

Asia

EU; OSA; Komission tiedonanto: EU:n toimintasuunnitelma ihmissalakuljetuksen torjumiseksi (2015 -2020)

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komission 13.5.2015 hyväksymässä Euroopan muuttoliikeagendassa ihmissalakuljettajien vastainen toiminta määritellään painopisteeksi. Myös komission 28.4.2015 hyväksymässä Euroopan turvallisuusagendassa määritellään EU:n jäsenvaltioiden välinen ja kolmansien maiden kanssa tehtävä ihmissalakuljetuksen vastainen yhteistyö järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan painopisteeksi. Tässä toimintasuunnitelmassa vahvistetaan toimenpiteet, joilla laitetaan osaltaan täytäntöön edellä mainittuja agendoja.

Asia koskee EU:ssa ja kansallisesti useaa eri toimialaa ja neuvoston työryhmää. EU-puheenjohtajamaa ei ole päättänyt, missä ryhmässä toimintasuunnitelmaa aletaan tarkemmin käsitellä.

Suomen kanta

Suomi pitää toimintasuunnitelmaa tervetulleena. Ihmissalakuljetukseen on puututtava päättäväisesti lisäämällä yhteistyötä jäsenmaiden ja kolmansien maiden välillä.

Suomi tukee Euroopan poliisiviraston (Europol) vahvaa roolia tiedon tuottajana ihmissalakuljettajista ja näiden reiteistä. Suomi tukee myös Europolin vetämän JOT MARE -projektin vahvistamista sekä Eurojustin täysimääräistä hyödyntämistä. Suomi pitää hyvänä komission näkemystä siitä, että EU:n toimintapoliittisen syklin laitonta maahanmuuttoa käsittelevää toimintaa tulisi tehostaa. Operatiivisen toiminnan toteuttaminen on kuitenkin jäsenvaltioiden päätäntävallassa.

Suomi pitää hyvänä, että toimintasuunnitelmassa painotetaan yhteistyötä lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa, ja että sitä tarkastellaan laaja-alaisesti eri keinojen avulla. Vain näin voidaan saavuttaa kestäviä ratkaisuja.

Suomi pitää tärkeänä, että merkittävimpien ihmissalakuljetuksen lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa tehdään EU-takaisinottosopimukset ja että sopimusten täytäntöönpanoa seurataan aktiivisesti. EU:n tulisi myös kannustaa lähtö- ja kauttakulkumaita liittymään ihmissalakuljetuksen vastaisiin kansainvälisiin instrumentteihin ja tukea niiden toimenpanoa.

Suomi pitää kannatettavana komission ajatusta siitä, että on tutkittava tarkemmin, tulisiko palauttamispäätösten ja kaikkien maahantulokieltojen tallentaminen Schengenin tietojärjestelmään tehdä velvoittavaksi jäsenvaltioille. Tämä voisi olla hyödyllistä laittoman maahanmuuton torjunnan näkökulmasta.

Osana EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan toimia Suomi on tukenut uuden EUNAVFOR MED -operaation käynnistämistä ihmissalakuljettajien liiketoimintamallin häiritsemiseksi. Keskeistä on huolehtia operatiivisen viranomaisyhteistyön ja tietojen vaihdon toimivuudesta eri toimijoiden kesken. Erityisesti on huomioitava, että yhteistyö kriisinhallintaoperaation ja alueella jo toimivan Frontexin koordinoimien operaatioiden välillä toimii sujuvasti. Operaation riittävän oikeusperustan varmistamiseksi Suomi tukee korkean edustajan pyrkimyksiä edistää YK:n turvallisuusneuvoston valtuutusta operaatiolle. Myös tiivis yhteistyö Libyan kanssa on keskeistä. Suomi selvittää mahdollista osallistumista operaatioon. Myös siviilikriisinhallinnan keinot otetaan huomioon Välimeren siirtolaisuusongelman ratkaisussa ja pyritään vahvistamaan jo olemassa olevia EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioita lähtö- ja kauttakulkumaissa (mm. EUCAP Sahel Niger ja EUCAP Sahel Mali).

Ihmissalakuljettajien toimintaan sosiaalisessa mediassa on myös puututtava päättäväisesti ja konkreettisesti.

Suomi muistuttaa, että ihmissalakuljettajien toimiin puuttuminen edellyttää tehokasta yhteistyötä EU:n jäsenvaltioiden lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten ja lähtö- ja kauttakulkumaiden vastaavien viranomaisten kesken. Tällainen yhteistyö on välttämätöntä, jos salakuljettajat halutaan syytteeseen ja oikeuteen. Komissio ei tässä voi toimia jäsenvaltioiden puolesta.

