

Asia

OSA; valtion tukemaan EU:n ulkorajoilla tapahtuvaan muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaaminen

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Keväästä asti jatkunut jännitteinen tilanne Valko-Venäjän vastaisilla EU:n ulkorajoilla ja pyrkimykset muuttoliikkeen välineellistämiseen ovat tuoneet aiheen kesän ja syksyn aikana tiiviisti EU:n agendalle. Komissio sekä ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja antoivat 23.11.2021 yhteisen tiedonannon muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamisesta.

Tiedonannon yhteydessä annettiin säädösehdotus liittyen liikenteenharjoittajien sanktiointiin. Ehdotuksia muuttoliikkeen välineellistämiseen puuttumiseksi on tarkoitus antaa myös Schengenin rajasäännösten uudistuksen yhteydessä joulukuun aikana. Komissio antoi lisäksi 1.12. tiedonannossa mainitun ehdotuksen SEUT 78(3) artiklan nojalla tilapäisistä toimista, joilla Valko-Venäjän toimien kohteena olevien jäsenmaiden toimintaedellytyksiä akuutissa tilanteessa parannetaan. Näistä aloitteista kirjelmöidään eduskunnalle erikseen.

Poliittinen keskustelu tiedonannon kattamista toimenpiteistä aloitettiin oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 9.-10.12.2021.

Suomen kanta

Muuttoliikkeen välineellistämistä poliittisten tarkoituksien edistämiseksi ei voida hyväksyä. EU:n ulkorajoille kohdistuvana toimintana kyseessä on kaikkien EU-jäsenvaltioiden yhteinen haaste, johon vastaamiseksi tarvitaan yhteisiä ratkaisuja. Näiden ratkaisujen perustaksi on ylläpidettävä yhteistä tilannekuvaa ja kehitettävä ennakoitintoimintaa kokonaisvaltaisesti.

Suomi pitää tärkeänä, että EU:ssa kehitetään tarvittavia operatiivisia, oikeudellisia, diplomaattisia ja taloudellisia työkaluja muuttoliikkeen välineellistämiseen puuttumiseksi kansainvälisen oikeuden velvoitteita sekä perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen. Komission tiedonanto on tervetullut yhteenveto jatkotyön pohjaksi.

Molempia osapuolia hyödyttävät kumppanuudet muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa edesauttavat sitä, etteivät näiden maiden kansalaiset tai niiden

alueella oleskelevat ihmiset päätyisi välineellistämisen kohteiksi. Muuttoliikekumppanuuksien kautta edistetään EU:n tavoitteita esimerkiksi liittyen säännösten vastaisen muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikuttamiseen ja muuttoliikkeen hyvään hallintaan. EU:n ulkosuhteiden välineitä, kuten EU-budjetin rahoitusinstrumentteja, tulee hyödyntää tehokkaasti ja laaja-alaisesti. Monipuoliset kumppanuudet edistävät vuoropuhelua ja luottamuksen aikaansaamista, ja sitä kautta myös kumppanimaiden omistajuutta esimerkiksi ihmissalakuljetuksen torjunnassa.

Virheellisen tai harhaanjohtavan tiedon torjunta ja oikeasisältöisen tiedon välittäminen ovat tärkeä osa yhteistä toimintaa, jotta luodaan tehokas vastavoima sekä välineellistämistä harjoittavan valtion että ihmissalakuljettajien viestille. On myös tiivistettävä yhteistyötä eri toimijoiden kuten EU-virastojen, siviilikriisinhallinnan operaatioiden ja kansainvälisten järjestöjen välillä.

Muuttoliikkeen välineellistämisen kohteeksi joutuville jäsenmaille on tarjottava oikea-aikaisesti tarpeellista EU:n operatiivista ja taloudellista tukea, hyödyntäen täysimääräisesti virastojen toimivaltuudet ja resurssit.

EU:n lainsäädäntökehyksen on tarjottava jäsenmaille riittävät ja selkeät mahdollisuudet muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi kansainvälisen oikeuden velvoitteet sekä perus- ja ihmisoikeudet huomioiden.

