



Bryssel 27.5.2015
COM(2015) 285 final

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

Siirtolaisten salakuljetuksen vastainen EU:n toimintasuunnitelma (2015–2020)

I. JOHDANTO

Siirtolaisten salakuljetuksen vastaiset toimet nostettiin **painopisteeksi** Euroopan komission 13. toukokuuta 2015 hyväksymässä **Euroopan muuttoliikeagendassa**. Tavoitteena on estää rikollisverkostoja käyttämästä siirtolaisten tilannetta hyväksi ja vähentää laittoman muuttoliikkeen houkuttelevuutta. Yksi agendan tavoitteista on saada salakuljetusverkostojen ”pienen riskin ja korkean tuoton” operaatiot muutettua ”korkean riskin ja alhaisen tuoton” operaatioiksi.

Myös **Euroopan turvallisuusagendassa**, jonka komissio hyväksyi 28. huhtikuuta 2015, järjestäytyneiden rikollisverkostojen vastaisen toiminnan painopisteeksi nostettiin siirtolaisten salakuljetuksen torjumiseksi tehtävä yhteistyö EU:n sisällä ja kolmansien maiden kanssa.

Tässä **siirtolaisten salakuljetuksen vastaisessa toimintasuunnitelmassa** esitetään näiden kahden agendan täytäntöönpanossa tarvittavat erityistoimet. Se sisältää myös tärkeimmät agendoissa jo esitellyt toimet.

Häikäilemättömät rikollisverkotot järjestävät matkan lukemattomille siirtolaisille, jotka epätoivoisesti haluavat päästä Eurooppaan. Voittoja kääriessään ne kuitenkin vaarantavat siirtolaisten hengen. Ansioidensa maksimoimiseksi salakuljettajat ahtaavat usein satoja siirtolaisia merikelvottomiin aluksiin, myös pieniin kumiveneisiin ja käytöstä poistettuihin rahtialuksiin, tai rekkoihin. **Joukoittain siirtolaisia hukkuu merellä, tukehtuu kontteihin ja menehtyy automaata ylittäessään.** Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön¹ (IOM) arvioiden mukaan Välimerellä kuoli yli 3 000 siirtolaista vuonna 2014. Vuoden 2015 ensimmäisten neljän kuukauden aikana hukkuneiden määrä on arviolta 1 700. Siirtolaisten erimuotoisessa hyväksikäytössä poljetaan usein heidän ihmisoikeuksiaan.

Meriteitse, varsinkin keskisen ja eteläisen Välimeren kautta tapahtuva laitton muuttoliike **lisääntyi vuonna 2014 räjähdysmäisesti**: tulijoita oli lähes 225 000, mikä oli lähes kolme kertaa enemmän kuin vuonna 2013.² Samaan tahtiin ovat lisääntyneet riskit, joille siirtolaiset Välimerta ylittäessään altistuvat. Muuttoliike on lisääntynyt vastaavasti myös muilla reiteillä, esimerkiksi Länsi-Balkanin alueella. Niitä pitkin EU:hun saapuneiden laittomien siirtolaisten määrä oli vuonna 2014 korkein sitten vuoden 2007.³

Salakuljettajat kohtelevat siirtolaisia tavaran samoilla reiteillä kuljettamiensa huumausaineiden ja ampuma-aseiden tapaan. He muuttavat reittejä nopeasti läpikulkumaissa vallitsevan turvallisuustilanteen tai lainvalvontaoperaatioiden mukaan. He myös väärinkäyttävät laillisia maahantulo- ja oleskelumenettelyjä. Esimerkiksi Kosovossa toimivat linja-autoyhtiöt ovat avoimesti mainostaneet EU:n etuusjärjestelmien ja avustetun paluun väärinkäyttömahdollisuutta.

Siirtolaisten salakuljettaminen on erittäin tuottoisaa liiketoimintaa, ja rikollisverkostoja motivoi paljastumisen ja rangaistuksen vähäinen riski. **Vaikka rikollisverkostojen saamista voitoista ei ole saatavilla kansainvälisesti kattavia tietoja, yksittäistapauksista käy ilmi, että niissä on kyse isoista rahoista.** Pelkästään yhdessä tapauksessa salakuljettajien uskotaan ansainneen 2,5 miljoonaa

¹ Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö: *Fatal Journeys - Tracking Lives Lost during Migration*, 2014.

² Lähde: Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto (Frontex), 2015.

³ Ks. edellinen alaviite.

euroa. Kyseessä oli Triton-yhteisoperaatiossa 1. tammikuuta 2015 pysäytetty Ezadeen-rahtialus, jolta löydettiin 360 siirtolaista.

II. EU:N TIUKEMMAT VASTATOIMET SIIRTOLAISTEN SALAKULJETUKSEEN

Vahva yhteistyö EU:n tasolla sekä lähtö- ja kauttakulkumaiden, strategisten kumppaneiden, kansainvälisten järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa on ensisijaisen tärkeää, kun pyritään saamaan salakuljettajat lopettamaan toimintansa, tuomaan heidät oikeuteen ja takavarikoimaan heidän omaisuutensa.

Tässä EU:n ensimmäisessä toimintasuunnitelmassa esitetään konkreettisia toimia **siirtolaisten salakuljettamisen torjumiseksi ja ehkäisemiseksi**. Suunnitelma perustuu monialaiseen lähestymistapaan, jonka laatimiseen on osallistunut paikallisen, alueellisen, kansallisen ja kansainvälisen tason toimijoita ja instituutioita. Se kattaa kaikki siirtolaisten salakuljetuksen vaiheet ja alalajit ja kaikki muuttoreitit.