Suomi pitää kannatettavana komission ajatusta rohkaista ja edistää viranomaisten sekä liiketoimijoiden välistä yhteistyötä (laiva- ja kuljetustoiminta, huolintaliikkeet) salakuljetusten ehkäisemisen tehostamiseksi.

Maahanmuuttoalan yhteyshenkilöitä koskevan EU:n lainsäädännön arviointi vuonna 2016 ja tarvittaessa sen tarkistaminen on tärkeä askel kohti yhdyshenkilöverkoston laajempaa hyödyntämistä laittoman maahanmuuton lähtö- ja kauttakulkualueilla.

Toimintasuunnitelma sisältää myös toimenpiteitä, joista Suomi tarvitsee lisätietoa. Tällainen on esimerkiksi ehdotus ihmissalakuljetukseen liittyvän yhteyspisteen perustamisesta. On epäselvää mihin tarkoitukseen yhteyspistettä tarvitaan. Myös ihmissalakuljetusta koskevien juttujen tilastointi edellyttää lisätietoa. Tilastoinnin peruste on mietittävä huolellisesti, jotta tiedettäisiin tilastoidaanko rikostutkinnassa selvitettyksi tulleita salakuljetusjuttuja, annettuja tuomioita vai esimerkiksi uhrien kertomuksia. Tämä on tärkeää tilastojen vertailukelpoisuuden takaamiseksi.

Lisätietoa tarvitaan myös komission suunnitelmista koskien olemassa olevan lainsäädäntökehikon uudistamista. Nykyinen neuvoston puitepäätos rikosoikeudellisten puitteiden vahvistamisesta laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen ehkäisemistä varten (2002/946/JHA) jo edellyttää varsin ankaria rangaistuksia törkeimmissä tapauksissa. Laittoman siirtolaisuuden vastaisessa toiminnassa rikosoikeus on viimesijainen keino ja ensisijaisesti ihmissalakuljetukseen pitäisi puuttua muin keinoin, esimerkiksi rajavalvontaa tehostamalla ja ongelman syihin puuttumalla.

Pääasiallinen sisältö

Komission 13.5.2015 hyväksymässä Euroopan muuttoliikeagendassa ihmissalakuljettajien vastainen toiminta määritellään painopisteeksi. Myös komission 28.4.2015 hyväksymässä Euroopan turvallisuusagendassa määritellään EU:n jäsenvaltioiden välinen ja kolmansien maiden kanssa tehtävä ihmissalakuljetuksen vastainen yhteistyö järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan painopisteeksi. Komissio hyväksyi 27.5.2015 EU:n ihmissalakuljetuksen vastaisen toimintasuunnitelman (2015 - 2020) toimintasuunnitelman, jossa vahvistetaan toimenpiteet, joilla laitetaan osaltaan täytäntöön edellä mainittuja agendoja.

Toimintasuunnitelmassa komissio on jakanut toimenpiteet neljän otsikon alle: poliisi- ja oikeudellisen yhteistyön tehostaminen, tiedon keräämisen ja jakamisen parantaminen, salakuljetuksen ennalta estäminen ja haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajien auttaminen sekä tehokkaampi yhteistyö kolmansien maiden kanssa.

Poliisi- ja oikeudellisen yhteistyön osalta komissio tulee tekemään vuonna 2016 ehdotuksia olemassa olevan lainsäädäntökehyksen parantamiseksi. Komissio mainitsee neuvoston puitepäättöksen rikosoikeudellisten puitteiden vahvistamisesta laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen ehkäisemistä varten (2002/946/JHA). Komissio esittää myös toimia, joilla edesautetaan salakuljettajien käyttämien alusten tunnistamista, haltuun ottamista ja käytöstä poistamista. Relevanttien EU-virastojen esimerkiksi tulisi laatia riskikriteerit alusten tunnistamiseen. Salakuljettajien aluksiin puuttuminen on yhteydessä kriisinhallintaoperaation perustamiseen. Edelleen komissio esittää toimenpiteitä, joilla pyritään ottamaan pois salakuljettajien saama taloudellinen hyöty. Tässä esimerkiksi kansallisilla varojen takaisinsaannista vastaavilla toimistoilla (National Asset Recovery Office, ARO) on tärkeä tehtävä. Komissio esittää myös, että jokainen jäsenvaltio perustaisi yhteyspisteen ihmissalakuljetuksia varten. Tavoitteena olisi tehostaa operatiivista yhteistyötä ja tiedonvaihtoa toisten jäsenvaltioiden ja EU-virastojen kanssa. Komissio kehottaa jäsenvaltioita myös yhteisten tutkintaryhmien tehokkaampaan käyttöön sekä tehostamaan toimintaan laitonta maahanmuuttoa koskevassa toiminnassa toimintapoliittisessa syklissä.