Suomi pitää tärkeänä, että Schengenin rajasäännöstöä kehitetään tavalla, joka mahdollistaa jäsenmaille tehokkaat, oikeasuhtaiset ja nykyistä joustavammat keinot vastata muuttuviin tilanteisiin perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla. Schengeniä koskevan sääntelyn tulisi perustua kokonaisvaltaiseen ja neliportaiseen valvontamalliin. Sääntelyssä tulisi asettaa vaatimukset jäsenmaiden toimille kolmansissa maissa, yhteistyölle naapurimaiden kanssa, toimille ulkorajalla sekä toimille Schengen-alueen sisällä. (E 87/2021 vp.) Suomi pitää lähtökohtaisesti myönteisenä, että komissio tulee Schengenin rajasäännösten uudistamisen yhteydessä huomioimaan myös muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteet ulkorajoilla. Komission ehdotuksia tullaan arvioimaan erikseen edellä kuvattujen tavoitteiden valossa.

Kokonaisvaltainen ja erilaiset muuttoliiketilanteet huomioiva maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka tekee EU:n ja jäsenvaltiot vähemmän haavoittuviksi muuttoliikkeen välineellistämislle. Kokonaisuuteen kuuluvat keskeisesti säännösten vastaisen muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikuttaminen, yhteinen turvapaikkajärjestelmä, paluu ja palauttaminen sekä laillisten väylien tarjoaminen, erityisesti kiintiöpakolaisten vastaanotto hallittuna tapana tarjota suojelua kaikista haavoittuvimmille. On kiireellistä edetä yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistuksessa, jotta parannetaan jäsenvaltioiden toimintavalmiuksia kaikissa muuttoliiketilanteissa. Suomi suhtautuu avoimesti mahdollisuuteen, että näissä säädösneuvotteluissa harkittaisiin muuttoliikkeen välineellistämistilanteiden huomioimista erikseen. Tarkempi kanta määritetään tarvittaessa asianomaista ehdotusta koskevassa kirjelmässä.

EU:ssa on tarpeen vaatiessa otettava käyttöön perustamissopimuksen mahdollistamia väliaikaisia toimenpiteitä joukottaisen maahantulon aiheuttamaan hätätilanteeseen vastaamiseksi. Toimien on oltava tilapäisiä ja oikeassa suhteessa niillä tavoiteltuihin päämääriin sekä selkeästi perusteltuja erityisesti hätätilanteen määrittelyn osalta. Tästä lähtökohdasta Suomi tarkastelee komission ehdotusta SEUT 78(3) artiklan nojalla toteutettaviksi väliaikaisiksi toimiksi Liettuan, Latvian ja Puolan hyväksi.

Suomi jatkaa pitkäjänteistä horisontaalista työtä sen eteen, että EU:ssa vahvistetaan valmiuksia vastata hybridiuhkiin. Tähän liittyvä kantoja on tarkemmin eritelty etenkin EU:n strategista kompassia koskevissa UTP-jatkokirjeissä (UTPJ 8/2021 vp ja UTPJ 20/2021 vp).

Suomi pitää tervetulleena komission uudistettua toimintasuunnitelmaa ihmissalakuljetuksen torjumiseksi, jota koskeva tarkempi kanta on määritetty E-kirjeessä E 123/2021 vp.

Pääasiallinen sisältö

1. Johdanto

Komissio sekä ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja antoivat 23.11.2021 yhteisen tiedonannon ulkorajoilla tapahtuvaan muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamisesta. Tiedonannon tarkoituksena on tuoda esiin niitä toimenpiteitä, joita tällaisen välineellistämisen vastatoimina tehdään, liittyen erityisesti Valko-Venäjän vastaisten rajojen ajankohtaisiin tapahtumiin. Lisäksi siinä pohditaan, mitä toimia tarvitaan jatkossa vastaavan välineellistämisen ennaltaehkäisemiseksi.