Toimintasuunnitelma olisi nähtävä yhtenä niistä toimista, joilla EU pyrkii **ratkomaan laittoman muuttoliikkeen perimmäisiä syitä** yhteistyössä lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa ja estämään salakuljettajien ja ihmiskauppioiden toiminnasta aiheutuvan ihmishenkien menetyksen. Sitä olisi tarkasteltava myös samassa yhteydessä kuin työtä, jonka tavoitteena on perustaa yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) operaatio salakuljettajien käyttämien alusten systemaattista tunnistamista, haltuunottoa ja tuhoamista varten.

Salakuljetusverkostot heikentyvät, jos niiden tarjoamien palvelujen kysyntää voidaan vähentää. Siksi onkin tärkeää tarjota **turvallisempia tapoja tulla laillisesti EU:hun**. Siirtolaisten salakuljetuksen torjunnan lisäksi tarvitaan **määrätietoisia toimia sellaisten siirtolaisten palauttamiseksi** kotimaihinsa, **joilla ei ole oleskeluoikeutta EU:ssa**. Toimiva palautuspolitiikka on tehokas ehkäisykeino, koska siirtolaisia tuskin kiinnostaa maksaa salakuljettajille korkea hintaa EU:hun kuljettamisesta, jos kohta määränpäähän päästyä on tiedossa palautus kotiin.

Tässä toimintasuunnitelmassa **keskitytään siirtolaisten salakuljetukseen**. Ihmiskauppa on salakuljetuksesta erillinen, vaikkakin siihen kytkeytyvä rikollisuuden muoto⁴, jota varten on oma EU:n strategia⁵.

Tässä suunnitelmassa esitettyjen toimien toteutus aloitetaan heti, ja sitä koordinoidaan muiden aiheeseen liittyvien EU-strategioiden⁶ kanssa. Lähivuosina on tarkoitus toteuttaa täydentäviä toimia siirtolaisten salakuljetuksen torjumiseksi tämän rikoksen nopeasti muuttuvan luonteen vuoksi.

1. POLIISIN JA OIKEUSVIRANOMAISTEN TOIMINNAN TEHOSTAMINEN

Jotta siirtolaisten salakuljetuksen riskit saataisiin isommiksi ja tuotot pienemmiksi, on ensisijaisen tärkeää puuttua rikollisryhmien toimintatapaan ja saada tekijät oikeuteen. Se edellyttää, että parannetaan niin jäsenvaltioiden valmiuksia tutkia siirtolaisten

⁴ Niiden ero on siinä, että salakuljetuksessa siirtolaiset osallistuvat omasta tahdostaan laittomaan toimintaan maksamalla salakuljettajalle siitä, että tämä järjestää kansainvälisen rajan ylityksen, kun taas ihmiskaupassa siirtolaiset ovat vakavan hyväksikäytön, johon voi siihenkin liittyä laitton rajanylitys, uhreja. Ilmiöitä ei ole helppo erottaa toisistaan, koska matkansa vapaaehtoisuuden pohjalta aloittavat henkilöt ovat alttiina verkostojen organisoimalle työvoiman tai seksuaaliselle hyväksikäytölle.

⁵ Ihmiskaupan hävittämiseen tähtäävä EU:n strategia vuosiksi 2012–2016, COM(2012) 286 final.

⁶ EU:n merellinen turvallisuusstrategia, kyberturvallisuusstrategia ja ihmiskaupan hävittämiseen tähtäävä EU:n strategia vuosiksi 2012–2016.

salakuljetusverkostoja ja panna tekijät syytteeseen kuin EU:n virastojen valmiuksia tukea jäsenvaltioita. Se edellyttää myös lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten toiminnan tiiviimpää koordinaointia EU:ssa ja virastoille yhteistä lähestymistapaa.

Komissio aikoo tehdä vuonna 2016 ehdotuksia, joilla **parannetaan voimassa olevaa siirtolaisten salakuljetusta koskevaa EU:n säädöskehystä**⁷ ja tiukennetaan rikosoikeudellisia puitteita. Säädöskehyksessä määritellään laittomassa maahantulossa ja maassa oleskelussa avustamisen rikos. Komissio pyrkii varmistamaan, että käytössä on asianmukaiset rikosoikeudelliset seuraamukset ilman, että kriminalisoidaan humanitaarisen avun antaminen hädässä oleville siirtolaisille.

Alusten tunnistaminen, haltuunotto ja tuhoaminen

Meriteitse tapahtuvan siirtolaisten salakuljetuksen estämiseksi ja kuriin panemiseksi aiotaan toteuttaa systemaattisia toimia salakuljettajien käyttöön soveltuvien **alusten tunnistamiseksi, haltuun ottamiseksi ja tuhoamiseksi. Salakuljetukseen soveltuvista** Välimerellä todennäköisesti käytettävistä **aluksista** laaditaan luettelo. Luetteloon kirjataan muun muassa elinkaarensa päähän tulleet rekisteröidyt alukset, jotka on tarkoitus romuttaa. Asianomaisten EU:n virastojen ja jäsenvaltioiden viranomaisten olisi laadittava **riskinarviointikriteerit** tällaisten alusten tunnistamiseksi ja varmistettava, että kriteerit täyttäviä aluksia valvotaan systemaattisesti Eurosurin avulla ja hyödyntämällä kaikkien virastojen valmiuksia.

