliikettä koskevaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa, joka esitetään uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa<sup>1</sup>. Maahanmuuttajien salakuljetus on rajat ylittävää rikollista toimintaa, joka vaarantaa maahanmuuttajien hengen, ja osoittaa ettei ihmishenkeä ja -arvoa kunnioiteta voiton tavoittelussa. Lisäksi se heikentää EU:n muuttoliikkeen hallintaa koskevien tavoitteiden saavuttamismahdollisuuksia ja asianomaisten ihmisten perusoikeuksia.

Vaikka EU:n tasolla on saavutettu edistystä ottamalla käyttöön tarvittavat rakenteet, kuten Europolin yhteydessä toimivan muuttajien salakuljetusta tutkivan eurooppalaisen keskuksen perustaminen ja operatiivisen yhteistyön vahvistaminen EU:n jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten, asiaankuuluvien EU:n virastojen ja kumppanimaiden välillä, minkä tuloksena joitain rikollisverkostoja on pystytty hajottamaan, maahanmuuttajien salakuljetus on edelleen vakava ongelma, johon on puututtava jatkuvasti, keskitetysti ja yhdessä.

Eurooppa-neuvosto vahvisti 24 ja 25. kesäkuuta 2021 antamissaan päätelmissä<sup>2</sup>, että on tärkeää torjua salakuljettajia. Lisäksi se ilmaisi vakavan huolensa joidenkin muuttoreittien tilanteen kehityksestä, joka edellyttää kiireellisiä toimia, ja kehotti soveltamaan koko reitin kattavaa lähestymistapaa tilanteeseen puuttumiseksi, muun muassa poistamalla maahanmuuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan. Lisäksi 24. ja 25. toukokuuta 2021 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien johdosta<sup>3</sup> – ja vastauksena valtiollisten toimijoiden kasvavaan rooliin laittoman muuttoliikkeen helpottamisessa ja ihmisten käyttämisessä painostukseen EU:n ulkorajoilla – EU ja sen jäsenvaltiot ovat ilmaisseet vakaan pyrkimyksenä vastata näihin uhkiin ja suojella tehokkaasti EU:n ulkorajoja muuttoliikkeen välineellistämislä poliittisia tarkoituksia varten sekä toimineet yhdessä näiden päämäärien saavuttamiseksi.

Maahanmuuttajien salakuljetuksen torjunnan tehostaminen on sekä EU:n että sen jäsenvaltioiden ja kumppanimaiden yhteinen haaste. Se edellyttää koko reitin kattavaa lähestymistapaa, jossa yhdistyy kansainvälinen yhteistyö sekä koordinointi EU:n kumppaneiden kanssa ja jäsenvaltioiden välillä salakuljettajien liiketoimintamallin hajottamiseksi.

Kumppanimaiden kanssa tehtävään yhteistyöhön, jonka tarkoituksena on vähentää kannustimia lähteä vaarallisille matkoille, kuuluu näiden maiden tukeminen kaikissa muuttoliikkeeseen liittyvissä näkökohdissa, suojelun tarjoaminen sitä tarvitseville, laittoman muuttoliikkeen perimmäisiin syihin puuttuminen, työllistymismahdollisuuksien luominen ja ihmisarvoisen työn edistäminen, laillisen muuttoliikkeen ja turvallisten laillisten väylien edistäminen Eurooppaan sekä kyseisten maiden rajavalvonnan ja muuttoliikkeen hallintavalmiuksien vahvistaminen. EU:ssa laittomasti oleskelevien henkilöiden tehokas

---

<sup>1</sup> COM(2020)609 final.

<sup>2</sup> Eurooppa-neuvoston kokous (24. ja 25. kesäkuuta 2021) – Päätelmät, neuvoston asiakirja EUCO 7/21, 25. kesäkuuta 2021.

<sup>3</sup> Eurooppa-neuvoston ylimääräinen kokous (24. ja 25. toukokuuta 2021) – Päätelmät, neuvoston asiakirja EUCO 5/21, 25. toukokuuta 2021.

palauttaminen ja kestävä uudelleenkotouttaminen vähentävät myös osaltaan laittoman muuttoliikkeen kannustimia ja tarjoavat mahdollisuuden uuteen alkuun niille, jotka palaavat lähtömaihinsa<sup>4</sup>. Yksi laitonta muuttoliikettä keskeisesti lisäävistä seikoista on se, että laittomat muuttajat voivat löytää työpaikan epävirallisen talouden piiristä. Työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevan direktiivin<sup>5</sup> tuloksellinen täytäntöönpano on tärkeää laittoman muuttoliikkeen estämiseksi ja laittomien siirtotyöläisten oikeuksien suojelemiseksi. Komissio esittää yhdessä tämän uudistetun EU:n toimintasuunnitelman kanssa arvionsa täytäntöönpanon tilasta sekä useita toimenpiteitä, joita tarvitaan ohjelman vaikuttavuuden lisäämiseksi. Niissä keskitytään työnantajiin kohdistettaviin seuraamuksiin, laittomien muuttajien oikeuksien suojeleluun tähtääviin toimenpiteisiin ja tarkastuksiin.<sup>6</sup>

Uudistetussa maahanmuuttajien salakuljetuksen vastaisessa EU:n toimintasuunnitelmassa vuosiksi 2021–2025, jossa otetaan huomioon kohdennetuista sidosryhmien kuulemisista saadut tulokset sekä julkinen kuuleminen<sup>7</sup>, esitetään keskeiset pilarit ja konkreettiset toimet, joita tarvitaan salakuljetuksen torjumiseksi ja ehkäisemiseksi sekä muuttajien perusoikeuksien suojelun varmistamiseksi kaikilta osin. Se perustuu EU:n vuosien 2015–2020 toimintasuunnitelman puitteissa käynnistettyihin onnistuneisiin toimiin, ja sen avulla edistetään niiden uudistamista ja täytäntöönpanon jatkamista<sup>8</sup>. Samalla EU:n on tehostettava toimiaan muuttoreittien uusien ja muuttuvien olosuhteiden ja käytäntöjen johdosta yhteistyössä lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa kumppanuuden ja keskinäisen vastuun hengessä.

Uudistetulla EU:n toimintasuunnitelmalla edistetään uuden maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksen, jäljempänä 'uusi sopimus', täytäntöönpanoa, koska sen tavoitteena on ehkäistä ihmishenkien menetyksiä, vähentää vaarallista ja laitonta muuttoliikettä ja helpottaa sen hallintaa sekä saada aikaan kestävä EU:n muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikka. Toimintasuunnitelmalla hankaloitetaan rikollista liiketoimintaa, mikä tukee osaltaan myös EU:n turvallisuusunionistrategian<sup>9</sup> tavoitteiden saavuttamista sekä järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevaa EU:n strategiaa vuosiksi 2021–2025<sup>10</sup> ja ihmiskaupan torjuntaa koskevaa EU:n strategiaa 2021–2025<sup>11</sup>, jotka pannaan täytäntöön täydessä synergiassa.

## **1. Maahanmuuttajien salakuljetusta koskeva tilanne**

---

<sup>4</sup> COM(2021)120 final.

<sup>5</sup> Direktiivi 2009/52/EY (EUVL L 168, 30.6.2009, s. 24).

<sup>6</sup> COM(2021)592 final.

<sup>7</sup> Julkinen kuuleminen järjestettiin 19. maaliskuuta 2021 – 11. kesäkuuta 2021.

<sup>8</sup> COM(2015)285 final.

<sup>9</sup> COM(2020)605 final.

<sup>10</sup> COM(2021)170 final.

<sup>11</sup> COM(2021)171 final. Suurin ero maahanmuuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan välillä on se, että edellisessä maahanmuuttajat ovat halukkaita osallistumaan sääntöjen vastaiseen prosessiin maksamalla salakuljettajan palveluista kansainvälisen rajan ylittämiseksi. Jälkimmäisessä tapauksessa ihmiskauppaa käydään hyväksikäyttötarkoituksessa. Tällöin ihmiset ovat uhreja, jotka tarvitsevat apua ja tukea, eikä toiminta välttämättä ole valtioiden rajat ylittävää. Nämä kaksi ilmiötä liittyvät usein toisiinsa, sillä salakuljetetut henkilöt voivat joutua ihmiskaupan uhreiksi, jolloin kyseessä on työvoiman hyväksikäyttö, seksuaalinen hyväksikäyttö tai muu riisto. Tämän vuoksi EU:n uudistettu toimintasuunnitelma edistää sekä ihmiskauppioiden liiketoiminnan hajoittamista että salakuljetusverkostojen torjuntaa.

Euroopan unionin lainvalvontayhteistyöviraston (Europol) mukaan **yli 90 prosenttia EU:hun saapuvista laittomista muuttajista käyttää salakuljettajia** taittaakseen osia matkasta tai koko matkan. Kaksi kolmasosaa heistä ei täytä kansainvälisen suojelun myöntämisperusteita, ja heidät on lopulta palautettava. Covid-19-pandemian yhteydessä toteutetut rajoittavat toimenpiteet tekivät maahanmuuttajien salakuljetuksesta monimutkaisempaa, mikä lisäsi rikollisverkostojen osallistumista toimintaan, nosti hintoja ja johti viime kädessä suurempiin voittoihin. Vuoden 2021 alkupuoliskolla laittomat rajanylitykset lisääntyivät 59 prosenttia verrattuna samaan ajanjaksoon vuonna 2020. On selvää, että ihmisalukuljettajat sopeutuivat nopeasti uusiin olosuhteisiin: toiminta alkoi hidastua maaliskuussa 2020, mutta elpyi nopeasti.<sup>12</sup>

### ***Rikolliset salakuljetusverkostot – miten ne toimivat?***

Salakuljettajat **vaarantavat ihmishenkiä, antavat katteettomia tulevaisuudenlupauksia ja aiheuttavat vakavaa haittaa maahanmuuttajille**. Maahanmuuttajien perusoikeuksia loukataan usein vakavasti, eivätkä he usein kykene hakemaan apua laittoman asemansa vuoksi. Erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat maahanmuuttajat, kuten lapset ja ilman huoltajaa olevat alaikäiset, ovat alttiita väkivallalle, kiristykselle, hyväksikäytölle, raiskauksille, pahoinpitelylle, varkauksille, sieppauksille ja jopa henkirikoksille<sup>13</sup>. Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön mukaan vuodesta 2014 yli 20 000 siirtolaista on kuollut yrittäessään ylittää Välimerta. Heistä 1 369 on kuollut vuonna 2021.

Maahanmuuttajien salakuljetus on **jatkuvan kysynnän ylläpitämä** rikollisverkostojen keskeinen toiminta. Kysynnän odotetaan jatkuvan, ja sitä ruokkivat useat seikat: väestönkasvu ja siihen liittyvät sosioekonomiset vaikeudet ja työllistymismahdollisuuksien puute, syrjintä, epävakaus, konfliktit, ympäristön pilaantuminen ja ilmastonmuutos, käsitys EU:sta taloudellisesti, poliittisesti, sosiaalisesti ja ympäristön kannalta vakaampana alueena; disinformaatio ja salakuljettajien valheellinen narratiivi, joka houkuttelee muuttajia lähtemään vaarallisille matkoille lupauksin, jotka eivät vastaa todellisuutta. Lisäksi keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä pandemian terveydelliset, taloudelliset, sosiaaliset ja poliittiset seuraukset voivat toimia Eurooppaan suuntautuvan laittomaan muuttoliikkeen kannustimina ja ylläpitää siten salakuljetuspalvelujen kysyntää. Aiemmin maista, joita pitkittynyt työttömyystilanne on erityisesti koetellut, on tullut sekä maahanmuuttajien salakuljetuksen että ihmiskaupan lähtömaita vauraampiin maihin.<sup>14</sup> Lisäksi taloudellisen tilanteen heikkeneminen EU:ssa saattaa lisätä halvan työvoiman kysyntää pimeillä markkinoilla, mikä houkuttelee todennäköisemmin laittomia muuttajia ja johtaa työvoiman hyväksikäyttöön, myös pakkotyöhön.

Salakuljetusverkostot pystyvät **nopeasti mukauttamaan laittomien palvelujen tarjontaansa**. Niillä on eri toimintatapoja riippuen maantieteellisestä sijainnista ja olosuhteista, joissa ne toimivat. Ne tarjoavat erilaisia palveluja, kuten eri kuljetusmuotoja, turvataloja reitin varrella ja vilpillisiä matkustusasiakirjoja. Lentoliikenteessä

---

<sup>12</sup> Ihmisten salakuljetusta tutkiva eurooppalainen keskus, viides vuosikertomus 2021 (Europol, 2021).

<sup>13</sup> Maailmanlaajuinen tutkimus siirtolaisten salakuljetuksesta (Yhdistyneiden kansakuntien huumausaine- ja kriminaalipolitiikan toimisto, 2018).

<sup>14</sup> Yhdistyneiden kansakuntien huumausaine- ja kriminaalipolitiikan toimisto (UNODC), tutkimusyhteenveto, ”How COVID-19 restrictions and the economic consequences are likely to impact migrant smuggling and cross-border trafficking in persons to Europe and North America” (UNODC, 14. toukokuuta 2020).

henkilökortteihin ja viisumeihin liittyvät asiakirjaväärennökset ovat keskeisessä asemassa. Maateitse tapahtuvassa kuljetuksessa kätkeminen ajoneuvoihin tai jopa kävely rajojen yli on osa matkaa.

Salakuljettajat käyttävät erilaisia maksujärjestelmiä, jotka vaihtelevat sähköisistä menetelmistä epävirallisiin pankkijärjestelmiin, joissa rahat talletetaan ja nostetaan sovitun palvelun toimittamisen yhteydessä. **Digitaalinen salakuljetus** on uusi haaste lainvalvonta- ja oikeusviranomaisille, sillä salakuljettajat käyttävät yhä enemmän digitaalisia palveluja ja välineitä, kuten sosiaalista mediaa ja mobiilisovelluksia rekrytoinnissa, viestinnässä ja rahansiirroissa, muuttajien noutamisessa ja luovuttamisessa, reittiopastuksessa, valokuvien ja videoiden jakamisessa asiakirjoista ja lipuista ja jopa lainvalvontatoimien seurannassa.

On arvioitu, että salakuljetusverkostot saavat rikollisesta toiminnastaan **huomattavia voittoja**, jotka vaihtelevat 4,7–6 miljardiin euroon vuodessa maailmanlaajuisesti.<sup>15</sup> Salakuljetuspalvelujen hinnat näyttävät vaihtelevan reittien ja tarjottujen avustuspalvelujen mukaan. Maahanmuuttajien salakuljetustapauksia koskevat tutkimukset ovat kuitenkin osoittaneet, että salakuljetuspalvelujen hinnat voivat yleensä nousta 20 000 euroon henkilöä kohti.

Salakuljettajien ja salakuljetusverkostojen profiili, organisaatio ja toiminta sekä tarjottujen laittomien palvelujen taso vaihtelevat huomattavasti kumppanimaiden sosioekonomisen, poliittisen ja kulttuurisen tilanteen mukaan. Maahanmuuttajien salakuljetus laittomana taloudellisena toimintana tukee **paljon laajempaa toimintaa**: lähtö-, kauttakulku- ja kohdemaissa pelastusliivejä tai matkatarvikkeita myyvien liikkeiden omistajista ajoneuvojen vuokraamiseen, alusten ja hotellien omistajiin tietyissä liikennekeskuksissa sekä rahansiirtoliikkeisiin. Salakuljetusverkostot ovat usein riippuvaisia yhteisön sisäisistä vakiintuneista yhteyksistä, joiden kautta salakuljettajien palveluja suositellaan muille mahdollisille muuttajille ja varmistetaan maksut<sup>16</sup>.