Konkreettisin uusi aloite on tiedonannon yhteydessä annettava asetusehdotus ihmissalakuljetukseen tai ihmiskaupan edistämiseen osallistuvien liikenteenharjoittajien sanktioimisesta. Lisäksi tiedonannossa pohditaan laajemminkin, miten nykyistä lainsäädäntökehystä voidaan mukauttaa tarjoamaan pysyvämpiä keinoja, joilla on mahdollista puuttua tuleviin muuttoliikkeen välineellistämistilanteisiin. Tiedonannossa korostetaan, ettei EU hyväksy hybridihyökkäyksiä, joissa ihmisten haavoittuvuutta hyödynnetään poliittisiin tarkoituksiin; vastatoimiin tarvitaan koko kansainvälistä yhteisöä.

Tiedonannossa todetaan, että hybridiuhkien torjunta on yksi monimutkaisimmista EU:n ja sen jäsenvaltioiden kohtaamista haasteista. Valko-Venäjän hallinto on houkutelut ihmisiä rajalle yhteistyössä salakuljettajien ja rikollisverkostojen kanssa ja tämä on johtanut laittomien rajanylitysten ja niiden yritysten ennennäkemättömään lisääntymiseen.

2. Tilannekuva Valko-Venäjän vastaisilla rajoilla ja EU:n välittömät toimet

Puolan, Liettuan ja Latvian Valko-Venäjän vastaisilla rajoilla on kuluvana vuonna (tiedonannon antamishetkellä) havaittu yhteensä noin 7 700 laitonta rajanylitystä ja tehty yli 40 000 laittoman maahantulon estoa. Irakilaiset ja afgaanit ovat suurimmat kansalaisuusryhmät. Turvapaikanhakijamäärä on em. kolmessa jäsenmaassa noussut, ja henkilöiden luvaton edelleen liikkumista on havaittu erityisesti Saksassa (viime kuukausina yli 10 000 Puolan-vastaisen sisärajan yli tullutta, jotka voidaan jäljittää Valko-Venäjän reitille). Häätötila tai poikkeustila on voimassa kaikissa kolmessa jäsenmaassa, ja sen puitteissa suurin osa laittoman rajanylityksen yrityksistä estetään. Tiedonannossa todetaan, että komissio käy maiden kanssa teknisiä keskusteluja niiden lainsäädännöstä myös sen varmistamiseksi, että perusoikeuksia ja EU-lainsäädäntöä noudatetaan.

Jo pitkään jännitteisenä jatkunut **tilanne Valko-Venäjän ja Puolan rajalla eskaloitui marraskuun alussa**, jolloin tuhansia ihmisiä alkoi kerääntyä Valko-Venäjän puolelle rajaa. Tiedonannossa todetaan, että maahanpyrkijöille myös annettiin Valko-Venäjän puolelta voimankäyttöön liittyviä työkaluja ja kyynelkaasua, ja raja-aitoja rikottiin. Tiedonannossa arvioidaan, että raja-alueella on ollut noin 2 000 ihmistä, ja Valko-

Venäjällä kaikkienensa noin 15 000 EU-alueelle pyrkijää; tilanteesta ei kuitenkaan ole saatavilla täysin luotettavaa tietoa.

Raja-alueelle saapuneiden **henkilöiden tilanne on vaikea**: he eivät pääse ylittämään rajaa Puolan puolelle eikä heidän anneta palata Valko-Venäjälle. Tiedonannossa korostetaan Valko-Venäjän vastuuta tilanteen kehittymisestä tällaiseksi. Alueelle pystytettiin ensin tilapäisiä leirejä, joista henkilöitä on kuitenkin raporttien mukaan siirretty Valko-Venäjän puolella sijaitsevaan lämmitettyyn varastorakennukseen. Raja-alueen molemmin puolin on syys-marraskuun aikana raportoitu useista kuolemantapauksista.

EU:n välittömänä tukena Valko-Venäjän toimien kohteena oleville jäsenmaille on annettu apua pelastuspalvelumekanismin kautta (Liettuaan esimerkiksi teltoja, vuoteita, lämmitysjärjestelmiä), lähettämällä virastojen kautta operatiivista tukea ja kohdentamalla rahoitusta. Liettualle on esimerkiksi annettu taloudellista tukea 36,7 miljoonaa euroa turvapaikanhakijoiden vastaanottoon ja turvapaikkamenettelyyn. Raja- ja merivartiovirasto Frontex, turvapaikka-asioiden tukivirasto EASO ja Europol ovat läsnä Liettuassa, ja Frontex ja EASO myös Latviassa. Puolassa on ollut Frontexin rajavartijoita ennen kriisiä, ja tällä hetkellä Europolin asiantuntija. Frontex tarjoaa kaikille kolmelle jäsenmaalle tukea palautuksiin.