Sen jälkeen kun aluksilla olevien ihmisten turvallisuus on taattu, salakuljettajien käyttämät tai käyttöön kaavailut alukset pitäisi hinata maihin tai tuhota vesillä. Komissio ja asianomaiset EU:n virastot, erityisesti Frontex, antavat jäsenvaltioille taloudellista ja teknistä tukea **alusten hinaamiseksi maihin ja romuttamiseksi**. Näitä toimia olisi tarkasteltava yhdessä myöhemmin perustettavan **YTPP-operaation** kanssa, jolla edistetään siirtolaisten salakuljetusverkostojen hajottamista.

Voittojen vieminen salakuljettajilta

Ennakoiva talousrikostutkinta, jossa keskitytään rikoksella hankitun omaisuuden takavarikointiin ja takaisinperintään, ja rahanpesun torjunta ovat ratkaisevassa asemassa, kun pyritään heikentämään siirtolaisten salakuljetusta harjoittavia rikollisverkostoja. EU:n olisi tehostettava yhteistyötään rahanpesun selvittelykeskusten ja muiden siirtolaisten salakuljetuksessa liikkuvia rahavirtoja tutkivien verkostojen kanssa.

Kuten Euroopan turvallisuusagendassa todetaan, lainvalvontaviranomaisten on voitava keskittää voimavaransa siirtolaisten salakuljetusta harjoittavien järjestäytyneiden rikollisryhmien rahoitukseen. Siirtolaisten salakuljetuksessa liikkuva raha pitäisi nostaa varallisuuden takaisin Hankinnasta vastaavien kansallisten toimistojen ja Carin-asiantuntijaverkoston (Camden Asset Recovery Inter-Agency Network) toiminnan painopisteeksi. Komissio käynnistää asianomaisten EU:n virastojen tuella yhteistyön rahoituslaitosten (mm. pankit, rahansiirtopalveluja tarjoavat yritykset ja luottokorttiyhtiöt) kanssa siirtolaisten salakuljetukseen kytkettyjen varojen jäljittämiseksi. EU:n pitäisi myös tuntuvasti tehostaa yhteistyötä

⁷ EU otti vuonna 2002 käyttöön säännöt siirtolaisten salakuljetuksen pysäyttämiseksi. Säännöt muodostuvat direktiivistä 2002/90/EY, joka koskee laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen määrittelyä, ja puitepäätöksestä 2002/946/YOS, joka koskee rikosoikeudellisten puitteiden vahvistamista laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen ehkäisemistä varten.

kolmansien maiden kanssa, jotta **rikoshyöty** voidaan jäljittää ja **tuomita menetetyksi** siirtolaisten lähtö- ja kauttakulkumaissa.

Operatiivisen yhteistyön tehostaminen siirtolaisten salakuljetuksen torjumiseksi

Kuhunkin jäsenvaltioon olisi perustettava **yksi siirtolaisten salakuljetusasioiden yhteyspiste**. Näin jäsenvaltiot voivat tehostaa operatiivista yhteistyötä, koordinointia ja tiedonjakoa välillään ja EU:n virastojen kanssa.

Komissio perustaa siirtolaisten salakuljetusta koskeviin kysymyksiin keskittyvän **EU:n virastojen yhteysryhmän** operatiivisen yhteistyön lujittamiseksi ja tiedonvaihdon parantamiseksi asianomaisten EU:n virastojen välillä.

Samanaikaisesti parannetaan EU:n virastojen valmiuksia puuttua siirtolaisten salakuljetukseen. Eurojustin pitäisi perustaa **siirtolaisten salakuljetusta käsittelevä ryhmä**, jonka tehtävänä olisi lujittaa kansallisten syyttäjien välistä yhteistyötä ja tehdä siitä virallista sekä tehostaa keskinäistä oikeusapua.

On erittäin tärkeää tukea jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten **valmiuksia** vähentää siirtolaisten salakuljetusta. Samoin on tärkeää käyttää **yhteisiä tutkintaryhmiä** ja antaa keskinäistä oikeusapua siirtolaisten salakuljetustapauksissa. Eurojustilla on tässä merkittävä rooli, kun se rahoittaa yhteisiä tutkintaryhmiä ja tukee keskinäisen oikeusavun antamista rikosasioissa.

Komissio **kartoittaa** yhdessä asianomaisten EU:n virastojen, erityisesti Cepolin ja Europolin, ja Euroopan juridisen koulutusverkoston kanssa EU:n ja jäsenvaltioiden **koulutustarpeet**, jotta valmiuksia voidaan kehittää kohdennetummin. Oikeus- ja lainvalvontaviranomaisille, rajavartijoille ja konsuliviranomaisille olisi tarjottava räätälöityä koulutusta rajatylittävästä yhteistyöstä, jolla torjutaan siirtolaisten salakuljetusta. Perusoikeusvirasto kehittää koulutusta perusoikeuksien näkökulmasta, ottaen erityisesti huomioon salakuljetettujen siirtolaisten suojelun.

Siirtolaisten salakuljetuksen torjuntatoimia lisätään osana **järjestäytynyttä ja vakavaa kansainvälistä rikollisuutta koskevaa EU:n toimintapoliittista sykliä** tekemällä muun muassa rajatylittävää yhteistyötä, joka kattaa asiakirjaväarennökset, lumeavioliitot ja muut laillista maahantuloa ja oleskelua koskevien menettelyjen väärinkäyttömuodot.