**Järjestäytyneen rikollisuuden** rakenteet, joilla pystytään toteuttamaan pitkälle kehitettyjä operaatioita, jotka kattavat kaikki maahanmuuttajien salakuljetuspalvelut koko reitin varrella, muodostavat suuren riskin Euroopan turvallisuudelle. Tämä koskee erityisesti asianomaisten rikollisjärjestöjen hierarkiassa ylimpänä olevia henkilöitä. Noin 50 prosenttia maahanmuuttajien salakuljetukseen osallistuvista verkostoista harjoittaa yleensä **monialaista rikollisuutta**, myös muun muassa ihmiskauppaa, huumekauppaa, valmisteveropetoksia, ampuma-aseiden laitonta kauppaa ja rahanpesua<sup>17</sup>. Rikollisverkostot järjestävät yhä useammin lumeavioliittoja osana pitkälle kehitettyjä voittoa tuottavia petosjärjestelyjä, joissa etupäässä haavoittuvassa asemassa olevia naisia houkutellessaan toimintaan, joka näyttyy ”helpon rahan” ansaitsemiselta mutta johdattaa heidät todellisuudessa riiston ja hyväksikäytön ansaverkkoon<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Maailmanlaajuinen tutkimus muuttajien salakuljetuksesta (Yhdistyneiden kansakuntien huumausaine- ja kriminaalipolitiikan toimisto, 2018).

<sup>16</sup> ”Typology of Migrant Smuggling: A holistic understanding” (kansainvälinen siirtolaispolitiikan kehittämiskeskus, huhtikuu 2021).

<sup>17</sup> Vakavaa ja järjestäytyneitä rikollisuutta koskeva EU:n uhkakuva-arvio 2021 (Europol).

<sup>18</sup> Hinnat vaihtelevat 15 000 eurosta 20 000 euroon jokaista järjestettyä salakuljetusta ja lumeavioliittoa kohden (kansallista lainsäädäntöä koskeva raportti ja Eurojustin tapausanalyysi lumeavioliitosta ”Report on national legislation and Eurojust casework analysis on sham marriages” (Eurojust, 2020)).

Joissakin tapauksissa näillä verkostoilla on yhteyksiä väkivaltaisiin rikollisjärjestöihin ja/tai aseellisiin ryhmiin, joille maksetaan turvallisesta kauttakulusta heidän valvonnassaan olevilla alueilla. Tämä koskee muun muassa joitakin Sahelin alueita. Muissa tapauksissa, kuten Libyassa, paikalliset puolisoitilaalliset joukot näyttävät osallistuvan yhä enemmän salakuljetustoimintaan.

### ***Laittomien muuttovirtojen kehitys***

Vaikka reitit voivat muuttua nopeasti lisääntyneiden rajatoimenpiteiden ja -tarkastusten, lainvalvontatoimien tai turvallisuusriskien seurauksena, salakuljetuskeskukset, joissa salakuljetuspalvelujen kysyntä ja tarjonta kohtaavat, ovat yleensä suhteellisen vakaita. Yleensä kyseessä ovat pääkaupungit tai tärkeimmät kaupungit, jotka sijaitsevat tärkeiden muuttoreittien risteyskohdissa. Ihmissalakuljettajat värväävät potentiaalisia maahanmuuttajia ennakoivasti muun muassa tiedotuskampanjoiden avulla, joissa annetaan virheellisiä tietoja reiteistä, riskeistä ja kohdemaiden olosuhteista. Salakuljetusverkot käyttävät edelleen pääasiassa kolmea Välimeren reittiä (läntisen, keskisen ja itäisen Välimeren reittiä) ja Länsi-Afrikan reittiä (jota kutsutaan usein myös Atlantin reitiksi) laittomien muuttajien tuomiseksi EU:hun. Arvioiden mukaan 85–90 prosenttia maahanmuuttajien salakuljetuksesta EU:hun tapahtuu meriteitse.

**Keskisen Välimeren reitillä** Italiaan ja Maltaan saapuvien määrä on kasvanut tasaisesti vuoteen 2020 verrattuna. **Läntisen Välimeren ja Atlantin reitillä** Algeriasta on tullut keskeinen lähtöpaikka Manner-Espanjaan, ja Kanariansaaret ovat entistä useammin Länsi-Afrikan reitin päämääränä. Elokuusta 2019 lähtien havaitut laittomat rajanylitykset merellä ovat vähitellen lisääntyneet Kanariansaarilla, ja elokuusta 2020 alkaen kasvu on ollut räjähdysmäistä. Vaikka **itäisen Välimeren reitillä** Kreikkaan ja Bulgariaan suuntautuvat kokonaisuuttovirrat ovat vähentyneet ajan mittaan, virta on silti jatkuvaa. **Länsi-Balkanin** kautta kulkevien maahanmuuttajien keskuudessa salakuljetuksen kysyntä on edelleen suurta. Covid-19-pandemian johdosta asetettujen matkustusrajoitusten vuoksi Länsi-Balkanille jäävien muuttajien määrä on kasvanut vuosina 2020 ja 2021. Jatkuva epävakaus Syyrian ja Etelä-Sudanin kaltaisissa maissa voi ylläpitää tai **lisätä muuttopainetta**<sup>19</sup>. Meneillään oleva **Afganistanin** kriisi saattaa entisestään lisätä pakkomuuton, alueen muuttovirtojen ja EU:hun suuntautuvan maahanmuuttajien salakuljetuksen riskiä. Neuvoston 21. syyskuuta 2021 antamien päätelmien mukaisesti EU aloittaa myös alueellisen poliittisen yhteistyöfoorumien Afganistanin lähinaapureiden kanssa ehkäistäkseen negatiivisia vaikutusten leviämistä alueella ja tukeakseen taloudellista sietokykyä ja alueellista taloudellista yhteistyötä sekä humanitaarisia ja suojelutarpeita.

Salakuljetus ei pysähdy EU:n ulkorajoilla. **EU:n sisäisessä luvattomassa liikkumisessa avustuspalvelujen** tarjonta on moninaista. Salakuljetusverkot hyödyntävät edelleen EU:n sisäisiä reittejä Espanjasta, Italiasta tai Kreikasta Ranskaan, Saksaan ja muihin maihin avustaen laittomien maahantulijoiden liikkumista maitse, jalan tai ajoneuvoissa, veneissä ja lentokoneissa. Yleinen toimintatapa on kätkeyminen suljettuihin tiloihin tai vuokra-autojen käyttö. Salakuljettajat tarjoavat palvelujaan verkossa ja paikoissa, joissa suurin osa muuttajista oleskelee, esimerkiksi vastaanottokeskusten lähetyvillä. Salakuljettajat käyttävät asiakirjaväärennöksiä helpottaakseen lentoteitse matkustamista ja tarjoavat toisinaan palveluja

---

<sup>19</sup> Vuoden 2021 strateginen ennakointiraportti – COM(2021)750 final.

muuttajien oleskelustatuksen laillistamiseksi. Laittomat muuttajat pyrkivät usein matkustamaan Yhdistyneeseen kuningaskuntaan tai EU-maihin, joissa heillä on perhettä, ystäviä tai maahanmuuttajayhteisö ja joissa he katsovat, että heillä on parhaat mahdollisuudet saada työtä ja elättää itsensä. Saatavilla on uutta näyttöä siitä, että salakuljettajat avustavat kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden luvaton liikumista.

### *Laiton muuttoliike valtiollisten toimijoiden välineenä*

Viime aikoina havaittu uusi ja erittäin huolestuttava ilmiö on **valtiollisten toimijoiden kasvava rooli laitton muuttoliikkeen keinotekoisessa luomisessa ja helpottamisessa**. Ilmiössä on kyse muuttovirtojen käyttämisestä poliittisten päämäärien saavuttamiseen<sup>20</sup>.

Uusi ja vakava kehityssuunta EU:n ja sen jäsenvaltioiden horjuttamiseksi kesäkuun 2021 jälkeen on havaittu Valko-Venäjän toiminnassa: vastatoimena EU:n pakotteisiin maa on ryhtynyt toteuttamaan EU:hun suuntautuvaa järjestäytyntä valtion tukemaa maahanmuuttajien salakuljetusta lentoteitse useista kolmansista maista (lähinnä Irakista sekä Kongon tasavallasta, Kamerunista, Syyriasta ja muista maista), yleensä voimassa olevalla viisumilla tai viisumivapaasti. Valko-Venäjä ilmoitti vuonna 2020 ratifioitun EU:n takaisinottosopimuksen soveltamisen keskeyttämisestä ja kieltäytyi ottamasta takaisin Valko-Venäjän kautta kulkeneita laittomia muuttajia. Ihmissalakuljettajat ovat hyödyntäneet tilannetta, erityisesti Valko-Venäjän viranomaisten toimia, tarjonneet laittomia palveluja ja verkko-opastusta muuttajille siitä, miten saapua laittomasti Valko-Venäjälle ja ylittää laittomasti EU:n ulkoraja Liettuaan, Latviaan tai Puolaan<sup>21</sup>.

Järjestetyissä yrityksissä käyttää laitonta muuttoliikettä poliittisiin tarkoituksiin<sup>22</sup> on kyse yhä huolestuttavammasta ilmiöstä, johon EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi puututtava yhdessä.

---

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Ulkoasiainedustajan Euroopan unionin puolesta 30. heinäkuuta 2021 antama julkilausuma siitä, että maan hallinto käyttää maahanmuuttajia ja pakolaisia välineinä (<https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2021/07/30/belarus-declaration-of-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-instrumentalisation-of-migrants-and-refugees-by-the-regime/>); Puheenjohtajavaltio Slovenian julkilausuma tilanteesta Valko-Venäjän vastaisilla EU:n ulkorajoilla (ipcr-presidency-statement-final\_18-8-2021.pdf (europa.eu)).

<sup>22</sup> Ulkoasiainneuvoston 6. maaliskuuta 2020 antama julkilausuma.

Vuonna 2020 Euroopan monialaisen rikosuhkien torjuntafoorumin (EMPACT) puitteissa toteutettujen toimien tuloksena tehtiin 2 110 kansainvälistä tutkintaa, 2 280 pidätystä, joista 16 oli erittäin merkittäviä kohteita, yksilöitiin 27 rikollisverkostoa ja hajotettiin 14 rikollisverkostoa, käsiteltiin 2 350 asiakirjapetostapausta ja takavarikoitiin 0,7 miljoonaa euroa käteistä sekä ajoneuvoja, ampuma-aseita ja huumeaineita. Näiden toimien yhteydessä havaittiin 26 175 laitonta muuttajaa.

Tätä työtä on tuettu muuttajien salakuljetusta tutkivan eurooppalaisen keskuksen kautta. Keskus on vuodesta 2016 lähtien tukenut 175:tä maahanmuuttajien salakuljetukseen liittyvää paikalla tehtävää tutkintaa.

## 2. EU:n ensimmäisen toimintasuunnitelman (2015–2020) saavutusten hyödyntäminen

Maahanmuuttajien salakuljetuksen uudistetulla Euroopan laajuisella torjunnalla on vastattava jatkuviin haasteisiin ja samalla nykyisessä toimintaympäristössä kehittymässä oleviin uusiin haasteisiin. Uusien toimien on perustuttava maahanmuuttajien salakuljetuksen vastaisen EU:n toimintasuunnitelman (2015–2020) saavutuksiin ja niillä on edistettävä tärkeimpien poliittisten välitavoitteiden ja maahanmuuttajien salakuljetuksen vastaisen toimintakehyksen täytäntöönpanoa.

EU:n toimintasuunnitelmassa 2015–2020 vahvistettiin ensimmäistä kertaa kattava ja monialainen EU:n lähestymistapa muuttajien salakuljetusverkostojen muuttamiseksi ”pienen riskin ja korkean tuoton” operaatioista ”korkean riskin ja alhaisen tuoton” operaatioiksi ja muuttajien perusoikeuksien täysimääräisen kunnioittamisen ja suojelun varmistamiseksi. Siinä esitettiin neljään pääpilariin jakautuvia konkreettisia toimia: muuttajien salakuljetukseen liittyvän lainvalvonnan ja oikeudellisten toimien parantaminen, tietojen kerääminen ja jakaminen, maahanmuuttajien

salakuljetuksen ehkäisemisen ja haavoittuvassa asemassa oleville muuttajille annettavan avun parantaminen sekä yhteistyön lujittaminen kumppanimaiden kanssa. Kaikkien neljän pilarin täytäntöönpanossa on edistytty.

Europolin alaisen muuttajien salakuljetusta tutkivan eurooppalaisen keskuksen perustaminen vuonna 2016 on virstanpylväs **lainvalvontayhteistyön** tehostamisessa. Keskus antaa operatiivista tukea jäsenvaltioille niiden tutkinnoissa, kokoaa yhteen jäsenvaltioiden tutkijoita, toimittaa analyysia ja osallistuu toimintapäiviin, joiden yhteydessä Europolin henkilöstö ristiintarkastaa salakuljetustapauksia koskevia operatiivisia tietoja. Lisäksi EMPACT paransi rikostiedustelua, tietojenvaihtoa ja operatiivista yhteistyötä jäsenvaltioiden välillä ja kolmansien kumppanien kanssa. Yksi sen ensisijaisista tavoitteista on rikollisverkostojen hajottaminen EU:hun suuntautuvilla tärkeimmillä reiteillä ja EU:n sisällä. Se keskittyy erityisesti niihin verkostoihin, joiden menetelmät vaarantavat ihmishenkiä (kuten piilojen käyttö kuorma-autoissa ja rekoissa sekä merikelvottomien alusten käyttö) ja jotka tarjoavat palveluja verkossa ja hyödyntävät asiakirjaväärennöksiä.

Europol ja Eurojust tekevät yhteistyötä muuttajien salakuljetusta tutkivan eurooppalaisen keskuksen kautta. Eurojust tukee jäsenvaltioiden EMPACT-toimia, jotka liittyvät tiettyihin toimintatapoihin, kuten lumeavioliittoihin ja meri- tai ilmateitse tapahtuvaan salakuljetukseen.



Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön virasto (Eurojust) on keskeinen toimija **maahanmuuttajien salakuljetukseen liittyvien oikeudellisten toimien** tehostamisessa.

Afrikan ja Frontexin tiedusteluyhteisö, joka kattaa 30 Afrikan maata, tukee analyttisten, ennaltaehkäisevien ja operatiivisten valmiuksien lisäämistä maahanmuuttajien salakuljetuksen torjunnassa erityisesti riskianalyysisolujen avulla. Gambian ja Sierra Leonen välinen tietojenvaihto johti 9 päivänä helmikuuta 2021 pidätykseen 13 nuoren Sierra Leonen kansalaisen, joista 10 oli alle 18-vuotiaita, ihmiskaupassa.

Eurojust on vähitellen lisännyt tukeaan tämän alan toimille. Vuodesta 2020 lähtien rajat ylittävää oikeudellista koordinoitua edellyttäviä monitahoisia tapauksia on ollut 217. Eurojust tuki maahanmuuttajien salakuljetustapausten rikostutkintoihin liittyvien 71 yhteisen tutkintaryhmän<sup>23</sup> toteuttamista. Tuomareita ja yleisiä syyttäjiä varten perustettu maahanmuuttajien salakuljetusta käsittelevä fokusryhmä edistää haasteiden tunnistamista sekä parhaiden käytäntöjen ja maahanmuuttajien salakuljetustapausten tutkinnasta ja syytteenpanosta saatujen kokemusten vaihtoa.

Vuonna 2015 perustettu yhteinen operatiivinen Mare-ryhmä tukee tehostettua tiedustelutietojen vaihtoa Euroopan raja- ja merivartioston (Frontex) kanssa ja tiivistä yhteistyötä Kansainvälisen rikospoliisijärjestön (Interpol) kanssa muun muassa lähettämällä jäsenvaltioiden kansallisia asiantuntijoita Europoliin. Se kerää, analysoi, tehostaa ja levittää tiedustelutuotteita ja on tukenut kymmeniä tutkintatoimia, joilla torjutaan maahanmuuttajien salakuljetusta meritse harjoitettavia rikollisverkostoja ja niihin liittyviä luvattomia liikkeitä kohdemaihin. Frontexin ja muiden kumppaneiden yhteistyönä Europolin tietokantoihin on sisällytetty yli 1 000 alusta, joiden epäillään osallistuvan maahanmuuttajien salakuljetukseen.