Tiedon keräämisen ja tiedonvaihdon parantamisen osalta komissio esittää, että EU-virastojen kapasiteettia kerätä, vaihtaa ja analysoida tietoa vahvistettaisiin. Europolin ihmissalakuljetuksia käsittelevää yhteispistettä ja Europolin vetämää JOT MARE toimintaa tulisi myös vahvistaa ja tehdä siitä EU:n tiedonvaihtokeskus koskien meren kautta tapahtuvaa ihmissalakuljetusta. Frontexin ja kriisinhallintaoperaatio EUNAVFORr MEDin tulisi toimia tiiviisti yhdessä JOT MARE:n kanssa (erityisesti tehokkaan tiedonvaihtojärjestelyt).

EUNAVFOR MED -operaation käynnistämispäätös tehtiin ulkoasiainneuvoston kokouksessa 22.6.2015. Operaation tavoitteena on ihmissalakuljetus- ja ihmiskauppaverkostojen liiketoimintamallin häiritseminen sekä laittoman maahanmuuton vähentäminen. Sen on tarkoitus tunnistaa salakuljettajien aluksia ja muita salakuljetusvälineitä, ottaa niitä haltuun ja poistaa niitä käytöstä. Operaation valmistelussa on pyritty varmistamaan operaation tuloksellisuus ja torjumaan ihmissalakuljetuksen vetovoimatekijöitä.

Lisäksi komissio katsoo, että maahanmuuttoasioita käsitteleviä yhteyshenkilöitä tulisi sijoittaa keskeisiin kolmansien maiden valtioihin. Komission tavoitteena on arvioida ja mahdollisesti uudistaa voimassa oleva EU-lainsäädäntö yhteyshenkilöistä. Edelleen EU:ssa jo olemassa olevia tietojärjestelmiä (esimerkiksi SIS II, VIS) tulisi käyttää parantamaan riskianalyysseja ja laittoman maahantulon havaitsemista. Niin ikään EU-verkostojen ja -virastojen yhteistyötä Interpolin kanssa tulisi vahvistaa. Komission tavoitteena on myös uudistaa palauttamisia käsittelevä EU:n käsikirja vielä tämän vuoden aikana lisäämällä siihen muun muassa suosituksia jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille tietojen keräämisestä laittomasti EU:hun saapuneista henkilöistä. Komission mukaan myös internetin sisältöä tulisi tarkemmin monitoroida. Tässä tiivis yhteistyö internetin palveluntarjoajien kanssa on keskeistä. Komissio myös suunnittelee jatkossa lisäävänsä Eurostatin laatimiin rikostilastokokoelmiin tietoja laittomasta maahantulosta.

Salakuljetuksen ennalta estämisen ja haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajien auttamisen osalta komissio esittää, että tietämystä salakuljetuksen riskeistä tulisi lisätä lähtö- ja kauttakulkumaissa. Ihmissalakuljettajien toimintaan sosiaalisessa mediassa tulisi myös puuttua. Komissio järjestää yhteistyössä EU:n ulkosuhdehallinnon kanssa tiedotuskampanjan tärkeimmissä lähtö- ja kauttakulkumaissa, tavoitteena on muun muassa ennaltaehkäistä ihmisten lähtemistä vaarallisille ihmissalakuljettajien hallitsemille reiteille, jonka tavoitteena on muun muassa ennalta ehkäistä ihmisten lähtemistä vaarallisille salakuljettajien hallitsemille reiteille.

Komission tarkoitus on arvioida ja mahdollisesti uudistaa neuvoston direktiivi 2003/81/EY, oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi. Edelleen komissio rohkaisee yhteistyöhän liiketoimijoiden, erityisesti laiva- ja kuljetustoiminnan, kanssa salakuljetusten ennalta estämiseksi. Tässä kohdin on huomioitava myös tullin rooli, sillä maailman tullijärjestö sekä sen jäsenvaltiot ovat tehneet jo pitkään läheistä ja tuloksellista yhteistyötä yhteistyötä yksityisten sektorin kanssa. Komissio myös valmistelee vuoteen 2017 mennessä käsikirjan ihmissalakuljetuksen ennalta estämiseksi.