Erityistoimet

- siirtolaisten salakuljetusta koskevan EU:n lainsäädännön tarkistaminen vuoteen 2016 mennessä
- luettelon laatiminen epäilyttävistä aluksista ja niiden seuranta
- tuki jäsenvaltioille salakuljettajien käyttöön soveltuvien alusten maihin hinaamiseksi tai vesillä tuhoamiseksi
- yhteistyö rahoituslaitosten kanssa talousrikostutkinnan tehostamiseksi
- siirtolaisten salakuljetusasioita käsittelevän keskitetyn yhteyspisteen perustaminen kuhunkin jäsenvaltioon
- siirtolaisten salakuljetusasioihin keskittyvän EU:n virastojen yhteysryhmän perustaminen
- siirtolaisten salakuljetusta käsittelevän ryhmän perustaminen Eurojustiin

2. TEHOSTETTU TIETOJEN KERUU JA JAKAMINEN

Siirtolaisten salakuljetuksen torjumiseksi tehokkaasti on erittäin tärkeää kerätä ja jakaa tietoja salakuljetusverkostojen toimintatavasta, reiteistä, taloudellisesta toiminnasta, kytköksistä ihmiskauppaan ja muihin rikoksiin sekä rahasiirroista.

Tällä hetkellä tietämys siirtolaisten salakuljetuksesta on hajanaista, koska kyseessä on luonteeltaan nopeasti muuttuva rikollisuuden muoto. Verkostojen toimintatapa riippuu pitkälti maantieteellisestä alueesta ja salakuljetettavan tilanteesta. Aluekohtaiset tiedot ovat olennaisen tärkeitä. Siirtolaisten salakuljetusta harjoittavat rikollisjärjestöt saattavat harjoittaa sekä laillista että laitonta liiketoimintaa, mutta tutkimustiedon ja näytön puute vaikeuttaa niiden välisten kytkösten hahmottamista.

EU:n virastojen valmiuksia kerätä, vaihtaa ja analysoida tietoja siirtolaisten salakuljetuksesta olisi parannettava. Frontexin laatimia riskianalyyssejä salakuljetusreiteistä olisi hyödynnettävä täysipainoisesti. Europolin yhteydessä toimivia siirtolaisten salakuljetuksen torjunnan yhteysyksikköä ja **yhteistä operatiivista Mare-ryhmää** olisi vahvistettava osana Euroopan muuttoliikeagendassa ilmoitettuja välittömiä toimia. Näin Europolista tulisi EU:n tietokeskus meriteitse tapahtuvaan siirtolaisten salakuljetukseen liittyvissä asioissa. Mare-ryhmän yhteyteen olisi perustettava operatiivinen ryhmä parantamaan tiedonkeruuta ja operatiivisia valmiuksia. Frontexin ja ehdotetun uuden YTPP-operaation (EUNavFor MED) pitäisi tehdä operatiivisen ryhmän kanssa tiivistä yhteistyötä, joka perustuisi ennen muuta tehokkaisuuteen tiedonjakojärjestelyihin.

Tiedonkeruun ja -vaihdon tehostaminen kolmansissa maissa

EU:n edustustojen valmiuksia muuttoliikkeen alalla olisi parannettava lähettämällä muuttoliikeasioista vastaavia eurooppalaisia yhteyshenkilöitä tärkeimpiin maihin. Heidät olisi sijoitettava nykyiseen maahanmuuttoalan yhteyshenkilöiden verkostoon ja asianomaisiin EU:n virastoihin. Komissio aikoo arvioida **maahanmuuttoalan yhteyshenkilöitä koskevaa EU:n lainsäädäntöä⁸ ja sen tarkistustarvetta** vuonna 2016. Tavoitteena on parantaa yhteyshenkilöiden mahdollisuuksia saada ja jakaa tietoa.

Yhteistyötä Interpolin aluetoimistojen kanssa olisi lisättävä tärkeimmissä Afrikan maissa, jotta poliisitietojen vaihtoa siirtolaisten salakuljetuksesta voitaisiin tehostaa. **Afrikan ja Frontexin tiedusteluyhteisön (AFIC)** roolia tietojen jakamisen ja yhteisten analyysien foorumina kolmansien maiden kanssa olisi kehitettävä edelleen. Lisäksi olisi harkittava vastaavien foorumien perustamista muiden avainalueiden kanssa.

Käytettävissä olevien tiedonkeruuvälineiden täysipainoinen käyttö

EU:n olisi edelleen kehitettävä **ulkorajojensa tuntumassa sijaitsevien alueiden** seurantaa käyttämällä muun muassa Frontexin välineitä (esim. Eurosur). Seurannan tarkoituksena on havaita salakuljettajat hyvissä ajoin ja estää siirtolaisten laittomat lähdöt. Frontexin ja EU:n satelliittikeskuksen (SatCen) allekirjoittaman sopimuksen mahdollistamaa satelliittikuvien käyttöä olisi hyödynnettävä maksimaalisesti. **EU:n tietotekniikkajärjestelmiä** (esim. SIS II ja VIS) ja eurooppalaista asiakirjaväarennöksiä käsittelevää verkostoa olisi käytettävä riskianalyysin

⁸ Neuvoston asetus (EY) N:o 377/2004, annettu 19 päivänä helmikuuta 2004, maahanmuuttoalan yhteyshenkilöverkoston perustamisesta (EUVL L 64, 2.3.2004, s. 1).

kehittämiseen ja sellaisen laittoman maahantulon ja oleskelun havaitsemiseen, joka perustuu väärin tai väärennettyihin asiakirjoihin tai kansalaisuusvilppiin.