Hotspot-lähestymistapa osoittautui olennaisen tärkeäksi maahanmuuttajien salakuljetuksen torjunnassa EU:n virastojen – Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO), Frontexin, Europolin ja Eurojustin – toimiessa tiiviissä yhteistyössä niiden jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa, joihin kohdistuu muuttopainetta EU:n ulkorajoilla. Tavoitteena on auttaa näitä maita täyttämään niiden EU:n lainsäädännön mukaiset velvoitteet ja nopeasti tunnistamaan, rekisteröimään ja ottamaan sormenjäljet maahantulijoilta. Frontex tuki EU:n ulkorajoille saapuvien maahanmuuttajien tunnistamista ja rekisteröintiä ja toteutti kuulemishaastatteluja kerätäkseen tietoja salakuljetusverkostoista ja -reiteistä riskianalyysiä varten ja rikostutkintaa hyödyttääkseen. Europolin osallistuminen tiedonhankintatilaisuuksiin ja järjestelmällisempi pääsy tietojen keruuseen ja tiedonhankintaan on auttanut tunnistamaan salakuljetuskäytäntöjä, -verkostoja ja -reittejä.

EU ja sen jäsenvaltiot ovat viime vuosina valtuuttaneet **yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) operaatioita** käsittelemään laittomaan muuttoliikkeeseen liittyviä turvallisuushaasteita ja tehostamaan YTPP:n ja EU:n virastojen välistä yhteistyötä sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen liittyvien kysymysten yhdistämiseksi. Tämä johti

<sup>23</sup> Kahden tai useamman valtion viranomaiset tekevät yhteisten tutkintaryhmien kautta tutkinnan suorittamista koskevan oikeudellisen sopimuksen, johon osallistuvat syyttäjät, lainvalvontaviranomaiset ja tuomarit. Eurojust antaa operatiivista, oikeudellista ja taloudellista tukea tällaiselle yhteistyölle. Vuosina 2015–2020 perustettiin 29 uutta yhteistä tutkintaryhmää.

useisiin aloitteisiin<sup>24</sup> Europolin, Frontexin ja Eurojustin kanssa tietojenvaihdon alalla<sup>25</sup>. YTPP:n puitteissa toteutetut toimet ovat käsitelleet tukea isäntävaltion viranomaisille niiden pyrkiessä valvomaan ja ehkäisemään laitonta muuttoliikettä ja torjumaan siihen liittyviä rikoksia<sup>26</sup>, varmistamaan rajaturvallisuuden ja torjumaan maahanmuuttajien salakuljetusta ja ihmiskauppaa<sup>27</sup> sekä puuttumaan turvattomuuteen tai heikkoon oikeusvaltioon laittoman siirtolaisuuden perimmäisenä syynä<sup>28</sup>. Lisäksi EU:n merivoimien operaatiot IRINI<sup>29</sup> ja ATALANTA<sup>30</sup> edistävät osaltaan maahanmuuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan liiketoimintamallin hajottamista.

Maahanmuuttoalan eurooppalaisesta yhteyshenkilöverkostosta annetulla asetuksella<sup>31</sup>, joka tuli voimaan vuonna 2019, tehostettiin **tietojen keräämistä ja jakamista** jäsenvaltioiden, komission ja EU:n virastojen kolmansiin maihin lähettämien maahanmuuttoalan yhteyshenkilöiden uudella yhteistyö- ja koordinoitijärjestelmällä. Europolin tietokeskus luo perustan Frontexin, Interpolin ja YTPP-operaatioiden tietojen nopeammalle vaihdolle ja käsittelylle. Se parantaa tiedustelutilannekuvia maahanmuuttajien salakuljetuksesta lähtö- ja kauttakulkumaista. Internetsisältöä koskevia ilmoituksia tekevä EU:n yksikkö Europolissa vahvisti viranomaisten valmiuksia tutkia vihamielistä sisältöä internetissä ja sosiaalisessa mediassa sekä havaita salakuljetusverkostojen käyttämä sisältö ja pyytää sen poistamista. Afrikan ja Frontexin tiedusteluyhteisön, johon kuuluu riskianalyysisoluja Gambiassa, Ghanassa, Nigerissä, Nigeriassa ja Senegalissa, kehittäminen edelleen vahvisti tietojen keräämistä ja jakamista.

---

<sup>24</sup> Esimerkkeinä voidaan mainita operatiivisten tietojen vaihto Europolin tietokeskuksen ja rikostietoyksikön kautta, jotka perustettiin alun perin yhdessä Frontexin ja Europolin kanssa Sophia-operaation yhteydessä. Vaikka tämä aloite mahdollisti operatiivisen tiedon jäsennellyn ja innovatiivisen vaihdon, muut YTPP-operaatiot vaihtavat vain strategisia tietoja virastojen kanssa, usein ad hoc -lähestymistapaa noudattaen (valmiuksien kehittämistä Sahelin alueella koskevat Euroopan unionin operaatiot (EUCAP) tai EU:n rajavalvonnan avustusoperaatio (EUBAM) Libya, jossa tehtiin yhteistyötä Eurojustin kanssa).

<sup>25</sup> Lisäehdotuksia YTPP:n ja oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön lisäämisestä maahanmuuttajien salakuljetukseen liittyen on saatavilla pienoistoiminta-ajatuksessa mahdollisista YTPP:n siviilitoimista laittomaan muuttoliikkeeseen liittyviin turvallisuushaasteisiin vastaamiseksi, mikä esitettiin jäsenvaltioille marraskuussa 2020.

<sup>26</sup> EUCAP Sahel Niger ja EUBAM Libya.

<sup>27</sup> EUCAP Sahel Mali ja EUBAM Rafah.

<sup>28</sup> Siviiliturvallisuusalan uudistamista koskeva Euroopan unionin neuvontaoperaatio Ukrainassa (EUAM Ukraina), Kosovossa toteutettava Euroopan unionin oikeusvaltio-operaatio (EULEX Kosovo), turvallisuusalan uudistusta tukeva Euroopan unionin neuvontaoperaatio Irakissa (EUAM Irak), valmiuksien kehittämistä Somaliassa koskeva Euroopan unionin operaatio (EUCAP Somalia), palestiinalaisalueilla toteutettava Euroopan unionin poliisioperaatio (EUPOL COPPS) ja Keski-Afrikan tasavallassa toteutettava Euroopan unionin YTPP-neuvontaoperaatio (EUAM RCA).

<sup>29</sup> IRINI-operaatiolla pannaan täytäntöön Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston asettama aseidenvientikielto, edistetään Libyaan suuntautuvan asevirran pysäyttämistä ja autetaan luomaan edellytykset pysyvälle tulitauolle. Operaatiolla myös häiritään ihmissalakuljetus- ja ihmiskauppaverkostojen liiketoimintamallia.

<sup>30</sup> ATALANTA-operaatiossa keskitytään merirosvouksen torjuntaan Somalian rannikkovesillä. Operaatio antaa Interpolille ja Europolille tietoja myös kaikista havaituista rikollisista ja salakuljetustoimista, myös maahanmuuttajien salakuljetuksesta.

<sup>31</sup> Asetus (EU) 2019/1240 (EUVL L 198, 25.7.2019, s. 88).

Komissio on käynnistänyt tärkeimmissä kumppanimaissa tiedotus- ja valistuskampanjoita, jotka koskevat **maahanmuuttajien salakuljetuksen tehostettua ehkäisemistä ja haavoittuvassa asemassa olevien muuttajien avustamista**. Tarkoituksena on tiedottaa mahdollisille muuttajille salakuljetuksen ja laittoman muuttoliikkeen riskeistä ja torjua salakuljettajien narratiivia. Länsi-Balkanilla, Afrikassa ja Aasiassa käynnistettiin kampanjoita<sup>32</sup>. Aiempien kampanjoiden aikana saatujen tietojen ja komission aiheesta tekemän tutkimuksen perusteella<sup>33</sup> komissio kehittää parhaillaan välineistöä, joka sisältää hyviä käytäntöjä ja suosituksia kampanjoihin liittyvästä tutkimuksesta ja suunnittelusta sekä niiden toteuttamisesta ja niissä käytetyistä työskentelymenetelmistä.

Nigerissä toteutettiin vuosina 2019–2020 tiedotus- ja valistuskampanja, jolla edistettiin muuttoliikettä koskevaa tietoon perustuvaa päätöksentekoa. Siihen kuului paikallisyhteisöjen suoraosallistaminen henkilökohtaisen maahanmuuttoneuvonnan ja laajempien yhteisötapahtumien kautta sekä verkon ja median kautta toteutetut tiedotustoimet. Henkilökohtaiseen neuvontaan osallistui 10 580 Nigerin kautta kulkevaa henkilöä yli 20 lähtömaasta. Heistä 7 502 ilmoitti

Komissio tuki vuosien 2015–2020 toimintasuunnitelman

neljännen osa-alueen puitteissa maahanmuuttajien salakuljetuksen vastaista kahdenvälistä ja alueellista operatiivista yhteistyötä **vahvistaakseen ja tiivistääkseen yhteistyötä** tärkeimpien muuttoreittien varrella sijaitsevien **kumppanimaiden kanssa**. Yhteistyöhön sisältyi lainvalvonta- ja oikeudellisen yhteistyön tukeminen, rajavalvonnan valmiuksien kehittäminen sekä tiedotus- ja valistuskampanjat.

Alueellisilla ja kansallisilla **yhteisillä operatiivisilla kumppanuuksilla**<sup>34</sup> helpotettiin yhteisiä toimia ja parannettiin kumppanimaiden lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten valmiuksia sekä tuettiin parhaiden käytäntöjen ja tietojen vaihtoa. Itävallan, Ranskan, Italian, Saksan, Alankomaiden ja Interpolin EU:n rahoituksella toteuttama Pohjois-Afrikan yhteinen operatiivinen kumppanuus tekee yhteistyötä Afrikan maiden, alueiden ja järjestöjen toimivaltaisten viranomaisten kanssa keskittyen

Norsunluurannikkoon, Guineaan, Tunisiaan ja Nigeriaan sekä Afrikan sarven maihin ja

Nigerissä toimiva yhteinen tutkintaryhmä aloitti toimintansa vuonna 2016. Se tuki 27. päivään toukokuuta 2021 saakka 554 epäillyn pidättämistä ja 338 oikeustapausta sekä 50 kansallisen ja 138 kansainvälisen rikollisverkoston tunnistamista.

Uuden yhteisen operatiivisen kumppanuuden täytäntöönpano käynnistettiin Norsunluurannikon kanssa vuonna 2020. Ranskan viranomaiset aloittivat koulutus- ja mentorointitoimia vahvistaakseen maahanmuuttajien salakuljetusta ja ihmiskauppaa

<sup>32</sup> Afganistan, Albania, Bangladesh, Etiopia, Gambia, Ghana, Guinea, Länsi-Balkan, Mali, Marokko, Niger, Nigeria, Norsunluurannikko, Senegal, Somalia, Sudan ja Tunisia.

<sup>33</sup> Tutkimus laitonta muuttoliikettä koskevien tiedotuskampanjoiden parhaista käytännöistä ”Study on best practices in irregular migration awareness-raising campaigns” (Euroopan komissio, huhtikuu 2021).

<sup>34</sup> Yhteiset operatiiviset kumppanuudet ovat joustavia, kumppanimaan tarpeisiin räätälöityjä yhteistyökehyksiä, joilla torjutaan maahanmuuttajien salakuljetusta ja ihmiskauppaa harjoittavia järjestäytyneitä rikollisverkostoja. Yksi tai useampi jäsenvaltio työskentelee kumppanimaan lainvalvontaviranomaisten, oikeuslaitoksen ja muiden asiaankuuluvien viranomaisten kanssa yhteistyössä EU:n virastojen ja kansainvälisten järjestöjen kanssa. Tuki voi pitää sisällään koulutusta, mentorointia, tietojenvaihtoa ja laitteiden toimittamista.

Afrikan unionin poliisiyhteistyön mekanismiin (Africol). Malin, Mauritanian, Nigerin, Senegalin, Gambian, Turkin ja Länsi-Balkanin maiden kanssa on kehitetty yhteisiä operatiivisia kumppanuuksia ja yhteisiä tutkintaryhmiä, ja tukea on annettu yhteisten operatiivisten kumppanuuksien verkoston perustamiseen Länsi- ja Keski-Afrikassa<sup>35</sup>.

**Alueellisella tasolla** yhteisellä Vallettan toimintasuunnitelmalla tuettiin muuttoliikkeen hallinnan tehostamista Euroopan ja **Afrikan** välillä. EU:n, sen jäsenvaltioiden ja Pohjois-Afrikan kumppaneiden välisessä heinäkuussa 2020 pidetyssä ministerikokouksessa<sup>36</sup> molemmat osapuolet vahvistivat määrätietoisen aikeensa ehkäistä ja torjua maahanmuuttajien salakuljetusta. EU:n ja afrikkalaisten kumppanien kanssa järjestettiin 10–11. toukokuuta 2021 korkean tason seminaari<sup>37</sup>, jossa osallistujat vahvistivat olevansa sitoutuneita käsittelemään yhdessä kysymyksiä, jotka liittyvät laittoman muuttoliikkeen ja maahanmuuttajien salakuljetuksen torjuntaan, palauttamis- ja takaisinottovälineiden käyttöönottoon sekä lailliseen muuttoliikkeeseen ja liikkumiseen. Vuodesta 2018 Niamey-prosessilla on tuettu EU:n, sen jäsenvaltioiden sekä Länsi- ja Pohjois-Afrikan maiden välistä yhteistyötä maahanmuuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Lisäksi Khartumissa sijaitseva alueellinen operatiivinen keskus, joka perustettiin vuonna 2019 EU:n tuella, tuki lainvalvontayhteistyötä ja tiedonvaihtoa, laati 245 tiedusteluraporttia ja johti 19 pidätykseen. EU investoi huomattavia varoja myös kumppanimaiden tukemiseen erityisesti EU:n naapurimaissa, mikä parantaa niiden rajavalvontaa ja valmiuksia suorittaa etsintä- ja pelastusoperaatioita maalla ja merellä.

**Länsi-Balkanin** kumppaneiden osallistuminen laittoman muuttoliikkeen helpottamisen torjuntaa koskevaan EMPACTin operatiiviseen toimintasuunnitelmaan edistää maahanmuuttajien salakuljetukseen ja laillisten maahanmuuttokanavien väärinkäyttöön, myös väärennettyjen asiakirjojen käyttöön, osallistuvien järjestäytyneiden rikollisverkostojen hajottamista. EU:n rahoittamalla hankkeella vakavan rikollisuuden torjumiseksi Länsi-Balkanilla perustettiin viisi yhteistä tutkintaryhmää ja tuettiin 115 rikostutkintaa vuodesta 2017 lähtien (mikä johti syytteiden nostamiseen 37 tapauksessa). Näistä 14 liittyi ihmiskauppaan ja maahanmuuttajien salakuljetukseen.

Vuonna 2016 annettu **EU:n ja Turkin julkilausuma** auttaa rikkomaan ihmissalakuljettajien liiketoimintamallia lisäämällä Turkin viranomaisten suorittamia rajatarkastuksia ja ehkäisee uusia laittoman muuttoliikkeen meri- tai maareittejä. Osana julkilausumaa Turkki ja EU sopivat jatkavansa ihmissalakuljettajien vastaisten toimenpiteiden tehostamista. Lisäksi ne sopivat helpottavansa laittomien siirtolaisten palauttamista Kreikan saarilta ja samalla parantavansa mahdollisuuksia uudelleensijoittaa syyrialaisia Turkista EU:hun. EU odottaa Turkin toteuttavan kaikki EU:n ja Turkin julkilausuman osatekijät. Sen täysimääräinen täytäntöönpano on myös aiheena muuttoliikettä ja turvallisuutta koskevassa EU:n ja Turkin korkean tason vuoropuhelussa lokakuussa 2021.