3. Toimenpiteet EU:n ulkopuolella

Valko-Venäjään kohdistetut sanktiot ja diplomaattiset toimet

EU:n reaktio Valko-Venäjän hallinnon harjoittamaan siirtolaisten välineellistämiseen on jatkumoa kasvavalle huolelle liittyen Valko-Venäjän kansainvälisten normien rikkomiseen. Vilpillisiin vaaleihin sekä kansalaisyhteiskuntaan ja oppositioon kohdistuviin tukahduttamistoimiin sekä taannoiseen Ryanairin lennon uudelleenohjaamiseen liittyviä **pakotteita** on asteittain tiukennettu, ja yhteensä 166 henkilöä ja 15 yhteisöä on nyt nimetty pakotejärjestelmän piiriin. Tätä täydentää Valko-Venäjää vastaan suunnattu kattava talous- ja rahoituspaketti sekä kieltä EU:n ilmatilan yli tai päästää Valko-Venäjän lentoyhtiöitä EU:n lentoasemille.

Neuvosto päätti 15. marraskuuta 2021 **muuttaa pakoteregiimiä ja laajentaa perusteita**, joilla luetteloon voidaan merkitä myös tiettyjä yksittäisiä henkilöitä. **EU voi nyt kohdistaa pakotteita henkilöihin tai yhteisöihin, jotka järjestävät tai edesauttavat hallinnon toimia, joilla helpotetaan laitonta EU:n ulkorajojen ylittämistä.** Neuvosto on myös päässyt poliittiseen yhteisymmärrykseen **viidennestä listauspaketista**, joka koskee rajatilannetta, muuttoliikkeen välineellistämistä ja jatkuvia sortotoimia Valko-Venäjällä. Tiedonannossa korostetaan, että nykyisten rajoittavien toimenpiteiden vahva ja yhtenäinen täytäntöönpano on tärkeää. Vastauksena yrityksiltä, asianajotoimistoilta ja kansallisilta viranomaisilta saatuihin täytäntöönpanokysymyksiin komissio on antamassa pian lisäohjeita.

Neuvosto hyväksyi 9.11.2021 komission ehdotuksen EU:n ja Valko-Venäjän välisen **viisumihelpotussopimuksen** osittaisesta keskeyttämisestä. Päätös koskee Valko-Venäjän hallituksen virkamiehiä. Sopimuksen muut määräykset pysyvät voimassa ja helpotuksia jatketaan Valko-Venäjän tavallisten kansalaisten osalta.

Tiedonannossa tuodaan esiin, että EU on kriisin alusta lähtien hyödyntänyt täysimääräisesti käytettävissään olevia diplomaattisia välineitä. Vaikuttamistyötä on toteutettu sekä poliittisella että teknisellä tasolla. Komission jäsenet ja korkea edustaja ovat lisänneet vierailuja tärkeimpiin **lähtö- ja kauttakulkumaihin**, ja toimet ovat

johtanet tuloksiin. Useat lähtö- ja kauttakulkumaat ovat keskeyttäneet lennot Valko-Venäjälle ja tiukentaneet matkustajien turvatarkastuksia lentoasemilla. Lisäksi useiden keskeisten valtioiden ilmailuviranomaiset ovat kieltäytyneet sallimasta erityisesti irakilaisien, syyrialaisien, afganistanilaisten ja jemeniläisten matkustamisen Minskiin. Tiedonannossa muistutetaan, että tarvitaan myös diplomaattisia ponnisteluja uusien reittien käyttöönoton estämiseksi; Valko-Venäjä pyrkii nyt helpottamaan matkustamista erityisesti idästä.