Yhteistyötä asianomaisten EU:n verkostojen ja virastojen kanssa pitäisi lisätä. Lisäksi olisi pohdittava sellaisten välineiden edelleen kehittämistä ja käytön laajentamista, joiden avulla voidaan **vaihtaa tietoja väärennetyistä henkilötodistuksista** ja matkustusasiakirjoista. Tällaisia välineitä ovat esimerkiksi Interpolin Dial-Doc ja Frontexin käsikirja rajavartijoille ja lainvalvontaviranomaisille.

Euroopan muuttoliikeagendassa lanseeratun **lähestymistavan** ansiosta EU:n virastojen pitäisi voida antaa tuntuvaa tukea etulinjassa oleville jäsenvaltioille siirtolaisten salakuljetuksen torjuntaan. Europolin pitäisi yhteistyössä Frontexin ja Eurojustin kanssa lähettää yhteisiä liikkuvia ryhmiä antamaan operatiivista tukea ja viestintätukea etulinjassa oleville valtioille. Koulutettuja raportointi- ja arviointiryhmiä voitaisiin lähettää haastattelemaan EU:n ulkorajoille saapuvia siirtolaisia. Näin saatujen **tietojen yhdistämisestä** pitäisi olla apua tapausten tutkimisessa.

Lisäksi olisi kehitettävä vakiomenettelyjä laittomassa maahanmuutossa avustamista koskevien tietojen keräämiseen sopivassa vaiheessa kunnioittaen täysimääräisesti turvapaikkamenettelyä EU:n ja kansainvälisiä humanitaarisia oikeuksia ja pakolaislainsäädäntöä. Lähtökohtana tässä toimii Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston kokeiluhanke.

Komissio antaa jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisille suosituksia salakuljetusta koskevien tietojen keräämisestä kiinni otetuilta laittomilta siirtolaisilta perusoikeuksia täysimääräisesti kunnioittaen. Suositukset sisällytetään **palautuskäsikirjaan**, jonka komissio aikoo esittää vuoden 2015 aikana.

Verkkosisällön seuranta ja tietopohjan kehittäminen

Salakuljettajat käyttävät internetiä siirtolaisten houkutteluun. Europol tukee kansallisia viranomaisia niiden pyrkiessä tunnistamaan **salakuljettajien käyttämän internet-sisällön** ja tarvittaessa pyytämään sen poistamista kansallisten lakien mukaisesti. Tältä osin olisi tiivistettävä yhteistyötä verkkopalvelujen tarjoajien ja sosiaalisen median kanssa. Eurojustilla on tärkeä rooli sähköisten todisteiden keräämistä ja käyttöä siirtolaisten salakuljetukseen liittyvissä tutkinta- ja syytetoimissa koskevien parhaiden käytäntöjen edistämässä ja tällaiseen keruuseen ja käyttöön liittyvien ongelmien kartoittamisessa. Toiminnassa on sovellettava asianmukaisia turvatakeita.

Salakuljetuksen ja muiden rikosten välisiä kytköksiä koskeva tutkimus ja riskianalyysi ovat etusijalla pyrittäessä kuromaan umpeen alan tietovajetta, joka koskee erityisesti ihmiskauppaa, työvoiman vakavaa hyväksikäyttöä, huumausaineita ja muita hyödykkeitä sekä terrorismia. Siirtolaisten salakuljetuksen ja talousrikosten välisiä yhteyksiä olisi selvitettävä huolellisesti yhteistyössä rahanpesunvastaisen toimintaryhmän kanssa.

Komissio aikoo asianomaisten EU:n virastojen tuella laajentaa Eurostatin säännöllisen **rikostilastojen keruun** kattamaan myös tiedot siirtolaisten salakuljetuksesta.

Erityistoimet

- muuttoliikeasioista vastaavien eurooppalaisten yhteyshenkilöiden lähettäminen tärkeimmissä maissa sijaitseviin EU:n edustustoihin
- maahanmuuttoalan yhteyshenkilöitä koskevan EU:n lainsäädännön arviointi vuonna 2016 ja tarvittaessa sen tarkistaminen
- Mare-ryhmän vahvistaminen EU:n tietokeskuksena siirtolaisten salakuljetukseen liittyvissä asioissa
- Afrikan ja Frontexin tiedusteluyhteisön edelleen kehittäminen
- EU:n ulkorajojen tuntumassa sijaitsevien alueiden seurannan tehostaminen Eurosur-järjestelmää täysipainoisesti käyttäen
- tuen lisääminen Europolille salakuljettajien käyttämän verkkosisällön tunnistamiseksi
- siirtolaisten salakuljetusta koskevien tietojen sisällyttäminen Eurostatin säännölliseen rikostilastojen keruuseen

3. TOIMINNAN TEHOSTAMINEN SALAKULJETUKSEN EHKÄISEMISEKSI JA HAAVOITTUVASSA ASEMASSA OLEVIEN SIIRTOLAISTEN AUTTAMISEKSI

Tietoisuuden lisääminen salakuljetuksen ja laittoman muuttoliikkeen **riskeistä** on avainasemassa pyrittäessä estämään potentiaalisten siirtolaisten, myös muita haavoittuvammassa asemassa olevien ihmisryhmien kuten lapsien, lähteminen vaaralliselle matkalle lähtö- tai kauttakulkumaasta. Siirtolaisilta kerätyt tiedot vahvistavat sen, että salakuljettajat käyttävät yleisesti sosiaalista mediaa jakaakseen tietoa tarjoamistaan palveluista. Siksi on tärkeää, että **tiedotusvälineissä**, myös sosiaalisessa mediassa, **levitetään vastapropagandaa** salakuljettajien esittämien valheiden paljastamiseksi ja että EU:ssa asuvat maahanmuuttajayhteisöt osallistuvat sen laadintaan.