Komissio pitää tärkeänä, että potentiaalisille lähtijöille kerrotaan selvästi, että heidät palautetaan kotimaahansa takaisin nopeasti, jos heillä ei ole oikeutta jäädä EU:n alueelle laillisesti. Komissio tulee tekemään ehdotuksia takaisinottosopimusten laatimiseksi tärkeimpien lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa. Komissio tulee myös antamaan ehdotuksia, joilla muun muassa Frontexin oikeusperustaa muutetaan siten, että viraston roolia palauttamisessa vahvistetaan. Myös Schengenin tietojärjestelmää tulisi käyttää paremmin tehtäessä palauttuspäätöksiä. Komissio tulee arvioimaan Schengenin tietojärjestelmän vuosina 2015 - 2016. Tässä yhteydessä komissio tulee myös arvioimaan, tulisiko jäsenvaltioiden laittaa kaikki maahantuloikiellot Schengenin tietojärjestelmään, jotta ne olisivat täytäntöön pantavissa EU:n laajuisesti. Edelleen komissio tulee toimimaan nykyistä vahvemmin laittomien maahanmuuttajien työllistämistä vastaan.

Yhteistyö kolmansien maiden kanssa on tärkeää, jotta pystyttäisiin puuttumaan laittoman maahanmuuton perussyihin. Tässä komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto tulevat toimimaan yhdessä, jotta relevanttien kolmansien maiden kanssa pystyttäisiin edistämään kahdenvälistä ja alueellista yhteistyötä. Koska lainvalvontaviranomaisten heikko kapasiteetti haittaa tiedonvaihtoa ja yhteistyötä, kuten myös ihmissalakuljetusta koskevien rikosten tutkintaan ja syyttämistä kolmansissa maissa, komissio korosta tietotaidon ja resurssien lisäämistä. Komissio ja ulkosuhdehallinto muun muassa

tehostavat taloudellisen ja teknisen avun antamista kolmansille maille, jolla tuetaan ennen muuta ihmissalakuljetuksen ja korruption vastaista toimintaa sekä rajavalvontajärjestelmien perustamista käsittelevien kansallisten ja alueellisten strategioiden laatimista.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komission tiedonannoilla ei ole erityistä oikeusperustaa perustamissopimuksessa. Tiedonanto ei sisällä lainsäädäntöaloitteita.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Kansallinen valmistelu

EU-jaosto 6 (maahanmuuttoasiat) kirjallinen menettely
EU-jaosto 7 (oikeus- ja sisäasiat) kirjallinen menettely

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ei vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön.

Taloudelliset vaikutukset

Komission toimintasuunnitelmalla ei sinänsä ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Siltä osin kun toimintasuunnitelma sisältää lainsäädäntöaloitteita, niiden taloudelliset vaikutukset tulevat arvioitavaksi säädöksen valmisteluvaiheessa.

Mahdollisen ihmissalakuljetuksia käsittelevän yhteyspisteen perustamisesta aiheutuvat kansalliset kustannukset eivät ole merkittäviä, koska tehtävä hoidetaan jo olemassa olevin resurssein. Tarkempi arvio tästäkin tehdään kuitenkin siinä vaiheessa, kun komissio antaa ehdotuksensa asiassa.

Useat ehdotuksista koskevat EU-virastojen toiminnan tehostamista, mitkä voitaneen suorittaa virastojen tehtäviä priorisoimalla. Komissio vastaa virastojen budjeteista.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

COM(2015) 285 final.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Hannele Taavila, sisäministeriö/poliisiosasto, puh. 029 548 8568,
hannele.taavila@intermin.fi

Tero Mikkola, sisäministeriö/maahanmuutto-osasto, puh. 029 548 8617,
tero.mikkola@intermin.fi

Ilkka Herranen, sisäministeriö/rajavartio-osasto, puh. 029 541 2113,
ilkka.herranen@raja.fi

Janne Kanerva, oikeusministeriö, puh. 029 515 0176, janne.kanerva@om.fi

Katariina Jahkola, oikeusministeriö, puh. 029 515 0246, katariina.jahkola@om.fi

Sebastian Gahnström, ulkoasiainministeriö, puh. 029 535 1607,
sebastian.gahnstrom@formin.fi

Mia Poutanen, Poliisihallitus, puh. 029 548 1760, mia.poutanen@poliisi.fi

Tuomas Koljonen, Maahanmuuttovirasto, puh. 029 543 3257, tuomas.koljonen@migri.fi

Samy Gardemeister, Tulli, puh. 040 332 2250, samy.gardemeister@tulli.fi

EUTORI-tunnus

EU/2015/1017

Liitteet

Viite

Asiasanat Hoitaa	laiton maahanmuutto, poliisiyhteistyö, rajavalvonta, oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa OM, SM
Tiedoksi	EUE, OKM, PLM, TEM, TPK, TULLI, UM, VM, VNK