Korkea edustaja Borrell antoi 30.7.2021 EU:n puolesta julkilausuman, jossa se tuomitsi siirtolaisten ja pakolaisten välineellistämisen. Toinen julkilausuma, jossa tilanne tunnistettiin hybridihyökkäykseksi, annettiin 10.11. EU:n pyynnöstä pidettiin 11.11. marraskuuta suljettu YK:n turvallisuusneuvoston kokous rajatilanteesta ja Valko-Venäjän harjoittamista välineellistämistoimista.

Maahanmuuttajille suunnatun harhaanjohtavan tiedon torjunta

Tiedonannossa tuodaan esiin, että tiedon manipulointi on keskeinen keino muuttoliikkeen välineellistämässä. Eri toimijat ovat käyttäneet tilannetta hyväkseen ja järjestäneet laajoja **disinformaatiokampanjoita** EU:n kansainvälisen maineen tahraamiseksi. Euroopan ulkosuhdehallinto ryhtyi toimiin torjuakseen vääriä ja harhaanjohtavia tietoja verkossa erityisesti EU:n edustustojen kohdistetulla viestintätoiminnalla maissa, joista suurin osa Valko-Venäjälle houkutelluista ihmisistä on kotoisin. Venäjän valtion hallinnassa olevat tiedotusvälineet ovat jatkuvasti läsnä Valko-Venäjän rajalla, mikä varmistaa manipuloivien viestien leviämisen kansainvälisesti. Tilannetta pahentaa se, että hallitus on suurelta osin sulkenut riippumattomat tiedotusvälineet Valko-Venäjällä. EU jatkaa oikeudellisen, taloudellisen ja muun tuen antamista Valko-Venäjän riippumattomille tiedotusvälineille.

Tiedonannossa todetaan, että myös **sosiaalisella medially** on ollut keskeinen rooli siirtolaisia salakuljettavien toimijoiden palveluiden kysynnän lisääntymisessä ja epärealististen odotusten herättämisessä koskien mahdollisuuksia päästä EU:n alueelle. Euroopan ulkosuhdehallinto tehostaa työtä torjuakseen vääriä ja harhaanjohtavia tietoja verkossa keskittyen niihin sovelluksiin, joissa siirtolaiset vaihtavat tietoja ja joissa Valko-Venäjä ja salakuljettajat voivat lisätä laittoman maahanmuuton kysyntää. Nykyinen Infomigrants-hanke tukee **tiedotus- ja valistuskampanjoita** yli 50 miljoonalle ihmiselle kuudella eri kielellä. Se tarjoaa luotettavaa, todennettua ja objektiivista tietoa, jolla pyritään torjumaan väärinkäsityksiä muuttoliikereittien turvallisuudesta ja elämänlaadusta ulkomailla.

Humanitaarisen avun lisääminen

Valko-Venäjän toimet ovat synnyttäneet humanitaarisen kriisin, ja myös useita kuolonuhreja on vahvistettu. Tiedonannossa muistutetaan, että Valko-Venäjällä on ensisijainen vastuu kriisin ratkaisemisesta. Sitä sitoo Geneven yleissopimus, mukaan lukien palauttamiskiellon periaate. Siksi Valko-Venäjän on suojeltava asianmukaisesti alueelleen kutsumiaan ihmisiä ja tehtävä yhteistyötä YK:n pakolaisjärjestön (UNHCR) kanssa tätä varten. EU on kanavoinut suoraa humanitaarista tukea Valko-Venäjälle jääneiden tilanteeseen. Tähän sisältyy välitön 200 000 euron määräraha Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun yhdistysten kansainväliselle liitolle (IFRC) sen hallinnoimaan katastrofiapurahastoon. Myös komission **Small Scale Tool** on aktivoitu, ja kansainvälisten järjestöjen, kuten kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM), UNHCR:n ja IFRC:n, käyttöön on varattu hätäapua varten 500 000 euroa.

Komissio on valmis myöntämään **humanitaarista lisärahoitusta** muun muassa UNHCR:lle ja IOM:lle vastatakseen selvästi määriteltyihin humanitaarisiin tarpeisiin, jos humanitaaristen kumppanijärjestöjen pääsy apua tarvitsevien ihmisten luo helpottuu.