Komissio käynnistää tärkeimmissä siirtolaisten lähtö- ja kauttakulkumaissa tiedotus- ja ehkäisykampanjoita yhteistyössä Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) ja asianomaisten maiden kanssa sen jälkeen, kun se on arvioinut Etiopiassa ja Nigerissä parhaillaan rahoittamiensa kampanjojen vaikutukset. Kampanjoissa lähtöä harkitseville jaetaan tietoa heidän oikeuksistaan ja laillisista saapumiskanavista EU:hun.

Haavoittuvassa asemassa olevien siirtolaisten avustaminen

EU:n pitäisi lisätä avun ja suojelun tarjoamista salakuljetetuille siirtolaisille, varsinkin haavoittuvassa asemassa oleville ryhmille, kuten lapsille ja naisille. Komissio käynnistää vuonna 2016 kuulemisen ja vaikutustenarvioinnin **direktiivin 2004/81/EY⁹ mahdollisesta tarkistuksesta**. Direktiivi koskee oleskeluluvan myöntämistä sellaisille ihmiskaupan uhreille ja salakuljetetuille siirtolaisille, jotka tekevät yhteistyötä viranomaisten kanssa.

⁹ Neuvoston direktiivi 2004/81/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi (EUVL L 261, 6.8.2004, s. 19–23).

Elinkeinonharjoittajien tukeminen siirtolaisten salakuljetuksen ehkäisemiseksi

Ehkäisytoimien kohteeksi olisi otettava yritykset, joita salakuljetus koskettaa eniten. On olennaisen tärkeää **solmia kumppanuuksia** kaikkein riskialteimmilla aloilla eli kuljetus- ja merenkulkualalla toimivien **elinkeinonharjoittajien kanssa**, jotta ne voivat ryhtyä tarvittaviin toimiin.

Komissio laatii vuoteen 2017 mennessä **käsikirjan siirtolaisten salakuljetuksen ehkäisemisestä**. Siihen saatetaan sisällyttää käytäntösäännöt kauppa- ja kalastusalausten kuljettajille ja toiminnanharjoittajille. Käsikirjassa viranomaisille ja elinkeinonharjoittajille esitetään parhaat tavat edistää turvatoimia ja riittävää valvontaa laittoman muuttoliikkeen ehkäisemiseksi. Komissio aikoo myös selvittää **siirtolaisten salakuljetusta koskevien ohjeiden laatimista rajaviranomaisille ja konsulaateille**.

Palautusten tehostaminen salakuljetuksen ehkäisykeinona

Jotta potentiaaliset siirtolaiset eivät EU:hun pyrkiessään turvautuisi salakuljettajien palveluihin, heille on tehtävä selväksi, että tulijat palautetaan nopeasti kotimaihinsa, jos heillä ei ole oikeutta jäädä EU:hun laillisesti. Nykytilanteessa salakuljetusverkostot houkuttelevat siirtolaisia vetoamalla siihen tosiseikkaan, että läheskään kaikkia palautuspäätöksiä ei panna täytäntöön (39,2 % palautuspäätöksistä pantiin täytäntöön vuonna 2013).

EU:n järjestelmää laittomien siirtolaisten tai kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden **palauttamiseksi on tehostettava** EU:n palauttamisdirektiivin¹⁰ mukaisesti niin, että noudatetaan täysimääräisesti ihmisarvoisen ja inhimillisen palauttamisen varmistavia vaatimuksia ja suojakeinoja. Kuten Euroopan muuttoliikeagendassa ilmoitetaan, komissio ehdottaa, että **Frontexin oikeusperustaa muutetaan sen roolin vahvistamiseksi palautusasioissa** tänä vuonna loppuun saatettavan arvioinnin perusteella.

Schengenin tietojärjestelmän (SIS) käyttöä palautuspäätösten täytäntöönpanossa pitäisi tehostaa. Komissio arvioi järjestelmää vuosina 2015 ja 2016. Siinä yhteydessä komissio selvittää, onko jäsenvaltioiden tekemien palautuspäätösten vieminen SIS-järjestelmään mahdollista ja suhteellisuusperiaatteen mukaista. Se parantaisi päätösten jäljitettävyyttä. Näin jäsenvaltioiden viranomaiset voisivat nähdä, onko kiinni otetusta laittomasta siirtolaisesta tehty palauttamispäätös toisessa jäsenvaltiossa. Komissio myös harkitsee jäsenvaltioiden viranomaisten velvoittamista viemään kaikki maahantulokiellot SIS-järjestelmään, jotta ne voitaisiin panna täytäntöön koko EU:n alueella. Järjestelmän nykyisen säädöskehityksen mukaan tämä on vapaaehtoista. Jos kaikki maahantulokiellot olisivat SIS-järjestelmässä, olisi helpompi estää sellaisten laittomien siirtolaisten, joille on annettu maahantulokielto yhdessä jäsenvaltiossa, uusi maahantulo Schengen-alueelle jonkin toisen jäsenvaltion kautta.