EU:n rahoittamalla ja Yhdistyneiden kansakuntien huumausaine- ja kriminaalipolitiikan toimiston (UNODC) sekä Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) toteuttamalla

---

<sup>35</sup> Poliisiyhteistyötä koskevan sisäisen turvallisuuden rahaston kautta EU:n rahoitusosuus oli 12,9 miljoonaa euroa ja EU:n Afrikka-hätärahaston kautta 27,9 miljoonaa euroa.

<sup>36</sup> Marokko, Algeria, Tunisia, Libya ja Mauritania.

<sup>37</sup> Joihin osallistuvat Afrikan valtiot, jäsenvaltiot, komissio, Euroopan ulkosuhdehallinto, Afrikan unionin komissio, EU:n virastot ja kansainväliset järjestöt.

alueellisella ohjelmalla tuettiin **silkkitien** maiden osalta 184:ä maahanmuuttajien salakuljetustapausta koskevaa tutkintaa ja syytteenpanoa, mikä johti 80 tutkintaan ja 69 oikeustapaukseen<sup>38</sup>.

### 3. Maahanmuuttajien salakuljetuksen torjunnan uudistaminen Euroopassa

Vaikka EU on viime vuosina edistynyt merkittävästi salakuljettajien torjunnassa, haasteita on edelleen ratkaisematta ja uusia haasteita ilmaantuu. Ne edellyttävät tehostettuja toimia ja uudistettua kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Tämä koskee sekä yhteistyötä kumppanimaiden kanssa että EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa tehtävää työtä, jolla torjutaan rikollisverkostoja, tehostetaan yhteistyötä ja tuetaan lainvalvontatyötä maahanmuuttajien salakuljetuksen torjumiseksi.

Maahanmuuttajien salakuljetuksen vastainen uudistettu EU:n toimintasuunnitelma vuosiksi 2021–2025 perustuu seuraaviin keskeisiin toimintalinjoihin: 1) tehostettu yhteistyö kumppanimaiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa, 2) oikeudellisten puitteiden täytäntöönpano ja EU:ssa ja sen ulkopuolella toimivien salakuljettajien rankaiseminen, 3) hyväksikäytön estäminen ja maahanmuuttajien suojelun varmistaminen, 4) yhteistyön vahvistaminen ja lainvalvontaviranomaisten ja oikeuslaitoksen tukeminen uusiin haasteisiin vastaamiseksi ja 5) salakuljettajien toimintatapoja koskevan tietämyksen parantaminen.

#### 3.1 Tehostettu yhteistyö kumppanimaiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa

Uudessa sopimuksessa korostetaan, että on tärkeää kehittää kattavia, tasapainoisia, rääätälöityjä ja molempia osapuolia hyödyttäviä muuttoliikkekumppanuuksia keskeisten lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa, jotta voidaan vastata yhteisiin haasteisiin ja hyödyntää yhteisiä mahdollisuuksia. Muuttoliikettä koskevilla kumppanuuksilla pyritään parantamaan muuttoliikkeen hallintaa, tukemaan pakolaisia ja vastaanottavia yhteisöjä kumppanimaissa, luomaan taloudellisia mahdollisuuksia, edistämään ihmisarvoista työtä ja puuttumaan laittoman muuttoliikkeen perimmäisiin syihin<sup>39</sup>, tehostamaan palauttamista, takaisinottoa ja uudelleenkotouttamista koskevaa yhteistyötä samalla kun kehitetään laillisia väyliä ja houkutellaan osaajia Eurooppaan. Maahanmuuttajien salakuljetuksen torjunta on tärkeä osa näitä kumppanuuksia.

EU on jo luonut menestyksekkäitä yhteistyökehyksiä kumppanimaiden kanssa laittoman muuttoliikkeen ja salakuljetuksen torjumiseksi. Tähän mennessä toimet ja toimenpiteet ovat kuitenkin olleet hajanaisia, ja salakuljetus on edelleen kasvava ongelma sekä EU:ssa että kumppanimaissa. Tarvitaan koordinoitumpaa ja jäsennellympää lähestymistapaa, jotta voidaan lisätä synergioita, maksimoida nykyisten välineiden tehokkuus ja vastata uusiin haasteisiin, ehkäistä salakuljetusta ja varmistaa tutkintojen, syytteenpanojen ja tuomioiden tehokas täytäntöönpano. Uuden sopimuksen mukaisesti EU:n olisi sen vuoksi hyödynnettävä nykyisiä yhteistyökehyksiä ja kehitettävä **erityisiä ja rääätälöityjä salakuljetuksen vastaisia operatiivisia kumppanuuksia** EU:hun suuntautuvien muuttoreittien varrella sijaitsevien kolmansien maiden tai alueiden kanssa. Näiden salakuljetuksen vastaisten operatiivisten kumppanuuksien olisi oltava olennainen osa EU:n kokonaisvaltaisia

---

<sup>38</sup> Ihmiskaupan ja ihmisten salakuljetuksen ehkäisemistä koskeva yleishanke – Aasia ja Lähi-itä (GLO.ACT), johon sisältyy toimia Afganistanissa, Bangladeshissa, Iranissa, Irakissa ja Pakistanissa.

muuttoliikekumppanuuksia lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa, ja niillä olisi tuettava alueellista ja kansainvälistä yhteistyötä.

Kansainvälisellä tasolla maahanmuuttajien salakuljetuksen torjunta edellyttää jatkuvaa aktiivista yhteistyötä YK:n, Interpolin, muiden kansainvälisten ja alueellisten järjestöjen sekä muiden avunantajien kanssa. EU:n olisi jatkettava **aktiivista yhteistyötään YK:n ja sen erityisjärjestöjen**, erityisesti **UNODC:n**, sekä maahanmuuttajien salakuljetusta käsittelevän työryhmänsä kanssa<sup>40</sup>.

Lisäksi tarvitaan jäsenneltyä ja koordinoitua lähestymistapaa, jotta voidaan varmistaa tehokas ja nopea reagointi valtiollisten toimijoiden tukemaan laittomaan muuttoliikkeeseen, mistä olisi keskusteltava myös monenvälisillä ja kansainvälisillä foorumeilla.

### *3.1.1 Salakuljetuksen vastaiset operatiiviset kumppanuudet*

Jotta voidaan tehokkaasti torjua maahanmuuttajien rajat ylittävää salakuljetusta EU:n rajojen ulkopuolella, tarvitaan sekä kahdenvälisen että alueellisen tason tiiviimpää yhteistyötä keskeisten lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa. Osana EU:n kokonaisvaltaisia kumppanuuksia tämä yhteistyö muunnetaan räätälöidyiksi ihmiskaupan vastaisiksi operatiivisiksi kumppanuuksiksi, jotka perustuvat jatkuvaan tietojenvaihtoon ja molempia osapuolia hyödyttävään yhteistyöhön EU:n ja kumppanimaiden välillä. Toimilla pyritään **vahvistamaan oikeudellisia, poliittisia, operatiivisia ja strategisia kehyksiä** kumppanimaissa ja lisäämään **maahanmuuttajien salakuljetuksen torjuntatoimien vaikutusta, omistajuutta ja kestävyyttä**.

**Synergioita ja yhdenmukaisuutta muiden politiikkojen ja toimien kanssa** on edistettävä, muun muassa turvallisuus- (esim. rajaturvallisuus, järjestäytyneen rikollisuuden torjunta), kehitysyhteistyö- (esim. koulutus, yhteisön kehittäminen, kestävä ja osallistava talouskehitys) ja hyvää hallintotapaa (esim. korruption torjunta) koskevissa kysymyksissä, ja ne myös varmistettava.

Salakuljetuksen vastaisiin operatiivisiin kumppanuuksiin sisältyy **joitakin tai kaikki seuraavista osatekijöistä**, jotka on mukautettu kumppanimaiden tai -alueiden tarpeisiin ja joilla pyritään vahvistamaan operatiivista yhteistyötä jatkuvan tietojenvaihdon avulla. Niistä annetaan kohdennettua tukea seuraavin keinoin:

- avustetaan vankkojen **oikeudellisten kehysten** luomisessa – tai jo käytössä olevien puitteiden vahvistamisessa – perustuen YK:n lisäpöytäkirjaan maitse, meritse ja ilmaitse tapahtuvan maahanmuuttajien salakuljetuksen kieltämisestä. Jos kumppanimaat eivät vielä ole YK:n pöytäkirjan osapuolia, EU yhteistyössä UNODC:n kanssa kehottaa ja tukee niitä ratifioimaan pöytäkirjan. Tämä on tärkeä askel maahanmuuttajien salakuljetuksen estämiseksi ja siihen syyllistyneiden tahojen syytteeseen asettamiseksi tehokkaasti niin, että salakuljettajat voidaan pidättää ja heitä voidaan rangaista rikoksista, joihin he ovat syyllistyneet, kotimaissaan. Vahvoja

---

<sup>39</sup> COM(2021)56 final.

<sup>40</sup> EU:n panoksen vahvistamisesta sääntöihin perustuvan monenvälisyyden edistämiseksi koskevan yhteisen tiedonannon mukaisesti – (JOIN(2021)3 final).

oikeudellisia kehyksiä tarvitaan myös tehokkaan yhteistyön varmistamiseksi jäsenvaltioiden ja EU:n virastojen, kuten Europolin, Frontexin ja Eurojustin, kanssa;

- varmistetaan oikeudellisten kehysten täytäntöönpano kehittämällä näyttöön perustuvia **politiikkatoimia, strategioita ja toimintasuunnitelmia** kansallisella, alueellisella ja maanosan tasolla. On olennaisen tärkeää tukea kumppanimaata sekä alueellisia ja maanosan laajuisia organisaatioita tietojen keräämisessä, analysoinnissa ja tutkimuksessa päätöksentekijöiden opastamiseksi;
- **kehitetään** kumppanimaiden kansallisten ja paikallisten viranomaisten **operatiivisia valmiuksien** laittoman muuttoliikkeen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi, tarvittaessa myös käytössä olevien rakenteiden pohjalta <sup>41</sup> tai perustamalla erityisiä koordinoitikeskuksia. Kumppanimaiden valmiuksia tarjota apua haavoittuvassa asemassa oleville ihmisille, erityisesti lapsille ja naisille, jotka saattavat altistua väkivallalle, hyväksikäytölle, riistolle ja ihmiskaupalle, olisi myös vahvistettava;
- tuetaan kumppanimaiden **rajavalvontavalmiuksia** laittoman maastalähdön ja kauttakulun estämiseksi;
- tarjotaan operatiivista tukea **lainvalvontaan ja oikeudelliseen yhteistyöhön** valmiuksien ja omistajuuden luomiseksi ja vahvistamiseksi kumppanimaissa, vahvistetaan nykyaikaisten tutkintavälineiden ja -tekniikoiden käyttöä ja helpotetaan koordinoitua ja yhteistyötä asiaankuuluvien kansallisten viranomaisten välillä. Tämän olisi perustuttava nykyisten yhteisten operatiivisten kumppanuuksien ja yhteisten tutkintaryhmien tuloksiin ja niistä saatuihin kokemuksiin;
- vahvistetaan yhteistyötä kumppanimaiden kanssa **henkilöllisyys- ja asiakirjapetoksissa**, jotta voidaan vähentää varastettujen ja/tai väärennettyjen henkilöasiakirjojen perusteella myönnettävien viisumien määrää. Tämän pitäisi edistää uuden teknologian käyttöä asiakirjapetosten havaitsemiseksi, passien myöntämisen ja toimittamisen valvomiseksi, väestörekisterien nykyaikaistamiseksi ja tietokoneistamiseksi sekä mahdollisten koulutustoimien toteuttamiseksi;
- tehostetaan ennaltaehkäiseviä ja valistustoimia kohdennetuilla **tiedotus- ja valistuskampanjoilla** lähtö- ja kauttakulkuyhteisöissä (myös pakolais- ja vastaanottoleireillä kauttakulkumaissa ja muuttajayhteisöissä EU:ssa) laittoman muuttoliikkeen ja salakuljetuksen riskeistä sekä asiaankuuluvista vaihtoehdoista torjumalla rikollisverkostojen edistämää valheellista narratiivia;
- tarjotaan tarvittaessa tukea maahanmuuttajien salakuljetukseen liittyvien **turvallisuusongelmien** ratkaisemiseksi ja edistetään synergiaa kaikenlaisen rikollisuuden, terrorismin ja väkivaltaisten ääriliikkeiden torjuntaan tähtäävien toimien kanssa;
- käydään jatkuva vuoropuhelua ja tehdään koordinoitua yhteistyötä niiden lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa, joihin **valtiojohtoiseen muuttoliikkeen välineistämiseen liittyvä uusi ilmiö** vaikuttaa.

---

<sup>41</sup> Esimerkiksi Niameyn julistus, yhteistyö Afripolin kanssa, Valettan huippukokouksen jatkotoimet sekä Rabatin, Khartumin, Budapestin ja Prahan prosessit.

Komissio aikoo yhdessä ulkoasiainedustajan ja jäsenvaltioiden kanssa edistää järjestelmällisesti yhteistyötä maahanmuuttajien salakuljetuksen torjumiseksi yhteisen edun mukaisena kysymyksenä EU:n suhteissa kumppanimaihin. Ne aikovat tukea kumppanimaita ja -alueita maahanmuuttajien salakuljetuksen ehkäisemiseen ja torjuntaan liittyvien **todellisten tarpeiden määrittämisessä** ottaen huomioon niiden erityistilanteen, mukaan lukien salakuljetuksen sosioekonomiset näkökohdat paikallisyhteisöissä. Näiden tarpeiden pohjalta kehitetään salakuljetuksen vastaisia operatiivisia kumppanuuksia **johdonmukaisiksi puitteiksi, jotka sisältävät edellä mainitut olennaiset osatekijät.**

Komissio käynnistää ja panee täytäntöön yhdessä ulkoasiainedustajan ja jäsenvaltioiden sekä kumppanimaiden kanssa nämä salakuljetuksen vastaiset operatiiviset kumppanuudet, joissa vahvistetaan molemminpuolinen sitoutuminen yhteisten tavoitteiden saavuttamiseen ihmissalakuljettajia vastaan. Tätä varten komissio järjestää myös **kumppanimaiden kanssa reittikohtaisia korkean tason konferensseja**, joissa analysoidaan nykyisiä haasteita, edistetään yhteistyötä, hyväksytään teknisten työryhmien suosituksia ja arvioidaan maahanmuuttajien salakuljetusverkostojen torjunnassa saavutettua edistystä. Salakuljetuksen vastaiset operatiiviset kumppanuudet **itäisen Välimeren / Länsi-Balkanin reitillä, joka perustuu koko reitin kattavaan lähestymistapaan, johon kuuluvat silkkkien maat, sekä Pohjois- ja Länsi-Afrikassa** käynnistetään ensisijaisesti, yhteistyössä kumppanimaiden tai -alueiden kanssa.

**Jäsenvaltioiden viranomaisilla** olisi oltava keskeinen rooli salakuljetuksen vastaisten operatiivisten kumppanuuksien suunnittelussa ja täytäntöönpanossa, koska ne kokoavat yhteen osaamista ja resursseja **Team Europe** -hengessä. Jäsenvaltioilla on operatiiviset valmiudet ja tietämys tarvittavan avun antamiseksi kumppanimaille, ja niiden olisi jatkettava käynnissä olevia toimia, joita toteutetaan kumppanimaisissa salakuljetuksen torjunnan tukemiseksi.