Kriisin ratkaisuun kuuluu mahdollisuuksien mukaan ihmisten auttaminen kotiinpaluussa. Tiedonannossa todetaan, että monet ovat valmiita palaamaan, ja komissio myöntää enintään 3,5 miljoonaa euroa Valko-Venäjältä **vapaaehtoisesti kotimaahansa palaavien tukemiseen**. Tämä kattaa kustannukset paluusta ja kotouttamisesta lähtömaihin sekä välttämättömän humanitaarisen, lääketieteellisen ja oikeudellisen tuen Valko-Venäjän alueella. Lisäksi uuden ulkosuhteiden rahoitusvälineen **NDICI/Global European** kautta myönnettävä lisärahoitus tukee keskeistä lähtömaata Irakia sen yhteistyön lisäämisessä EU:n kanssa muuttoliikkeen haasteiden ratkaisemiseksi.

4. Toimenpiteet EU:n rajoilla ja niiden sisäpuolella

Rajaturvallisuus, turvapaikka-asiat ja palauttaminen

Välineellistämistoimien kohteeksi joutuneita jäsenvaltioita voidaan **tukea taloudellisesti** erityisesti turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineen (BMVI) kautta. Näin voidaan vastata monenlaisiin taloudellisiin ja operatiivisiin tarpeisiin rajavalvontajärjestelmistä rajavartioiden kuljetuksiin ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton tukemiseen. Komissio käy vuoropuhelua Liettuan, Puolan ja Latvian kanssa tarvittavan rahoituksen laajuudesta ja kohdennuksesta. Näille jäsenvaltioille BMVI:ssä tälle rahoituskaudelle varattujen 360 miljoonan euron lisäksi on käytettävissä vielä noin 200 miljoonan euron lisäys.

Frontexin toimivaltuudet tarjoavat hyvät mahdollisuudet rajavalvontatoimien tukemiseen, mukaan lukien turvallisuustarkastukset ja palauttamisoperaatiot. Virasto mahdollistaa myös toiminnan paremman koordinoinnin. Esimerkkinä mainitaan, että Frontexin pääjohtaja voi jäsenvaltion pyynnöstä käynnistää nopean rajaintervention tai paluuintervention kyseisen jäsenvaltion alueella. Tämä mahdollistaa hyvin organisoidun ja resursoidun toiminnan EU:n tasolla.

Tiedonannossa tuodaan esiin, että **Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO)** tarjoaa Liettualle operatiivista tukea turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeuttamiseksi ja vastaanotto-olosuhteiden parantamiseksi EU:n standardien mukaisesti. Lisätukea voitaisiin vielä osoittaa hakemusten tehokkaampaan rekisteröintiin ja käsittelyyn, jotta mm. varmistetaan haavoittuvien henkilöiden tunnistaminen.

Jo annettavan ja mahdollisesti edelleen tehostettavan operatiivisen tuen lisäksi komissio antoi 1.12. ehdotuksen väliaikaisista turvapaikka- ja paluupolitiikkaan liittyvistä toimenpiteistä, joka perustuu **Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 3 kohtaan**. Tämä on seurausta Eurooppa-neuvoston komissiolle osoittamasta kehotuksesta ehdottaa tarvittavia muutoksia EU:n lainsäädäntökehykseen ja konkreettisia toimenpiteitä, joilla varmistetaan välitön ja asianmukainen vastaus Valko-Venäjän toimintaan EU:n lainsäädännön ja kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti. Ehdotuksella myös vastataan toimista eniten kärsineiden jäsenvaltion pyyntöön väliaikaisista toimista hätätilanteen hallitsemiseksi.

Ihmissalakuljetuksen torjunta

Tiedonannossa todetaan, että Valko-Venäjän strategia muuttoliikkeen välineellistämiseksi on riippuvainen ihmissalakuljetusmarkkinoista. **Europol** tukee ihmissalakuljetuskeskuksen (European Migrant Smuggling Centre, EMSC) kautta rikostutkintaa ja helpottaa operatiivista tiedonvaihtoa ihmissalakuljetusta ja ihmiskauppaa käsittelevässä yhteistyöryhmässä, joka kokoontuu viikoittain.

