

Erityiskertomus

Europolin tuki muuttajien salakuljetuksen torjumiseksi:

Europolia arvostetaan kumppanina, mutta se käyttää tietolähteitä liian vähän ja mittaa tuloksia puutteellisesti



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

Sisällys

	Kohta
Tiivistelmä	I–X
Johdanto	01–15
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	16–21
Huomautukset	22–71
Europol toimii tiedonvaihtokeskuksena, mutta sen toimintaa hankaloittavat epätäydelliset tiedot ja yhteentoimivuusongelmat	22–48
Tietojenvaihto on edelleen kasvussa, mutta useat seikat vaikuttavat sen täydellisyyteen	23–32
Europol käyttää ulkoisia tietolähteitä riittämättömällä tavalla	33–39
Europolin kumppanit arvostavat Europolin tarjoamia tietoja, mutta yhteentoimivuusongelmat haittaavat tietojen vaikuttavaa jakamista	40–48
Kumppanit arvostavat Europolin strategista ja operatiivista tukea, vaikka tuloksia ei voida arvioida eivätkä menettelyt ole riittävän jäseneltyjä	49–71
Europol tarjoaa arvokasta tukea	50–53
Europolin operatiivisen ja strategisen tuen tuloksia on vaikea todentaa, sillä Europol ei mittaa niitä kattavasti	54–64
Europol ei dokumentoi tapausten valintaa täysimääräisesti	65–66
Europol koordinoi toimintaa kumppaniensa kanssa, mutta koordinaatio ei ole järjestelmällistä	67–71
Johtopäätökset ja suositukset	72–82
Liite	
Liite – Europolin raportointi ja tuloksellisuusindikaattorit muuttajien salakuljetuksen torjunnassa	

Lyhenteet

Sanasto

Komission, Euroopan ulkosuhdehallinnon, Frontexin, Eurojustin ja Europolin vastaukset

Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon vastaukset

Frontexin vastaukset

Eurojustin vastaukset

Europolin vastaukset

Tarkastuksen eteneminen

Tarkastusryhmä

Tiivistelmä

I Muuttajien salakuljetus, jota kuvataan myös laittoman maahanmuuton avustamiseksi, on kaikkialla maailmassa esiintyvä rikollisuuden muoto, jossa muuttajien elämä on vaarassa ja kansainvälisten rajojen koskemattomuus uhattuna. Muuttajien salakuljetus on yksi järjestäytyneiden rikollisryhmien kannattavimmasta rikollisuuden lajeista, ja siitä on tullut merkittävä humanitaarinen ja turvallisuuteen liittyvä haaste EU:lle viime vuosina. Vuosina 2015 ja 2016 EU:hun saapui ennennäkemätön määrä muuttajia. Enemmän kuin miljoona ihmistä ylitti EU:n rajat laittomasti. Europol on arvioinut, että muuttajien salakuljettajat olivat avustamassa suurinta osaa näistä saapumisista.

II Europol, lainvalvonta-alan yhteistyötä edistävä EU:n virasto, perusti vuonna 2016 ihmisten salakuljetusta tutkivan eurooppalaisen keskuksen. Tämän yksikön tehtävänä on antaa jäsenvaltioille ennakoivaa tukea sellaisten rikollisverkostojen hajottamisessa, jotka harjoittavat järjestäytyntä muuttajien salakuljetusta. Europolilla ei ole toimeenpanovaltuuksia (se ei voi pidättää rikollisia), joten se tukee jäsenvaltioita lähinnä toimimalla keskuksena, jonka kautta vaihdetaan rikolliseen toimintaan liittyviä tietoja. Lisäksi Europol koordinoi jäsenvaltioiden rikostutkintoja ja antaa tutkintoihin liittyvää operatiivista ja strategista tukea.