Komissio antaa siirtolaisten **lähtö- ja kauttakulkumaille teknistä tukea** sen varmistamiseksi, että palautukset ovat kestäväällä pohjalla, ja maiden auttamiseksi parantamaan valmiuksiaan palautettavien uudelleensopeuttamisessa. EU:n pitäisi myös pyrkiä vaikuttamaan määrätietoisemmin kolmansien maihin, jotta ne noudattaisivat kansainvälistä velvoitettaan ottaa takaisin Euroopassa laittomasti oleskelevat kansalaisensa. Komissio ehdottaa tarvittaessa neuvottelujen aloittamista

¹⁰ Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16 päivänä joulukuuta 2008 annetun direktiivin 2008/115/EY (EUVL L 348, 24.12.2008, s. 98–107) johdanto-osan 29 kappale.

takaisinottosopimusten tekemisestä EU:n ja laittomien siirtolaisten tärkeimpien lähtömaiden välillä. Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren (AKT) maiden kanssa tehtyyn Cotonoun sopimukseen sisältyy erityinen takaisinottovelvoite¹¹.

Komissio aikoo toteuttaa **tiukempia toimia laittomien siirtolaisten työhönoton estämiseksi**, jotta laitton muuttoliike ja siirtolaisten työvoiman hyväksikäyttö näyttäytyisi vähemmän houkuttelevana. Se tehostaa laittomien siirtolaisten työhönotosta määrättävien seuraamusten täytäntöönpanoa pyrkimällä parantamaan tällaisen työnteon paljastumista ja lisäämällä tarkastuksia. Komissio määrittelee yhdessä jäsenvaltioiden kanssa tavoitemäärän vuosittain tehtäville tarkastuksille aloilla, joilla laitton työnteko¹² on yleisintä. Tällaisia aloja ovat rakentaminen, maa- ja puutarhatalous, kodinhoito/siivous sekä hotelli- ja ravintola-ala.

Erityistoimet

- salakuljetukseen liittyviä riskejä koskevat tiedotus- ja ehkäisykampanjat kolmansissa maissa
- kuulemisen aloittaminen oleskelulupia koskevasta direktiivistä 2004/81/EY (vuonna 2016) ja direktiivin mahdollista tarkistamista koskeva vaikutustenarviointi
- käsikirjan laatiminen siirtolaisten salakuljetuksen ehkäisemisestä (vuoteen 2017 mennessä)
- ohjeiden laatiminen rajaviranomaisille ja konsulaateille
- SIS-järjestelmää koskevan EU:n säädöskehityksen arviointi, jotta löydettäisiin keinoja tehostaa palauttamista ja vähentää laitonta muuttoliikettä
- ehdotukset neuvottelujen aloittamiseksi takaisinottosopimuksista laittomien siirtolaisten tärkeimpien lähtömaiden kanssa
- tavoitemäärän asettaminen vuotuisten tarkastusten tekemiseksi aloilla, joilla laitton työnteko on yleisintä.

4. YHTEISTYÖN LUJITTAMINEN KOLMANSIEN MAIDEN KANSSA

Siirtolaisten salakuljetuksen torjumiseksi on tärkeää tiivistää yhteistyötä kaikkien salakuljetusreitien varrella sijaitsevien kolmansien maiden kanssa. Yhteistyötä tarvitaan myös rankaisemattomuuden käytännön lopettamiseksi tehostamalla tutkimus- ja syytetoimia. Tämä pitäisi nähdä osana EU:n määrätietoista toimintaa **puuttua laittoman muuttoliikkeen perimmäisiin syihin** yhteistyössä lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa. Yhteistyössä pitäisi keskittyä rajaturvallisuuteen, nuorisoon, työllisyyteen ja liikkuvuuteen.

EUH ja komissio ottavat tärkeimpien kumppaneiden kanssa käyttöön **kahdenväliset ja alueelliset yhteistyökehitykset** tai tehostavat niitä. Tällaisessa yhteistyössä keskitytään käytännön toimenpiteisiin, joilla siirtolaisten salakuljetukseen puututaan Rabatin, Khartumin, Budapestin ja Prahan prosessien avulla, osana AKT-maiden ja

¹¹ Cotonoun sopimuksen 13 artiklan mukaisesti kukin AKT-valtio hyväksyy niiden kansalaistensa palauttamisen ja takaisinoton, jotka oleskelevat laittomasti jonkin Euroopan unionin jäsenvaltion alueella, ja ottaa heidät vastaan kyseisen jäsenvaltion pyynnöstä ilman lisämuodollisuuksia, ja kukin Euroopan unionin jäsenvaltio hyväksyy niiden kansalaistensa palauttamisen ja takaisinoton, jotka oleskelevat laittomasti jonkin AKT-valtion alueella, ja ottaa heidät vastaan kyseisen valtion pyynnöstä ilman lisämuodollisuuksia.

EU:n vuoropuhelua ja maahanmuutosta ja liikkuvuudesta käytävää EU:n ja Afrikan vuoropuhelua sekä muuttoliikkeestä järjestettävässä Maltan huippukokouksessa. Tarvittaessa perustetaan erityisiä työryhmiä, jollainen on esimerkiksi suunnitteilla Nigeriä varten. AKT-maiden ja EU:n väliseen Cotonoun sopimukseen ja Euroopan naapuruuspolitiikkaan perustuvia poliittisen vuoropuhelun mekanismeja samoin kuin alan monenvälisiä kehyksiä pitäisi hyödyntää täysimääräisesti. EU ja Turkki kamppailevat samojen laittomaan muuttoliikkeeseen liittyvien haasteiden kanssa, mistä syystä niiden välinen yhteistyö on ratkaisevassa asemassa.