Komissio on äskettäin antanut uudistetun **EU:n toimintasuunnitelman ihmissalakuljetuksen torjumiseksi (2021–2025)**. Siinä tunnistetaan myös ilmiö, jossa maahanmuuttajia käytetään poliittisiin tarkoituksiin, ja sen seurauksena syntyvä tarve

suojeilla EU:n ulkorajoja. Toimintasuunnitelman keskeisten elementtien yhteinen täytäntöönpano EU:ssa ja jäsenvaltioissa tarjoaa tehokkaamman vastauksen muuttuviin toimintamalleihin ja reitteihin, vahvistaa ihmissalakuljettajille langetettavia seuraamuksia, tiivistää lainvalvonta- ja oikeudellista yhteistyötä sekä estää siirtolaisten hyväksikäyttöä ja varmistaa heidän oikeuksiensa kunnioittamisen. Toimia, jotka voitaisiin ottaa käyttöön nopeasti, ovat yhteiset operatiiviset kumppanuudet rikollisten salakuljetusverkostojen tutkimiseksi ja syytteeseen asettamiseksi, mukaan lukien tuki kumppanimaiden erikoistutkintayksiköille erityisesti maissa, joilla on eniten vaikutusta Valko-Venäjälle suuntautuvaan muuttoliikkeeseen.

5. Jatkotoimenpiteet muuttoliikkeen välineellistämisen estämiseksi

Tiedonannossa painotetaan, että valtion tukema siirtolaisten välineellistäminen on tunnustettava merkittäväksi uudeksi uhaksi ja sisällytettävä EU:n turvallisuusunionin kehittämiseen, sekä otettava laajalti huomioon maailmanlaajuisessa yhteistyössä. EU:n **ulkosuhdetoiminnalla** lisätään tietoisuutta ilmiöstä sekä EU:n kumppaneiden keskuudessa että monenvälisillä foorumeilla. Tiedonannossa peräänkuulutetaan komission ja jäsenvaltioiden tiivistä yhteistyötä, jotta vaikutetaan keskeisiin kansainvälisiin elimiin kuten kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö (ICAO), jotta ne ryhtyisivät toimiin ihmissalakuljetusta ja valtioiden tukemaa ihmisten välineellistämistä vastaan.

EU:n sisäisestä näkökulmasta syyskuussa 2020 annetulla **maahanmuutto- ja turvapaikkauudistuksella** pyritään jo tarjoamaan tarpeellinen oikeudellinen ja institutionaalinen kehys rakentamalla yhteinen, tehokas ja oikeudenmukainen järjestelmä. Tiedonannossa korostetaan, että lainsäätäjien olisi edistytävä säädösneuvotteluissa. Komissio myös valmistelee **Schengenin rajasäännösten** uudistusta, joka vastaa välineellistämistilanteisiin antamalla lisää työkaluja ulkorajan suojaamiseen, samalla kun perusoikeuksien kunnioittaminen varmistetaan. Työkaluja annetaan myös kauempana ulkorajasta sijaitseville jäsenmaille, joihin maahantulijoiden luvaton edelleen liikkuminen voi kohdistua.

Tiedonannossa nostetaan keskeiseksi myös **toimet kuljetussektorilla**. Muuttoliikkeen välineellistämiseen sisältyvän ihmissalakuljetuksen ehkäisemiseksi on olennaisen tärkeää saada liikenteenharjoittajat tiiviisti mukaan salakuljetusreittien torjuntaan. Samaa lähestymistapaa tarvitaan ihmiskaupan taustalla olevien rikollisverkostojen torjumiseksi. Viimeaikaiset tapahtumat eivät olisi voineet tapahtua ilman, että tietyt liikenteenharjoittajat olisivat tietoisesti tai tietämättään myötävaikuttaneet ihmisten hyväksikäyttöön ja joissakin tapauksissa hyötynneet siitä, täyttäen mahdollisesti rikollisen toiminnan tunnusmerkistön.