**EU:n virastojen**, erityisesti Europolin, Frontexin ja Eurojustin, olisi tarjottava valtuuksiensa mukaista apua, muun muassa helpottamalla tietojenvaihtoa, tarjoamalla teknistä tukea, kehittämällä valmiuksia ja koulutusta sekä lähettämällä yhteyshenkilöitä. Riippuen asianomaisista kumppanimaista tai -alueista ja havaituista tarpeista EU:n virastot voivat tehdä uusia sopimuksia (esim. Frontexin asemaa koskevat sopimukset tai työjärjestelyt toimivaltaisten viranomaisten kanssa). Jos tällaisia sopimuksia tai järjestelyjä on jo voimassa ja käytössä, niiden täytäntöönpanon olisi kaikilta osin tuettava uusien salakuljetuksen vastaisten operatiivisten kumppanuuksien tavoitteita. Myös Interpolin panokset otetaan tarvittaessa huomioon.

**Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan operaatioiden** operatiivisilla toimilla voidaan tukea vastaanottavan valtion viranomaisia. Niiden tehtäväksi voitaisiin antaa strategisen neuvonnan tarjoaminen oikeudellisten kehysten, strategioiden ja toimintasuunnitelmien laatimisessa tai uudistamisessa, minkä lisäksi ne voisivat tarjota valmiuksien kehittämistä rajaturvallisuuden, lainvalvonnan ja oikeudellisen yhteistyön sekä henkilöllisyys- ja asiakirjapetosten osa-alueilla ja muissa samankaltaisissa kysymyksissä.

Jotta voidaan varmistaa, että uudet salakuljetuksen vastaiset operatiiviset kumppanuudet onnistuvat, EU:n on varmistettava riittävä rahoitus, joka vastaa ja tukee EU:n uudistetun toimintasuunnitelman tavoitteita ja jolla toteutetaan niitä käytännössä. Useilla rahoitusvälineillä tuetaan kumppanuuksien eri osatekijöiden täytäntöönpanoa täydentävällä



tavalla: **Naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline (NDICI) – Globaali Eurooppa ja liittymistä valmisteleva tukiväline (IPA III) vuosiksi 2021–2027, sisäisen turvallisuuden rahasto, turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline** sekä muut asiaankuuluvat määrärahat ottaen huomioon kumppanin kansalliset strategiat ja varmistaen niiden omavastuullisuuden. **Salakuljetuksen vastaiset operatiiviset kumppanuudet** vaikuttavat EU:n ulkoisen rahoituksen strategiseen ja toimintapoliittiseen suunnitteluun ja välineiden ohjelma-asiakirjojen täytäntöönpanoon. NDICI – Globaali Eurooppa -välineen 79,5 miljardin euron kokonaisbudjetista 10 prosenttia osoitetaan alustavasti toimiin, jotka kohdistuvat suoraan muuttoliikkeeseen ja pakkomuuttoon liittyviin erityishaasteisiin, mukaan lukien salakuljetuksen torjunta.

### *3.1.2 Vastaaminen valtiollisten toimijoiden harjoittamaan laittoman muuttoliikkeen välineellistämiseen*

Viimeaikaiset tapahtumat EU:n Valko-Venäjän vastaisella ulkorajalla ovat tuoreimpia esimerkkejä erittäin huolestuttavista tapahtumista ja osoittavat, että **tiivis yhteistyö ja jatkuva valppaus** ovat keskeisiä seikkoja ulkorajojen suojelemisessa, valtiollisten toimijoiden tukeman laittoman muuttoliikkeen ehkäisemisessä ja siihen reagoimisessa. Jäsenvaltiot, EU:n toimielimet ja EU:n virastot (erityisesti Frontex, EASO ja Europol) ovat reagoineet ripeästi EU:n itärajan nopeasti kehittyviin tapahtumiin ja antaneet tukea maille, joihin kohdistuu välittömiä paineita, erityisesti unionin pelastuspalvelumekanismien kautta. **EU:n muuttoliikkeeseen liittyvää varautumista ja kriisinhallintaa koskevan mekanismin verkoston** (suunnitelmaverkosto) käyttö antoi viimeisimmän tilannekuvan kaikille asianomaisille sidosryhmille ja varmisti oikea-aikaiset ja koordinoitujen operatiiviset toimet. Lisäksi komissio antaa hätäapua, jolla Liettuaa autetaan vastaamaan lyhytaikaisiin tarpeisiin. Näin voidaan varmistaa ihmisarvoiset vastaanotto-olosuhteet muuttajille, joita on käytetty poliittisiin tarkoituksiin, sekä keskipitkän aikavälin tuki ulkorajojen suojeluun järjestetyn laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi.

Nämä tapahtumat osoittavat, että yhteisillä toimilla kumppanimaat, joiden kansalaisia tämä valtiojohtoinen järjestelmä on hyödyntänyt, voivat olla halukkaita **tekemään yhteistyötä EU:n kanssa** tämän toimintatavan lopettamiseksi ja käymään rakentavaa ja kattavaa vuoropuhelua kaikkien osapuolten hyödyksi. Tältä osin EU:n vuoropuhelu ja yhteinen toiminta Irakin kanssa ovat tuottaneet myönteisiä tuloksia, jotka ovat vähentäneet pyrkimyksiä päästä EU:hun laittomasti ja helpottaneet vapaaehtoista paluuta.

Tämänkaltaiset esimerkit EU:n yhteisistä toimista, joilla puututaan ulkorajoihin kohdistuviin järjestettyihin muuttopaineisiin, osoittavat, että jäsenvaltioiden tiivis yhteistyö ja solidaarisuus sekä jatkuva ja laaja vuoropuhelu ja koordinoitu yhteistyö lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa laittoman muuttoliikkeen ehkäisemiseksi, muuttoliikkeen välineellistämistä koskevan uuden ilmiön torjumiseksi ja palauttamisen helpottamiseksi voivat johtaa konkreettisiin tuloksiin.

Vastatakseen yhdessä ja tehokkaasti tämän uuden ilmiön mukanaan tuomiin haasteisiin ja varmistaakseen EU:n ulkorajojen suojelun EU tarvitsee **järeämmän välineistön**, joka strategisesti kokoaa yhteen kaikki sen käytettävissä olevat operatiiviset, oikeudelliset, diplomaattiset ja rahoitusvälineet.

EU:n virastojen, erityisesti Frontexin, Europolin ja EASOn, yhteistyössä myös Interpolin ja muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa, on kyettävä nopeasti mobilisoimaan voimavarojaan ja antamaan **operatiivista tukea** EU:n ulkorajojen suojelemiseksi, tiedustelutietojen ja operatiivisten tietojen keräämiseksi sekä sellaisten maahantulijoiden auttamiseksi, jotka ovat joutuneet valtiojohtoisen välineellistämisen uhreiksi. Reagoiminen siihen, että valtiolliset toimijat käyttävät laitonta muuttoliikettä, on otettava huomioon **kumppanimaiden kanssa käytävässä vuoropuhelussa**, erityisesti salakuljetuksen vastaisissa operatiivisissa kumppanuuksissa, ja vastatoimia on vahvistettava edelleen. **EU:n maailmanlaajuisen ihmisoikeuspakotejärjestelmän** mukaisten rajoittavien toimenpiteiden käytön voitaisiin tarvittaessa ja soveltuvin osin katsoa kohdistuvan valtiojohtoiseen järjestelmiin osallistuviin henkilöihin, yhteisöihin ja elimiin, jotka ovat vastuussa vakavista ihmisoikeusloukkauksista ja -rikkomuksista tai ovat osallisina tai yhteydessä niihin. Lisäksi EU:n olisi **toteutettava vastaavia toimenpiteitä politiikan eri osa-alueilla**, jotka ovat merkityksellisiä suhteissa asianomaiseen kolmanteen maahan, ja toteutettava tarvittaessa kohdennettuja toimia viisumien, kaupan, kehityksen, rahoitusavun ja muilla osa-alueilla. **Valko-Venäjän kanssa tehdyn viisumien myöntämisen helpottamista koskevan sopimuksen osittainen keskeyttäminen**, jonka komissio hyväksyy tänään yhdessä tämän uudistetun EU:n toimintasuunnitelman kanssa, on konkreettinen esimerkki tällaisista toimenpiteistä.

Puheenjohtaja Ursula von der Leyen ilmoitti unionin tilaa vuonna 2021 käsitelleessä puheessaan, että ”*Schengen-asioissa on tarkoitus ottaa käyttöön uusia keinoja vastata tällaisiin hyökkäyksiin ja varmistaa yhtenäisyys ulkorajojemme suojaamisessa*”. Tässä yhteydessä komissio harkitsee EU:n oikeudellisen kehityksen vahvistamista, jotta voidaan varmistaa yhteinen lähestymistapa EU:n ja sen jäsenvaltioiden ulkorajojen ja keskeisten etujen suojelun parantamiseksi samalla kun varmistetaan perusoikeuksien kunnioittaminen kaikissa tilanteissa ja kaikilta osin.

Lisäksi on olennaisen tärkeää löytää yhteinen perusta muuttoliikkeen hallitsemiseksi kaikissa olosuhteissa, jotta voidaan varmistaa, että vastustajat eivät enää ota tähtäimeensä yhteisen tehokkaan ja oikeudenmukaisen järjestelmän puutetta. Uusi sopimus sisältää kaikki osatekijät – myös erityisen välineen, joka mahdollistaa tilapäiset poikkeukset tavanomaisista menettelyistä kriisiaikoina – joiden avulla jäsenvaltiot voivat hallita kohtaamiaan erityyppisiä haasteita. Tämän vuoksi on olennaisen tärkeää, että neuvosto ja Euroopan parlamentti etenevät nopeasti neuvotteluissaan.

#### **Keskeiset toimet**

- Komissio perustaa yhdessä ulkoasiainedustajan ja jäsenvaltioiden kanssa ihmiskaupan vastaisia operatiivisia kumppanuuksia muuttoreittien varrella sijaitsevien kumppanimaiden kanssa osana uuden sopimuksen mukaisia kattavia, tasapainoisia, räätälöityjä ja molempia osapuolia hyödyttäviä muuttoliikekumppanuuksia.
- Komissio edistää alueellista yhteistyötä sekä yhteistyötä asiaankuuluvien kansainvälisten järjestöjen, kuten UNODC:n ja Interpolin, kanssa.
- Komissio, ulkoasiainedustaja, jäsenvaltiot ja unionin virastot kokoavat yhteen ja kehittävät edelleen kaikkia käytössään olevia operatiivisia, oikeudellisia, diplomaattisia ja taloudellisia välineitä vastatakseen valtiollisten toimijoiden

### 3.2 Ihmissalakuljettajien rankaiseminen ja maahanmuuttajien hyväksikäytön estäminen

Laittoman muuttoliikkeen helpottamisen torjumiseksi on pantava täytäntöön parhaalla mahdollisella tavalla menettelyt, joilla määrätään seuraamuksia ihmissalakuljettajille, erityisesti niille, jotka johtavat rikollisverkostoja. Tämä edellyttää, että jäsenvaltiot ja kumppanimaat puuttuvat tehokkaasti sovellettaviin oikeudellisiin kehyksiin ja parantavat niiden täytäntöönpanoa maitse, meritse ja ilmaitse tapahtuvan maahanmuuttajien salakuljetuksen kieltämisestä tehdyn YK:n lisäpöytäkirjan pohjalta, ja sama koskee ”avustamispakettia”<sup>42</sup> EU:n sisällä.

Ei ole hyväksyttävää, että Eurooppaan ja sen sisällä salakuljetetut maahanmuuttajat menettävät henkensä ja altistuvat erilaisille vaikeuksille ja hyväksikäytölle. Maahanmuuttajien perusoikeudet on aina turvattava, alkaen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä. Maahanmuuttajat, jotka ovat myös rikoksen uhreja, ovat usein haavoittuvassa asemassa, ja heillä voi olla vaikeuksia oikeussuojan saamisessa. Uhrien oikeuksia koskevan direktiivin mukaan<sup>43</sup> kaikilla rikoksen uhreilla on erinäisiä oikeuksia, mukaan lukien oikeus tukeen ja suojeluun, jotka olisi turvattava kaikissa olosuhteissa. EU:n olisi tarjottava salakuljetetuille maahanmuuttajille, erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville ryhmille, kuten lapsille ja naisille, apua ja suojelua.

#### 3.2.1 Muuttoreiteillä toimiviin salakuljettajiin kohdistettavat pakotteet

**YK:n yleissopimuksen maitse, meritse ja ilmaitse tapahtuvan maahanmuuttajien salakuljetuksen kieltämistä koskeva lisäpöytäkirja** koskee salakuljetuksen ehkäisemistä, tutkintaa ja syytteenpanoa sekä tällaisten rikosten kohteeksi joutuneiden henkilöiden oikeuksien suojelua. Maahanmuuttajien salakuljetusta koskevassa YK:n pöytäkirjassa sopimusvaltiot veloitetaan<sup>44</sup> vahvistamaan rikoksiksi maahanmuuttajien salakuljetus ja muut tällaista salakuljetusta tukevat toimintamuodot, kun taas maahanmuuttajat eivät saisi joutua syytteen salakuljetetuksi joutumisesta. Maahanmuuttajien salakuljetuksen torjumiseksi YK:n pakotteet tai EU:n autonomiset pakotteet voivat olla keino määrätä vastuussa oleville henkilöille tai yhteisöille pakotteita, kuten matkustuskielto tai varojen jäädyttäminen tai kielto asettaa varoja tai taloudellisia resursseja niiden saataville.

EU saattaa **YK:n hyväksymät pakotteet** osaksi EU:n lainsäädäntöä. Libyaa käsittelevä turvallisuusneuvoston komitea lisäsi 7. kesäkuuta 2018 kuusi Libyassa toimivaa ihmiskauppiasta ja salakuljettajaa pakoteluettelonsa henkilöistä ja yhteisöistä, joihin sovelletaan varojen jäädyttämistä, matkustuskieltoa ja muita toimenpiteitä. Euroopan unionin neuvosto saattoi nämä toimenpiteet osaksi EU:n lainsäädäntöä 14. kesäkuuta 2018. YK:n tasolla sovittujen pakotteiden täytäntöönpanon lisäksi EU voi tarvittaessa käyttää omia

---

<sup>42</sup> Neuvoston direktiivi 2002/90/EY (EYVL L 328, 5.12.2002, s. 17) ja neuvoston puitepäättös 2002/946/YOS (EYVL L 328, 5.12.2002, s. 1).

<sup>43</sup> Direktiivi 2012/29/EU (EUVL L 315, 14.11.2012, s. 57).

<sup>44</sup> Maahanmuuttajien salakuljetuksen kieltämistä koskevan lisäpöytäkirjan osapuolia oli 18. helmikuuta 2021 sataviisikymmentä, mukaan lukien EU (jota edustaa Euroopan komissio) ja sen jäsenvaltiot Irlantia lukuun ottamatta.

autonomisia välineitään. **EU:n maailmanlaajuinen ihmisoikeuspakotejärjestelmä**<sup>45</sup>, joka hyväksyttiin 7. joulukuuta 2020, on antanut EU:lle kehyksen, jonka avulla se voi kohdistaa toimet vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin ja -rikkomuksiin syyllistyneisiin, niihin osallistuviin tai niihin yhteydessä oleviin henkilöihin maailmanlaajuisesti. Tämä uusi pakotejärjestelmä kattaa muun muassa ihmiskaupan sekä ihmissalakuljettajien tekemät ihmisoikeusloukkaukset siinä määrin kuin nämä väärinkäytökset ovat laajalle levinneitä, järjestelmällisiä tai muutoin vakavia huolenaiheita yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteiden kannalta<sup>46</sup>.