EU:n pitäisi kannustaa kumppanimaitaan liittymään kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaiseen **YK:n** yleissopimukseen ja sen **lisäpöytäkirjaan maitse, meritse ja ilmaitse tapahtuvan maahanmuuttajien salakuljetuksen kieltämisestä**. Komissio myöntää rahoitusta hankkeisiin, joilla kolmansiä maita tuetaan pöytäkirjan mukaisen lainsäädännön antamisessa.

Kolmansien maiden valmiuksien kehittäminen

Lainvalvontaviranomaisten heikko valmiustaso haittaa tiedonvaihtoa ja yhteistyötä sekä salakuljetusrikosten tutkinta- ja syytetoimia kolmansissa maissa, mistä syystä **taitojen ja resurssien siirto** on olennaisen tärkeää.

Komissio ja EUH lisäävät taloudellista ja teknistä apua kolmansille maille tukeakseen niitä sellaisten **kansallisten ja alueellisten strategioiden** ja korruptiontorjuntapolitiikkojen laatimisessa, joilla puututaan siirtolaisten salakuljetukseen, sekä yhdenntyn **rajaturvallisuuden järjestelmien** perustamisessa. Tällaisen avun olisi katettava riskianalyytien laatiminen, yhteinen rajavalvonta ja partiointi sekä passien, henkilötodistusten ja muiden matkustusasiakirjojen turvallisuuden parantaminen samoin kuin rajaviranomaisten valmiuksien lisäämisen, jotta nämä pystyvät tunnistamaan asiakirjaväärennökset. Rajaturvallisuuteen keskittyvien YTPP-operaatioiden (esim. EUCAP Sahel Nigerissä ja Malissa) vahvistaminen tukee näiden tavoitteiden saavuttamista. On huolehdittava EU:n eri välineiden käytön koordinoinnista ja tarvittaessa parannettava sitä. Apuna voidaan käyttää muun muassa yhteistä ohjelmasuunnittelua ja EU:n erityisrahastoja.

Komissio myöntää runsaasti rahoitusta, jolla tehostetaan kolmansien maiden toteuttamia salakuljetuksen vastaisia **poliisitoimia ja rikosoikeudellisia toimia**. Rahoituksella pyritään parantamaan yksittäisten maiden valmiuksia sekä edistämään niiden välistä yhteistyötä tiedonvaihdon, alueellisen yhteiskoulutuksen ja yhteisten tutkintatoimien avulla. Komissio antaa taloudellista ja teknistä tukea myös lähtö-, kauttakulku- ja määräm maiden välillä tapahtuvaa siirtolaisten salakuljetusta koskevien **tietojen keruun, jakamisen ja analysoinnin** aloittamiseksi tai parantamiseksi.

EU:n kolmansissa maissa toteuttamien toimien yhtenäisyyden ja vaikuttavuuden lisääminen

Yhdessä toimimalla sekä varoja, asiantuntemusta ja keskinäisiä vahvuuksia yhdistämällä voidaan tehostaa niiden toimien vaikuttavuutta, joita EU toteuttaa ulkomailla siirtolaisten salakuljetuksen torjumiseksi. **Yhtenäisyyden lisääminen** EU:n, jäsenvaltioiden ja alan sidosryhmien ulkoisten toimien välillä on ennakkoehto pyrittäessä maksimoimaan vaikutukset ja välttämään päällekkäisyyksiä.

EU:n olisi aloitettava **salakuljetukseen liittyvä säännöllinen yhteistyö ja koordinointi** siirtolaisten tärkeimmässä lähtö- ja kauttakulkumaissa. Siihen voisivat osallistua maahanmuuttoalan yhteyshenkilöt, muuttoliikkeen eurooppalaiset yhteyshenkilöt, EU:n virastojen yhteyshenkilöt, jäsenvaltioiden

diplomaattiedustustojen henkilöstö, YTPP-operaatioiden henkilöstö sekä kansainvälisten järjestöjen (esim. IOM, UNHCR, UNODC tai Interpol) edustajat. Näin pitäisi pystyä sovittamaan kaikilta osin yhteen EU:n sisä- ja ulkopoliittikat, joilla puututaan siirtolaisten salakuljetukseen.

EU:n ja jäsenvaltioiden kolmansille maille siirtolaisten salakuljetuksen torjuntaan antaman tuen **yhteisen tai koordinoitun suunnittelun**, joka perustuu toimien kartoitukseen avainmaissa ja -alueilla, pitäisi mahdollistaa resurssien optimaalinen käyttö.

Erityistoimet

- kahdenvälisen ja alueellisten yhteistyökehysten luominen tai tehostaminen
- rahoitus hankkeille, joilla kolmansia maita autetaan laatimaan siirtolaisten salakuljetuksen torjuntastrategioita, tehostamaan poliisi- ja oikeusviranomaisten toimintaa ja kehittämään yhdennettyä rajaturvallisuutta
- siirtolaisten salakuljetusta käsittelevien EU:n yhteistyöfoorumien perustaminen avainmaihin ja -alueille
- EU:n rahoituksen optimointi yhteisen tai koordinoitun suunnittelun avulla