Komissio esittää tiedonannon yhteydessä **asetusehdotuksen sellaisten liikenteenharjoittajien toiminnan estämiseksi ja rajoittamiseksi, jotka harjoittavat tai helpottavat ihmissalakuljetusta tai ihmiskauppaa EU:n alueelle**. Ehdotus tarjoaisi oikeudellisen kehyksen, jonka avulla EU voi toteuttaa ennaltaehkäiseviä ja suojaavia toimenpiteitä minkä tahansa liikennemuodon (maa-, lento-, sisävesi- ja meriliikenteen) toimijoita vastaan. Asetusehdotuksessa korostetaan, että toteutettavien toimenpiteiden olisi oltava tarpeellisia ja oikeasuhteisia kunkin tapauksen erityisolosuhteet huomioon ottaen. Määräaikaisilla täytäntöönpanosäädöksillä voitaisiin esimerkiksi kieltää kaupallisten liikenteenharjoittajien ylilennot, kauttakulku, satamien käyttäminen tai huoltopysähdykset taikka keskeyttää käynnissä olevat kuljetukset tai toimilupien voimassaolo. Toimenpiteiden tehokkuus riippuu suurelta osin niiden nopeasta käyttöönotosta. Sen vuoksi komissio hyväksyisi nopeasti toimenpiteet asianmukaisten

todisteiden perusteella ja annettuaan asianomaisten liikenteenharjoittajien käyttää oikeuttaan tulla kuulluiksi.

Tiedonannon lopuksi todetaan EU:n keskeisimpänä viestinä, että se ei suvaitse yrityksiä horjuttaa demokraattisia arvojaan. Nykytilanteessa korostuvat yhtäältä humanitaarinen välttämättömyys toimia tilanteen helpottamiseksi Valko-Venäjän rajoilla ja toisaalta moraalinen velvollisuus estää vastaavien häikäilemättömien toimien toistuminen. Kaiken kaikkiaan EU:n vastaus Valko-Venäjän aggressiivisiin toimiin osoittaa, että hybridiuhkien torjuntaan tarvitaan kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Tiedonannossa korostetaan, että tulevaisuudessa EU tarvitsee yhä laajempaa pohdintaa hybridiuhkien torjuntavalmiuksien kehittämiseksi ja eri tilanteisiin riittävät työkalut, mukaan lukien turvallisuusunionin ja strategisen kompassin yhteydessä tehtävä työ.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-jaosto 3 (ulkosuhteet), kirjallinen menettely 2.–3.12.2021

EU-jaosto 6 (maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamisasiat), kirjallinen menettely 2.–3.12.2021

EU-jaosto 7 (oikeus- ja sisäasiat), kirjallinen menettely 2.–3.12.2021

EU-jaosto 13 (hybridiuhat), kirjallinen menettely 2.–3.12.2021

EU-ministerivaliokunta 14.12.2021

Eduskuntakäsittely

Kokonaisuuteen kuuluvista säädösehdotuksista annetaan erikseen U-kirjelmät.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Kokonaisuuteen kuuluvien säädösehdotusten vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön arvioidaan niitä koskevissa kirjelmissä.

Taloudelliset vaikutukset

Komission sekä ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan tiedonannolla ei tiedonantona ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Komissio ja korkea edustaja eivät myöskään ole esittäneet tiedonannossa arviota sen taloudellisista vaikutuksista kokonaisuutena. Tiedonannossa mainitut taloudelliset tuet ja avustukset vaikuttavat olevan EU:n talousarvion rahoitusohjelmista. Kokonaisuuteen kuuluvien säädösehdotusten vaikutuksia EU:n talousarvioon, valtion ja kuntien talouteen sekä muuhun julkiseen talouteen arvioidaan osana tulevia U-kirjelmiä.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

JOIN(2021) 32 final (komission sekä ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan yhteinen tiedonanto)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Katri Niskanen, SM/MMO, p. 0295 488 672

Jani Järäinen, SM/RO, p. 0295 421 134

Hannele Taavila, SM/PO, p. 0295 488 568

Renne Klinge, UM, p. 0295 350 274

Krista Widerholm, LVM, p. 0295 342 140

Jaana Jokelainen, VNK, p. 0295 160 329

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

Asiasanat	hybridiuhat, laitton maahanmuutto, muuttoliike, turvapaikanhakijat, Valko-Venäjä, rajavalvonta
Hoitaa	PLM, SM, UM, VNK
Tiedoksi	EUE, LVM, OKM, OM, SP, STM, TEM, TULLI, VM