EU:n sisällä **avustamispaketilla** määritellään laittomassa maahantulossa, kauttakulussa tai maassa oleskelussa avustamiseen liittyvä rikos ja määritellään siihen liittyvät rikosoikeudelliset seuraamukset. Avustamispaketissa edellytetään, että jäsenvaltiot määräävät asianmukaiset seuraamukset kaikille, jotka tahallisesti auttavat kolmannen maan kansalaista saapumaan johonkin EU-maahan tai kulkemaan sen kautta tai taloudellista hyötyä saadakseen asumaan siellä. Sen ensisijaisena tavoitteena on reagoida **maahanmuuttajien salakuljetuksesta vastuussa oleviin rikollisverkostoihin**. Vuonna 2017 tehdyssä avustamispaketin arvioinnissa<sup>47</sup> todettiin, että sen vaikuttavuus tavoitteiden saavuttamisessa on edelleen osittainen. Vaikka katsottiin, että välineen tiettyjä näkökohtia voitaisiin selkeyttää, kuten rikoksen määritelmää lisäämällä oikeudellista varmuutta rikosoikeudellisen avunannon ja humanitaarisen avun välisestä erosta, paketin muiden keskeisten näkökohtien, kuten jäsenvaltioiden rikosoikeudellisten puitteiden yleisen lähentämisen, tehokkuutta<sup>48</sup> arvioitiin myönteisin ja puolueettomin perustein. Vaikka kaikki jäsenvaltiot, joita se sitoo, ovat saattaneet avustamispaketin säännökset osaksi kansallista lainsäädäntöään<sup>49</sup>, sen vaikutuksia syytteenpanon ja tuomioiden tosiasialliseen tasoon ei voitu arvioida luotettavien, kattavien ja vertailukelpoisten tietojen puuttumisen vuoksi. Sen täytäntöönpanon tietopohjan parantamiseksi jäsenvaltioiden olisi lisättävä Euroopan unionin tilastotoimistolle (Eurostat) toimitettavien tietojen laatua ja saatavuutta. Komissio tukee parhaiden käytäntöjen vaihtoa ja antaa ohjeita maahanmuuttajien salakuljetusta käsittelevien kansallisten yhteyspisteiden kautta.

Direktiivi, joka on osa avustamispakettia, antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden **jättää humanitaarinen apu, josta ei ole säädetty laissa, kriminalisoimatta**. Puuttuakseen valtiosta riippumattomien järjestöjen ja yksilöiden yhä vaikeampiin toimintaolosuhteisiin niiden avustaessa maahanmuuttajia muun muassa merellä tapahtuvissa etsintä- ja pelastusoperaatioissa komissio antoi ohjeita<sup>50</sup>, joissa selvennettiin, että laissa edellytettyä humanitaarista apua (esimerkiksi etsintä- ja pelastusoperaatioiden yhteydessä) ei voida koskaan kriminalisoida, ja kehotti jäsenvaltioita, jotka eivät ole vielä tehneet niin, käyttämään mahdollisuutta erottaa toisistaan humanitaarinen apu (joka ei perustu lainsäädäntöön) ja

---

<sup>45</sup> Neuvoston asetus (EU) 2020/1998 (EUVL L 410, 7.12.2020, s. I/1) ja neuvoston päätös (YUTP) 2020/1999 (EUVL L 410, 7.12.2020, s. I/13).

<sup>46</sup> Määritetty Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 21 artiklassa.

<sup>47</sup> SWD(2017)117 final.

<sup>48</sup> Yhtäältä ottamalla käyttöön direktiivissä tarkoitettun rikoksen yhteinen määritelmä ja toisaalta vahvistamalla vähimmäissäännöt seuraamuksille, oikeushenkilöiden vastuulle ja lainkäyttövallalle, jotka kuuluvat puitepäätöksen soveltamisalaan.

<sup>49</sup> Kaikki jäsenvaltiot Tanskaa ja Irlantia lukuun ottamatta. Neuvoston täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2020/1745 (EUVL L 393, 23.11.2020, s. 3) mukaisesti Irlannin on saatettava avustamispaketti voimaan ja sovellettava sitä väliaikaisesti viimeistään 1. tammikuuta 2022.

<sup>50</sup> C(2020)6470 final.

toimet, joilla pyritään helpottamaan laitonta maahantuloa tai kauttakulkua, ja sallimaan ensin mainitun jättämisen kriminalisoinnin ulkopuolelle.

Avustamispaketin arvioinnin jatkotoimena komissio käynnisti **kansalaisyhteiskunnan ja EU:n virastojen**, kuten perusoikeusviraston ja Eurojustin, **kanssa säännöllisen kuulemisprosessin**, jonka tarkoituksena on kerätä tietoa ja näyttöä, joiden avulla voidaan tunnistaa avustamisdirektiivin tulkintaan ja soveltamiseen liittyvät ongelmat. Komissio tekee yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa maahanmuuttajien salakuljetusta käsittelevien kansallisten yhteyspisteiden kautta parantaakseen direktiivin täytäntöönpanoa.

Komissio aikoo myös tehostaa yhteisön säännöstön **täytäntöönpanon seurantaa** varmistaakseen, että käytössä on asianmukaiset, tehokkaat ja varoittavat rikosoikeudelliset seuraamukset välttämällä samalla riskit, että humanitaarisen avun antaminen hädässä oleville maahanmuuttajille kriminalisoidaan. Komissio pitää tiiviisti yhteyttä jäsenvaltioiden kansallisiin viranomaisiin kerätäkseen tietoja avustamispaketin täytäntöönpanosta ja käynnistääkseen tarvittaessa rikkomusmenettelyjä, jos EU:n lainsäädäntöä rikotaan. Komissio aikoo **raportoida avustamispaketin täytäntöönpanosta**, myös vuoden 2020 ohjeiden täytäntöönpanosta, vuonna 2023. Komissio ehdottaa tarvittaessa oikeudellisen kehyksen tarkistamista sen varmistamiseksi, että EU:lla on valmiudet panna täytäntöön toimintapoliittinen kehys, joka on luotu tällä EU:n toimintasuunnitelmalla, jotta voidaan vastata tämän osa-alueen jatkuvasti muuttuviin haasteisiin.

### ***3.2.2 Hyväksikäytön ehkäiseminen ja salakuljetettujen maahanmuuttajien suojelun varmistaminen***

Salakuljetetut maahanmuuttajat ovat suuressa vaarassa menettää henkensä tai kärsiä vahinkoa matkan aikana. Heidän perusoikeuksiaan loukataan usein vakavasti väärinkäytöksillä ja hyväksikäytöllä. **Suojelun ja avun** tarjoaminen salakuljetetuille, haavoittuvassa asemassa oleville maahanmuuttajille, kiinnittäen erityistä huomiota lapsiin ja naisiin, on erittäin tärkeää, myös uhrien oikeuksia koskevan EU:n strategian (2020–2025)<sup>51</sup>, ihmiskaupan torjuntaa koskevan EU:n strategian 2021–2025 sekä lasten oikeuksia koskevan EU:n strategian<sup>52</sup> puitteissa. Perusoikeuksien suojele poliisi- ja oikeusmenettelyissä on varmistettava kiinnittäen erityistä huomiota tapauksiin, joissa maahanmuuttajat joutuvat ihmiskaupan uhreiksi.

Maahanmuuttajia katoaa matkojen aikana ja perheenjäsenet ovat vaarassa joutua eroon toisistaan<sup>53</sup>. Jäsenvaltioiden ja kumppanimaiden olisi EU:n taloudellisella tuella estettävä perheiden erottaminen muuttomatkoihin ja kehitettävä hakumekanismia kadonneita maahanmuuttajia varten. Työn olisi perustuttava toimiin, joita Punaisen Ristin kansainvälinen komitea ja Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun kansalliset yhdistykset sekä muut asiaankuuluvat kansainväliset järjestöt ja kansalaisjärjestöt ovat jo toteuttaneet.

---

<sup>51</sup> COM(2020)258 final.

<sup>52</sup> COM(2021)142 final.

<sup>53</sup> Punaisen Ristin kansalliset yhdistykset keräsivät vuosina 2015–2018 yhdessä Punaisen Ristin kansainvälisen komitean kanssa jäljituspyyntöjä perheiltä Euroopasta ja lähtömaista etsiäkseen lähes 60 000:tta kolmannen maan kansalaista, jotka matkustivat laittomasti Eurooppaan tai sen kautta. Tämä osoittaa, että huomattava määrä ihmisiä on kadonnut tai joutunut eroon perheistään, myös EU:hun saapumisen jälkeen.

EU:n alueelle saapumisen yhteydessä olisi asetettava etusijalle henkilöt, joilla on **erityistarpeita**, ja asianmukaisten tahojen olisi annettava heille riittävää tukea. Tulevan maahantuloa edeltävän seulonnan<sup>54</sup> merkitys, jota EU:n virastot, erityisesti Frontex ja EASO tukevat, on tässä yhteydessä tärkeä. Tällä välin EU:n virastot jatkavat jäsenvaltioiden tukemista, erityisesti vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin<sup>55</sup> ja turvapaikkamenettelydirektiivin<sup>56</sup> mukaisesti. Tämä koskee erityisesti henkilöllisyyden selvittämistä ja henkilöiden siirtämistä koskevia menettelyjä.

Salakuljettajat pyrkivät rekrytoimaan turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksista henkilöitä, jotka ovat halukkaita osallistumaan luvattomaan liikkumiseen EU:n sisällä tai jotka voivat joutua ihmiskaupan ja hyväksikäytön uhreiksi. Ihmissalakuljettajat siirtävät heidät kohdemaihin joko laittomasti tai kun heillä on hallussaan turvapaikka-asiakirjoja. Jotta maahanmuuttajien salakuljetus ja ihmiskauppa voitaisiin estää EU:ssa, turvapaikkaviranomaisten ja muiden asiaankuuluvien jäsenvaltioiden viranomaisten olisi lisättävä seurantatoimiaan vastaanottokeskuksissa ja niiden ympäristössä. Lisäksi jäsenvaltioiden viranomaisten ja EASOn olisi sisällytettävä tietoa salakuljetuksen riskeistä siihen tietomateriaaliin, jota niiden on annettava turvapaikanhakijoille ja muille maahantulijoille.

Kolmasosa EU:hun saapuvista maahanmuuttajalapsista on ilman huoltajaa olevia alaikäisiä. He ovat erittäin haavoittuvassa asemassa oleva ryhmä, jolla on vastassaan monia vaaroja, kuten ihmiskauppa. Monet ilman huoltajaa olevat alaikäiset katoavat EU:hun saapumisen jälkeen, ennen kuin turvapaikkaviranomaiset rekisteröivät heidät<sup>57</sup>. Ihmiskauppiat käyttävät vastaanottokeskuksia tunnistaakseen mahdolliset uhrit ja järjestääkseen kuljetuksen kohteisiin, joissa lapsia ja muita haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä käytetään hyväksi<sup>58</sup>. **Ihmiskaupan vastaisessa direktiivissä**<sup>59</sup> säädetään sitovista säännöistä ihmiskaupan ehkäisemiseksi, rikollisten syytteeseen asettamiseksi tehokkaasti ja uhrien suojelemiseksi. Ihmiskaupan torjuntaa koskevassa EU:n strategiassa vuosiksi 2021–2025 esitetään komission suunnitelma tämän direktiivin täytäntöönpanon tukemiseksi ja todetaan tarve arvioida sitä. Komissio harkitsee arvioinnin tulosten perusteella sen tarkistamista. Samaan aikaan komissio jatkaa jäsenvaltioiden tukemista ihmiskaupan vastaisen direktiivin täytäntöönpanossa erityisesti sukupuoli- ja lapsikeskeisten näkökohtien osalta.

**Uhrien oikeuksia koskevassa direktiivissä** säädetään kaikkia rikoksen uhreja ja heidän perheenjäseniään koskevista sitovista oikeuksista. Uhrin oikeuksia on sovellettava uhriin syrjimättömästi heidän oleskelustatuksestaan riippumatta<sup>60</sup>. Komissio käynnistää myös selvityksen **oleskeluluvasta annetun direktiivin** täytäntöönpanosta<sup>61</sup>. Direktiivissä vahvistetaan säännöt oleskeluluvista, joita myönnetään kolmansien maiden kansalaisille, jotka

---

<sup>54</sup> COM(2020)612 final.

<sup>55</sup> Direktiivi 2013/33/EU (EUVL L 180, 29.6.2013, s. 96).

<sup>56</sup> Direktiivi 2013/32/EU (EUVL L 180, 29.6.2013, s. 60).

<sup>57</sup> Lisätietoja on Euroopan muuttoliikeverkoston vuoden 2020 tiedotteesta [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/00\\_eu\\_inform\\_uam\\_2020\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/00_eu_inform_uam_2020_en_0.pdf)

<sup>58</sup> Europol.

<sup>59</sup> Direktiivi 2011/36/EU (EUVL L 101, 15.4.2011, s. 1).

<sup>60</sup> Direktiivin 2012/29/EU 1 artiklan 1 kohta (EUVL L 315, 14.11.2012, s. 57).

<sup>61</sup> Neuvoston direktiivi 2004/81/EY (EUVL L 261, 6.8.2004, s. 19).

ovat ihmiskaupan uhreja tai salakuljettuja ja jotka tekevät yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa.

Laittomien maahanmuuttajien mahdollisuus löytää työpaikka epävirallisesta taloudesta ja saada näin resursseja, joilla voidaan tukea perheenjäsenten toimeentuloa lähtömaassa, on yksi laittoman muuttoliikkeen keskeisistä tekijöistä. Työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevan direktiivin tehokas täytäntöönpano on tärkeää laittoman maahanmuuton estämiseksi ja laittomien siirtotyöläisten oikeuksien suojelemiseksi. Tämä toteutetaan määräämällä seuraamuksia työnantajille, jotka palkkaavat laittomia maahanmuuttajia ilman oleskeluoikeutta, varmistamalla, että käytössä on tehokkaita mekanismeja maksamattoman palkan perimiseksi takaisin, valitusten tekemiseksi ja rikoksista ilmoittamiseksi, sekä suorittamalla tehokkaita tarkastuksia niillä talouden aloilla, joilla laittoman työnteon riski on suurin. Tätä varten komissio esittää yhdessä tämän uudistetun toimintasuunnitelman kanssa arvionsa ja useita toimenpiteitä, joita tarvitaan **työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevan direktiivin vaikuttavuuden** lisäämiseksi.

### **Keskeiset toimet**

Komissio aikoo

- tehdä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa maahanmuuttajien salakuljetusta käsittelevien kansallisten yhteyspisteiden ja muiden toimivaltaisten kansallisten viranomaisten kautta avustamispaketin voimaansaattamisen ja täytäntöönpanon parantamiseksi, ja käynnistää tarvittaessa rikkomusmenettelyjä
- raportoida avustamispaketin täytäntöönpanosta vuonna 2023 ja harkita lisätoimia
- parantaa maahanmuuttajien suojelua tehostamalla ihmiskaupan vastaisen direktiivin ja oleskelulupadirektiivin täytäntöönpanoa
- parantaa työnantajasanctiodirektiivin tehokkuutta yhteistyössä jäsenvaltioiden, asiaankuuluvien virastojen ja sidosryhmien kanssa.

Neuvoston ja jäsenvaltioiden olisi

- rangaistava ihmissalakuljettajia panemalla YK:n pakotteet täytäntöön ja käyttämällä tarvittaessa EU:n maailmanlaajuisia ihmisoikeuspakotejärjestelmää.

Jäsenvaltioiden olisi

- toteutettava avustamispaketti kaikilta osin ja sovellettava asianmukaisia seuraamuksia ihmissalakuljettajiin keskittyen erityisesti erittäin merkittäviksi luokiteltuihin kohteisiin
- parannettava suojelua tarvitsevien, erityisesti lasten ja ilman huoltajaa olevien alaikäisten, maahanmuuttajien tunnistamista soveltamalla henkilöllisyyden selvittämistä ja henkilöiden siirtämistä koskevia menettelyjä yhteisön säännösten mukaisesti ja EU:n virastojen tuella
- pantava kaikilta osin täytäntöön ihmiskaupan vastainen direktiivi komission tuella ja EU:n taloudellisella tuella ihmiskaupan torjuntaa koskevan EU:n strategian 2021–2025 mukaisesti.

### **3.3 Yhteistyön vahvistaminen sekä lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten toiminnan tukeminen**

Ihmissalakuksittajat sopeutuvat nopeasti muuttuviin olosuhteisiin, kuten covid-19-pandemian aikana on todettu. Onnistuakseen lainvalvonta- ja oikeudellisen yhteistyön puitteiden on oltava joustavia, ja niiden on oltava mukautettavissa muuttuviin olosuhteisiin tehostetun **operatiivisen yhteistyön ja tietojenvaihdon** pohjalta.

On tarpeen jatkaa siirtolaistenmaahanmuuttajien salakuljetuksen vastaisen EU:n toimintasuunnitelman (2015–2020) puitteissa toteutettuja operatiivisia toimia ja vahvistaa edelleen kansallisten viranomaisten keskinäistä ja EU:n virastojen kanssa tehtävää yhteistyötä. EU:n virastojen, kuten EASOn, Frontexin, Europolin ja Eurojustin, olisi tehostettava strategista tiedonvaihtoa ja analyysia virastojen välillä. Niiden olisi tehtävä yhteistyötä maahanmuuttajien salakuljetustapausten varhaisessa vaiheessa käyttäköksen täydentävää toimivaltaansa kansallisten viranomaisten tukemiseksi EASOn, Frontexin ja Europolin yhteisen strategisen analyysin raporttien onnistuneen laatimisen pohjalta. Digitaalisen salakuljetuksen torjumiseksi, tehokkaiden talousrikostutkintojen ja varallisuuden takaisinperimiseksi sekä asiakirjapetosten torjumiseksi lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten olisi kehitettävä uusia kohdennettuja toimia operatiivisen yhteistyön ja tietojenvaihdon tehostamiseksi.

### ***3.3.1 Lainvalvontaviranomaisten operatiivisen yhteistyön tehostaminen maahanmuuttajien salakuljetuksen torjunnassa***

Lainvalvontatutkimuksissa ei pitäisi keskittyä yksinomaan matalan tason rikollisten pidätyksiin. On ratkaisevan tärkeää tehostaa **järjestäytyneen rikollisuuden rakenteiden purkamista** ja kohdistaa toimet niihin ryhmiin, jotka aiheuttavat suuremman riskin Euroopan turvallisuudelle, sekä rikollisjärjestöjen hierarkiassa ylimpänä oleviin henkilöihin. Tutkimusten olisi kohdistuttava tällaisiin, eri puolilla EU:ta toimiviin rikollisverkostoihin, ja niillä olisi pyrittävä hajottamaan niiden liiketoimintamalleja. Tämän pitäisi johtaa tutkintojen, syytteiden ja tuomioiden määrän lisääntymiseen, erityisesti erittäin merkittävien kohteiden osalta.

Jäsenvaltioiden ja operatiivisten kumppaneiden olisi aikaisempien vuosien menestyksekkäiden toimien pohjalta hyödynnettävä parhaalla mahdollisella tavalla **Europolin alaisen muuttajien salakuljetusta tutkivan eurooppalaisen keskuksen** tarjoamia erityispalveluja ja vaihdettava maahanmuuttoalan yhteyshenkilöiltä, yhteisiltä operatiivisilta kumppanuuksilta ja yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan operaatioista saatuja tietoja **tietokeskuksen** kautta<sup>62</sup>. Jäsenvaltiot, jotka lujittavat suojatun tiedonvaihdon verkkosovelluksen (SIENA) käyttöä Europolin kanssa, välttäisivät tiedustelutilannekuvan hajanaisuuden. Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan EU:n strategian 2021–2025 mukaisesti komissio vauhdittaa neuvotteluja Europolin ja kumppanimaiden yhteistyöstä helpottaakseen henkilötietojen vaihtoa tutkintatarkoituksiin<sup>63</sup>.

Europolin operatiiviset työryhmät tukevat ja kokoavat edelleen yhteen jäsenvaltioiden ja operatiivisten kumppaneiden pyrkimyksiä yhteisiin tutkimuksiin, jotka koskevat erittäin

---

<sup>62</sup> Tietokeskus käsittelee erilaisista asiaan liittyvistä toimista saatuja tietoja, joiden avulla voidaan parantaa lähtö- ja kauttakulkumaista peräisin olevaa tiedustelutilannekuvaa maahanmuuttajien järjestäytyneestä salakuljetuksesta.

<sup>63</sup> Algerian, Egyptin, Israelin, Jordanin, Libanonin, Marokon, Tunisian, Turkin ja Uuden-Seelannin kanssa.



merkittäviksi luokiteltuja kohteita, myös kumppanimaista. Tiedusteluun perustuvien ja koordinoitujen toimien lisäämiseksi EU:ssa toimivia rikollisverkostoja vastaan jäsenvaltioiden olisi tuettava vuonna 2019 perustetun maahanmuuttajien salakuljetusta ja ihmiskauppaa käsittelevän yhteisen yhteistyöryhmän työtä.

**Euroopan monialainen rikosuhkien torjuntafoorumi (EMPACT)** on keskeinen väline tämän EU:n toimintasuunnitelman täytäntöönpanossa sekä kansallisten ja eurooppalaisten toimijoiden yhteistyön tehostamisessa. EMPACTin, jota tuetaan sisäisen turvallisuuden rahastosta ja Europolin talousarvion EMPACT-määrärahoista, yksi painopisteistä vuosiksi 2022–2025 on maahanmuuttajien salakuljetuksen torjunta. Määrittäessään tähän painopisteeseen liittyviä erityistoimia jäsenvaltioiden ja EU:n virastojen olisi noudatettava monialaista ja yhdenmukaista lähestymistapaa kaikkiin asiaankuuluviin EU:n rikostorjunnan painopisteisiin vuosina 2022–2025, ja ne olisi sisällytettävä kansallisiin ja EU:n strategioihin ja toimiin.

Kansallisen tason koordinoinnin parantamiseksi kaikkien asiaankuuluvien yksiköiden, kuten lainvalvontaviranomaisten, työsuojelutarkastusten ja vastaanottokeskuksia hallinnoivien yksiköiden välillä, jäsenvaltioiden olisi uudistettava osallistumistaan **maahanmuuttajien salakuljetusta käsittelevien kansallisten yhteispisteiden** työhön. Komission perustama kansallisten yhteispisteiden verkosto edistää parhaiden käytäntöjen vaihtoa jäsenvaltioiden kansallisten salakuljetuksen torjuntastrategioiden kehittämiseksi. Samoin **maahanmuuttoalan eurooppalainen yhteyshenkilöverkosto** jatkaa valmiuksien kehittämisen ja operatiivisen vaihdon tukemista kumppanimaissa ja yhteistyössä niiden kanssa maahanmuuttajien salakuljetuksen torjumiseksi.

**Yhteisen operatiivisen Mare-ryhmän** onnistuneita toimia laittoman muuttoliikkeen avustajien vastaisten koordinoitujen ja tiedusteluperusteisten toimien toteuttamisessa olisi jatkettava käyttäen Euroopan rajavalvontajärjestelmästä (Eurosur)<sup>64</sup> – jolla on nyt vahvempi rooli rajatylittävän rikollisuuden torjunnassa – sekä merivalvontaa koskevasta yhteisestä tietojenvaihtoympäristöstä<sup>65</sup> saatuja tietoja. **Frontexin** olisi hyödynnettävä vahvistettuja analyttisiä valmiuksiaan merialalla käyttämällä täysiä valtuuksiaan tarjota tietoa ulkorajoista ja rajan läheisestä alueesta<sup>66</sup>. Frontexin olisi edelleen avustettava jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisia ja Europolia toimittamalla päivitetty profiili epäilyttävistä aluksista, joita on seurattava, tunnistettava, takavarikoitava ja, kun asiaankuuluvat rikostutkinnat on saatu päätökseen, hävitettävä, sekä vaihdettava tietoja tällaisista aluksista Europolin kanssa.

Uuden sopimuksen myötä komissio on ehdottanut ulkorajoilla saumatonta menettelyä, johon kuuluu maahantuloa edeltävä seulonta, rajalla sovellettava turvapaikkamenettely ja nopea palauttamismenettely rajalla Näin prosessit, jotka ovat tällä hetkellä erillisiä, yhdistettäisiin. Uusi **maahantuloa edeltävä seulonta**<sup>67</sup> edistää tiiviimpää yhteistyötä kaikkien asiaankuuluvien kansallisten viranomaisten ja EU:n virastojen välillä, myös salakuljetusta

---

<sup>64</sup> Asetus (EU) 2019/1896 (EUVL L 295, 14.11.2019, s. 1) ja komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2021/581 (EUVL L 124, 12.4.2021, s. 3).

<sup>65</sup> Merivalvontaa koskeva yhteinen tietojenvaihtoympäristö on EU:n aloite, jonka tarkoituksena on tehdä eurooppalaisista ja kansallisista merivalvontajärjestelmistä yhteentoimivia.

<sup>66</sup> Ulkorajojen ulkopuolinen maantieteellinen alue, joka on merkityksellinen ulkorajojen valvonnan kannalta riskianalyysin ja tilannetietoisuuden vuoksi.

<sup>67</sup> COM(2020)612 final.

koskevien tietojen ja tiedustelutietojen keräämiseksi. Lisäksi tarkistetussa Eurodac-asetuksessa<sup>68</sup> tehdään pakolliseksi laittoman maahantulon ja oleskelun rekisteröinti ja annetaan mahdollisuus tallentaa ja etsiä tietoja laittomista maahanmuuttajista, mikä vähentää heidän mahdollisuuksiaan luvattomaan liikkumiseen EU:n sisällä EU:n ulkorajojen ylittämisen jälkeen. Komissio kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa etenemään seulonta-asetuksesta käytävissä neuvotteluissa ja hyväksymään Eurodac-asetuksen ensisijaisena asiana.

### ***3.3.2 Oikeudellisen yhteistyön vahvistaminen maahanmuuttajien salakuljetuksen torjunnassa***

Ihmisalakuljetusverkostojen hajottamiseksi ja tekijöiden saattamiseksi oikeuden eteen oikeusviranomaisten on osallistuttava maahanmuuttajien salakuljetusta koskeviin tapauksiin tutkinnan varhaisessa vaiheessa. Lainvalvontayhteistyön tavoin myös maahanmuuttajien salakuljetukseen liittyvät oikeudelliset toimet olisi kohdistettava EU:n alueella toimivien suuririskisten ja erittäin merkittäviksi luokiteltujen rikollisverkostojen hajottamiseen.

Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää oikeusviranomaisilta vahvaa yhteistyötä. Maahanmuuttajien salakuljetustapausten siirtäminen Eurojustin käsiteltäväksi on kuitenkin suhteellisen vähäistä.<sup>69</sup> Jäsenvaltioiden olisi hyödynnettävä laajemmin **Eurojustin tukea** erityisesti **yhteisissä tutkintaryhmissä** ja operatiivisissa välineissä, kuten koordinoitkokouksissa ja koordinoitkeskuksissa, tapauskohtaisten tietojen vaihtamiseksi. Eurojustiin vuonna 2020 perustettu maahanmuuttajien salakuljetusta käsittelevä syyttäjien fokusryhmä tehostaa oikeusalan toimijoiden välistä tietojenvaihtoa nykyisistä haasteista, suuntauksista ja mahdollisista ratkaisuksista, mukaan lukien hallinnollisten menettelyjen, kuten lumeavioliittojen, väärinkäyttö. Fokusryhmä tarjoaa keskustelufoorumin jäsenvaltioiden ja Eurojustin kanssa yhteistyösopimuksen tehneiden maiden tuomareille ja syyttäjille.

Lisäksi Eurojustin ja oikeusviranomaisten olisi lainvalvonnan ja oikeuslaitoksen yhteistyön tukemiseksi oltava osa maahanmuuttajien salakuljetusta ja ihmiskauppaa käsittelevää yhteistä yhteistyöryhmää. Eurojustin ja oikeusviranomaisten olisi lisättävä osallistumistaan EMPACTiin, ja Eurojustin olisi osallistuttava tiiviimmin Europolin tietokeskuksen tietojenvaihtotoimintaan. Komissio aikoo aloittaa neuvottelut Eurojustin ja kolmansien maiden<sup>70</sup> yhteistyötä koskevista sopimuksista. Tavoitteena on mahdollistaa Eurojustin kanssa tehtävä oikeudellinen yhteistyö järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan EU:n strategian 2021–2025 mukaisesti.

Turvapaikka- ja vastaanottokeskukset voivat avustaa salakuljetustoiminnan tutkinnassa ja syytteesenpanossa antamalla muuttajille tietoa, tutkimalla salakuljetustoimintaan liittyviä indikaattoreita turvapaikkahaastattelujen aikana, tai vastaanottoyksiköiden havaintojen avulla. Nämä tiedot olisi tarvittaessa toimitettava syyttäjänvirastoille. Turvapaikka- ja vastaanottokeskusten ja kansallisten syyttäjänvirastojen välistä tietojenvaihtoa olisi

---

<sup>68</sup> COM(2016)132 final ja COM(2020)614 final.

<sup>69</sup> Vaikka Eurojustissa rekisteröityjen tapausten määrä kasvoi vuosina 2017–2020, niiden absoluuttinen määrä on edelleen pienempi kuin useimmilla muilla rikollisuuden aloilla (Eurojust).

<sup>70</sup> Algeria, Argentiina, Armenia, Bosnia ja Hertsegovina, Brasilia, Egypti, Israel, Jordania Kolumbia, Libanon, Marokko, Tunisia ja Turkki.

vahvistettava yhdenmukaistetulla lähestymistavalla, jota Eurojust tukee ja johon jäsenvaltiot osallistuvat.<sup>71</sup>

### **3.3.3 Vastaaminen digitaaliseen salakuljetukseen, talousrikostutkintaan ja asiakirjapetoksiin liittyviin uusiin haasteisiin**

Maahanmuuttajien salakuljetukseen liittyvien lainvalvonnan ja oikeudellisten toimien uudistamisen on mahdollistettava nopea mukautuminen jatkuvasti muuttuvaan rikolliseen toimintaympäristöön. Erityisesti on puututtava digitaaliseen salakuljetukseen, talousrikostutkintaan ja varojen takaisin perimiseen sekä asiakirjaväärennöksiin.

**Sosiaalisen median seuranta** on tehostettava, jotta voidaan jatkuvasti saada selkeä ja reaaliaikainen kuva maahanmuuttajien salakuljetuksen dynamiikasta. Tämä auttaisi ennakoimaan välittömiä kehityssuuntauksia ja ennustamaan keskipitkän aikavälin suuntauksia. Sitä sovellettaisiin rikollisverkostojen toiminnan ja kumppanimaiden yleisen kehityksen seurantaan, millä olisi vaikutusta EU:hun suuntautuviin tuleviin muuttovirtoihin. **Frontexin** olisi hyödynnettävä seurantavalmiuksiaan sosiaalisessa mediassa, jotta se voisi parantaa riskianalyysiä tulevasta laittomasta muuttoliikkeestä tietosuojanäkökohdat samalla huomioon ottaen. Frontexin olisi myös tehtävä yhteistyötä kolmansien maiden kanssa näissä asioissa muun muassa vaihtamalla tietoja ja kehittämällä valmiuksia.

Digitaaliseen salakuljetukseen osallistuvien maahanmuuttajien salakuljetusverkostojen hajottamiseksi on tarpeen vahvistaa lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten valmiuksia **puuttua verkostojen näkyvyyteen verkossa** ja siihen, että ne käyttävät nykyteknologiaa viestintätarkoituksiin, ja tämä on toteutettava **Europolin internetsisältöä koskevia ilmoituksia tekevän yksikön** tuella. Lisäksi olisi tarjottava erityiskoulutusta, myös Euroopan unionin lainvalvontakoulutusviraston (CEPOL) ja Euroopan juridisen koulutusverkoston tuella, ja tutkintayksiköiden teknisten laitteiden ja ohjelmistojen saatavuus olisi varmistettava.

**Sähköistä todistusaineistoa koskeva paketti**<sup>72</sup> tarjoaa kansallisille lainvalvonta- ja oikeusviranomaisille välineet, jotka on mukautettu digitaalisen maailman erityispiirteisiin, ja sisältää samalla vahvat suojatoimet. Heti kun paketti on hyväksytty, se edistää kaikkien sellaisten rikosten tehokasta tutkintaa ja syytteenpanoa, joihin liittyy sähköistä todistusaineistoa.

Lisäksi Eurojust voi tukea jäsenvaltioita helpottamalla ja varmistamalla sähköisen todistusaineiston keräämisen erityisesti silloin, kun se liittyy salattuihin viestintävälineisiin. Eurojustin olisi edistettävä **sähköisen todistusaineiston keräämistä** koskevien parhaiden käytäntöjen vaihtoa erityisesti niin kauan kuin sähköistä todistusaineistoa koskevaa pakettia ei ole hyväksytty. Europolin ja Eurojustin yhteistyötä kolmansien maiden kanssa tällä osa-alueella olisi vahvistettava kansainvälisten tutkimusten tukemiseksi ja tehokkaiden syytetoimien varmistamiseksi.

Maahanmuuttajien salakuljetus tuottaa suuria määriä rikoshyötyä, mikä on tällaisen toiminnan päätavoite. Näiden verkostojen torjumiseksi niin, että estetään tällaisesta toiminnasta syntyvien voittojen käyttö rikollisen toiminnan tehostamiseen, kaikkiin maahanmuuttajien

<sup>71</sup> Tietokooste tietojen oikeudellisesta käytöstä muuttajien kuulemisten jälkeen ulkorajoilla (Eurojust, 2021).

<sup>72</sup> COM(2018)225 final ja COM(2018)226 final.

salakuljetustapauksia koskeviin tutkimuksiin olisi sisällyttävä **talousrikostutkinta** rikollisten varojen jäljittämiseksi, takavarikoimiseksi ja takaisin perimiseksi. Näin ei tapahdu riittävän usein. "Rahoja jäljittäviä" talousrikostutkintoja on käynnistettävä samanaikaisesti epäiltyjä, toimintatapoja ja reittejä koskevien nykyisten säännöllisten tutkimusten kanssa. Sääntelemättömien rahoituskanavien käyttö sekä rikollisverkostojen ja laillisten liiketoimintarakenteiden väliset yhteydet haittaavat tätä lähestymistapaa.

Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan EU:n strategian 2021–2025 mukaisesti talousrikostutkintaa ja varojen takaisinperintää koskevia menettelyjä olisi tehostettava kansallisella, EU:n ja kansainvälisellä tasolla. **Jäsenvaltioiden olisi erityisesti suoritettava järjestelmällisesti talousrikostutkintaa ja varojen takaisinperintää** järjestäytyneen rikollisuuden tutkinnassa Europolin talousrikoskeskuksen ja Eurojustin tuella. Europolin yhteistyössä kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen (esim. Interpolin) kanssa tekemän riskianalyysin olisi tuettava ja ohjattava jäsenvaltioiden toimia. Eurojustin apua<sup>73</sup> jäsenvaltioiden välisessä ja kolmansien maiden kanssa tehtävässä koordinoinnissa ja yhteistyössä olisi käytettävä järjestelmällisemmin, myös käyttämällä varojen rajat ylittävää jäljittämistä, jäädyttämistä, menetetyksi tuomitsemista ja hävittämistä koskevia parhaita käytäntöjä ja suosituksia<sup>74</sup>.

Viime vuosina on jatkuvasti havaittu, että Schengen-alueelle saapumisessa on käytetty vilpillisiä viisumeja. Vuosina 2016–2019 rajanylityspaikoilla havaittiin 32 029 kolmannen maan kansalaista, jotka käyttivät väärennettyjä asiakirjoja saapuessaan EU:hun tai Schengen-alueelle.<sup>75</sup> Ihmissalakuljettajat järjestävät viisuminhakumenettelyjä varten tunnistamisasiakirjoja ja antavat sitten laittomille maahanmuuttajille jäsenvaltioiden suurlähetystöjen myöntämät aidot viisumit, joilla helpotetaan laitonta maahantuloa lentoteitse Schengen-alueelle. Viisumimenettelyjen digitalisointi, josta ilmoitettiin uudessa sopimuksessa ja joka esitetään ensi vuonna, vahvistaa entisestään nykyisen viisumimenettelyn ja -tarrojen turvallisuutta ja vähentää merkittävästi väärentämisen ja petosten riskiä. Verkostojen purkamisen kannalta on ratkaisevan tärkeää, että jäsenvaltioita tuetaan paremmin **henkilöllisyys- ja asiakirjapetosten** torjunnassa muun muassa järjestämällä konsulihenkilöstölle suunnattua, tietämystä lisäävää koulutusta. Myös EU:n sisällä asiakirjaväärennökset ovat ongelmallisia. Ihmissalakuljettajat tarjoavat vilpillisiä asiakirjoja, joita voidaan käyttää oleskelustatuksen laillistamiseen. Asiakirjojen myöntämisestä ja asiakirjojen valvonnasta vastaavien viranomaisten on tehtävä tiiviimpää yhteistyötä muun muassa tarkistamalla Interpolin varastettujen ja kadonneiden matkustusasiakirjojen tietokantaa (SLTD-tietokanta) sekä linkkejä yksityisiin toimialoihin, kun on kyse asiakirjojen valmistuksesta ja tarkastamisesta.

Tätä varten jäsenvaltioiden olisi **käytettävä uusia tietojärjestelmiä**<sup>76</sup> väärennettyjen asiakirjojen tunnistamiseksi. Frontexin asiakirjaväärennösten torjunnan osaamiskeskuksen

---

<sup>73</sup> Muun muassa helpottamalla jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten, todistusten, varojen takavarikoimien, menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten ja eurooppalaisten tutkintamääräysten täytäntöönpanoa ja näitä asiakirjoja vaihtamalla.

<sup>74</sup> Eurojustin tapaustyöstä varojen takaisinperinnässä 12. helmikuuta 2019 annetun kertomuksen mukaisesti.

<sup>75</sup> Frontex (tiedot 20. syyskuuta 2021).

<sup>76</sup> Aitojen ja väärennettyjen asiakirjojen sähköistä FADO-järjestelmää (False and Authentic Documents Online), Frontexin ja Interpolin sähköisen kirjaston asiakirjajärjestelmää (FIELDS), väärin henkilötietoasiakirjojen profilointia (PROF ID) ja Europolin rikosteknistä laboratoriota.

roolia olisi vahvistettava muun muassa lähettämällä asiakirjaväarennösten asiantuntijoita Frontexin operatiivisten toimien puitteissa jäsenvaltioihin ja kolmansiin maihin. Osana salakuljetuksen vastaisia operatiivisia kumppanuuksia olisi myös jatkettava yhteistyötä kumppanimaiden kanssa henkilöllisyys- ja asiakirjapetosten torjumiseksi.

### **Keskeiset toimet**

Jäsenvaltioiden olisi

- tehostettava Europolin alaisen muuttajien salakuljetusta tutkivan eurooppalaisen keskuksen ja tietokeskuksen käyttöä
- hyödynnettävä paremmin Eurojustin tukea rajatylittävissä tutkinnoissa yhteisten tutkintaryhmien kautta
- kehitettävä kansallisia salakuljetuksen torjuntastrategioita hyödyntäen myös parhaita käytäntöjä, joita vaihdetaan maahanmuuttajien salakuljetusta käsittelevien kansallisten yhteyspisteiden verkoston kautta.

Komissio

- esittää ehdotuksen viisumimenettelyjen täydelliseksi digitalisoimiseksi vuoden 2022 alkupuoliskolla
- kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa saattamaan päätökseen neuvottelut seulonta-asetuksesta ja hyväksymään Eurodac-asetuksen ensisijaisena asiana
- kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa saattamaan päätökseen sähköistä todistusaineistoa koskevasta paketista käytävät neuvottelut
- kehottaa Frontexia vahvistamaan edelleen valmiuksiaan seurata nimettyjä merialueita ja tunnistaa epäilyttäviä aluksia
- kehottaa Eurojustia ja oikeusviranomaisia lisäämään edelleen osallistumistaan EMPACTiin, kun taas Europolin tietokeskuksen olisi varmistettava oikea-aikainen tietojenvaihto, joka liittyy oikeudellisiin tutkinta- ja syytetoimiin
- kehottaa Frontexia, Europolia ja Eurojustia tukemaan edelleen yhteistyötä kumppanimaiden kanssa digitaalisen salakuljetuksen torjunnassa sekä kansainvälisissä tutkinta- ja syytetoimissa.

Komissio kehottaa jäsenvaltioita, joita EU:n virastot Europol, Frontex, Eurojust ja CEPOL tukevat,

- jatkamaan EMPACT-hankkeessa ajateltujen lainvalvonta- ja oikeustoimien vahvistamista ja
- tehostamaan vastatoimiaan verkossa tarjottavien uusien salakuljetuspalvelujen suhteen

### **3.4 Tietopohjan laajentaminen**

**Tutkimus ja tiedonkeruu** ovat ensisijaisen tärkeitä, jotta voidaan ymmärtää paremmin muuttoliikkeen suuntauksia, maahanmuuttajien salakuljetukseen osallistuvien rikollisverkostojen luonnetta ja laajuutta, salakuljetuksen vastaisten toimien vaikutusta, maahanmuuttajien salakuljetustoiminnan roolia ja merkitystä paikallisyhteisöissä sekä yhteyksiä muuttajien salakuljetuksen ja muiden rikollisuuden alojen, kuten ihmiskaupan,

huumekaupan ja terrorismin, välillä. Teknologiset edistysaskeleet ja innovatiiviset lähestymistavat, joilla tuetaan maahanmuuttajien salakuljetuksen ehkäisyä ja torjuntaa, **tekoälyn käyttö** mukaan luettuna<sup>77</sup>, voivat mahdollistaa tietojen muuttamisen nopeasti hyödynnettävissä olevaksi tiedoksi tehokkaammin.

Tähän tarkoitukseen olisi käytettävä tutkimuksen ja innovoinnin **Horisontti Eurooppa** -puiteohjelmaa vuosiksi 2021–2027. Siinä olisi yksilöitävä asiaankuuluvat tutkimustarpeet ja aiheet, jotka liittyvät maahanmuuttajien salakuljetuksen ehkäisemiseen ja torjuntaan.

**EU:n virastojen olisi myös vahvistettava rooliaan tutkimuksessa ja innovoinnissa** maksimoimalla Europolin innovaatiokeskittymiä koskevan aloitteen rooli ja Frontexin osallistuminen tutkimus- ja innovointitoimien kehittämiseen ja hallintointiin, myös yhteistyössä teollisuuden kanssa, jotta voidaan kartoittaa mahdollisuuksia kehittää uusia valmiuksia maahanmuuttajien salakuljetuksen havaitsemiseksi, ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Maahanmuuttajien salakuljetusta koskevan tietämyksen parantamiseksi EU:n virastojen olisi tehostettava yhteistyötään **yksityisen sektorin**, erityisesti pankkialan, vuokrasektorin (mukaan lukien autojen yhteiskäyttö), pakettipalvelujen, matkatoimistojen, lentoyhtiöiden, rahansiirtopalvelujen ja verkkopalvelujen tarjoajien kanssa.

Europolin ja Frontexin olisi tehtävä yhteistyötä **raportoidakseen yhdessä ja säännöllisesti maahanmuuttajien salakuljetuksesta** muuttoliike- ja lainvalvontanäkökohdat huomioon ottaen. Tällainen kattava katsaus salakuljetusilmiöön on avainasemassa arvioitaessa tämän uudistetun EU:n toimintasuunnitelman vaikutuksia ja kartoitettaessa tarvittavia poliittisia toimia.

#### **Keskeiset toimet**

- Europolin ja Frontexin olisi laadittava säännöllisesti yhteisiä raportteja maahanmuuttajien salakuljetuksesta.
- Jäsenvaltioiden ja EU:n virastojen olisi komission avustuksella tuettava uuden teknologian, myös tekoälyn, kehittämistä laitonta muuttoliikettä ja maahanmuuttajien salakuljetusta koskevan tietopohjan lisäämiseksi.
- EU:n virastojen, kuten Europolin ja Frontexin, olisi tehtävä yhteistyötä yksityisen sektorin kanssa salakuljetuskäytäntöjä koskevan tietopohjan parantamiseksi.

#### **4. Päätelmät**

Maahanmuuttajien salakuljetuksen ehkäiseminen ja torjunta on uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen ja EU:n turvallisuusunionistrategian keskeinen strateginen tavoite.

Komissio, ulkoasiainedustaja, jäsenvaltiot, EU:n virastot ja EU:n edustustot tekevät yhteistyötä kumppanimaiden, kansainvälisten järjestöjen ja muuttoliikepolitiikkaan osallistuvien sidosryhmien kanssa pannaan täytäntöön tämän uudistetun EU:n toimintasuunnitelman kaikki näkökohdat sen varmistamiseksi, että EU:n ja kansallisen tason

<sup>77</sup> Ks. ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä (tekoälysäädös) ja tiettyjen unionin säädösten muuttamisesta (COM(2021) 206 final).

toimet suunnitellaan ja koordinoidaan hyvin, jotta voidaan edistää ja tukea maahanmuuttajien salakuljetuksen ehkäisemistä ja torjuntaa.

Tiivis yhteistyö kumppanimaiden kanssa on keskeistä tämän EU:n toimintasuunnitelman useiden näkökohtien täytäntöönpanossa. Uusi muuttoliike- ja turvapaikkasopimus merkitsee ajattelutavan muutosta EU:n suhteissa kansainvälisiin kumppaneihin muuttoliikeasioissa. Tätä varten komissio aikoo tiiviissä yhteistyössä ulkoasiainedustajan kanssa olla yhteydessä EU:hun suuntautuvien muuttoreittien varrella sijaitseviin prioriteettimaihin ja kehittää niiden kanssa salakuljetuksen vastaisia operatiivisia kumppanuuksia konkreettisin välinein osana kattavia, tasapainoisia, räätälöityjä ja molempia osapuolia hyödyttäviä muuttoliikekumppanuuksia, jotka perustuvat edelleen luottamukseen ja keskinäiseen yhteistyöhön. Komissio, ulkoasiainedustaja, jäsenvaltiot ja EU:n virastot kokoavat yhteen kaikki käytössään olevat operatiiviset, oikeudelliset, diplomaattiset ja taloudelliset välineet vastatakseen valtiollisten toimijoiden harjoittamaan laittoman muuttoliikkeen välineellistämiseen.

Komissio tukee uudistetun EU:n toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa varmistaakseen, että se edistää uuden sopimuksen kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen. Se tekee tämän tiiviissä yhteistyössä maahanmuuttajien salakuljetusta käsittelevien kansallisten yhteyspisteiden ja EU:n virastojen kanssa, erityisesti siirtolaisten salakuljetusta käsittelevän komission asiantuntijaryhmän ja EMPACTin kautta. Vuosina 2021–2027 turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta, rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineestä, sisäisen turvallisuuden rahastosta, naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineestä – Globaali Eurooppa ja liittymistä valmistelevalta tukivälineestä III tuetaan toimintasuunnitelman tehokasta täytäntöönpanoa sekä EU:ssa että sen ulkopuolella toteutettavien toimien osalta. Komissio tiedottaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle säännöllisesti EU:n toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta ja sen toimien tuloksista.