III Tilintarkastustuomioistuin arvioi, tarjosivatko Europol ja erityisesti muuttajien salakuljetusta tutkiva eurooppalainen keskus jäsenvaltioille vaikuttavaa tukea muuttajien salakuljetuksen torjumiseksi. Tarkastus kattoi vuodet 2016–2019, eli tarkastettava kausi alkaa vuodesta, jolloin Europol perusti kyseisen keskuksen. Lisäksi tutkittiin soveltuvin osin myös vuoden 2020 tietoja. Edellä mainittuun tarkastuksen pääkysymykseen haettiin vastausta kahdella alakysymyksellä:

- o Onko Europol toiminut vaikuttavalla tavalla keskuksena, jonka kautta muuttajien salakuljetusta koskevia tietoja on voitu vaihtaa?
- o Onko Europol koordinoinut ja tukenut vaikuttavalla tavalla muuttajien salakuljetuksen torjuntaa?

IV Yleisesti ottaen johtopäätöksenä on, että Europol tarjoaa arvokasta tukea mutta sen jatkuvana haasteena on, kuinka käyttää täysimääräisesti hyödyksi ulkoisia tietolähteitä. Sen antaman tuen tuloksia ei myöskään mitata järjestelmällisesti, minkä vuoksi niitä on vaikea todentaa. Tarkastuksella osallistutaan käynnissä olevaan keskusteluun siitä, miten EU:ssa hallinnoidaan maahanmuuttopaineita, ja tarkastuksen tuloksilla pyritään vahvistamaan Europolin asemaa jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten tehokkaana tukena. Johtopäätöksillä voi olla vaikutusta myös Europol-asetuksen tarkistukseen, joka on tällä hetkellä meneillään.

V Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaiset ja kolmannet osapuolet toimittivat Europolille aktiivisesti tietoja, joskin sitoutumisen taso vaihteli kumppanista toiseen. Tietojenvaihto kasvoi jatkuvasti vuosina 2016–2019. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tästä myönteisestä suuntauksesta huolimatta Europolin saamat tiedot eivät olleet riittävän kattavia. Tämä johtui siitä, että kahdenvälisiä neuvotteluja, jotka koskivat kansainvälisten sopimusten tekemistä painopistemaiksi valittujen EU:n ulkopuolisten maiden kanssa, oli ollut hankalaa saada käyntiin. Toinen syy oli se, että Europol ei ollut kyennyt keräämään ja analysoimaan tietoja suoraan yksityisiltä tahoilta.

VI Europolilla on eurooppalaisena rikollisuuteen liittyvien tietojen keskuksena oltava käytettävissään kaikki relevantit tietokannat. Tällä hetkellä tilanne on kuitenkin se, että Europolin käytettävissä ei ole kaikkia relevantteja ulkoisia tietolähteitä tai Europol ei käytä niitä riittävästi.

VII Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa kävi ilmi, että jäsenvaltiot ja EU:n ulkopuoliset maat arvostavat Europolilta saatuja tietoja, mutta Europolin ja jäsenvaltioiden tietokannat eivät ole vielä täysin yhteentoimivia. Tarkastuksessa havaittiin ongelmia myös tietojenvaihdossa muiden EU:n virastojen kanssa.

VIII Europolin kumppanit arvostavat Europolilta saatua strategista ja operatiivista tukea, mutta Europolin tuen tuloksia on vaikea todentaa, sillä Europol ei mittaa niitä kattavasti. Tämä johtuu siitä, että ei ole olemassa järjestelmällistä menettelyä, jonka mukaisesti jäsenvaltiot raportoisivat Europolin tuella saaduista tuloksista. Lisäksi Europolilta puuttuvat tuloksellisuusindikaattorit toimille, joilla se torjuu asiakirjaväärennöksiä ja rahanpesua – rikoksia, jotka myös liittyvät muuttajien salakuljetukseen. Niinpä Europolin tuloksia muuttajien salakuljetuksen torjunnan alalla ei kokonaisuutena mitata.

IX Europolin operatiivisessa tuessa on kyse jäsenvaltioiden ja EU:n ulkopuolisten kumppanimaiden tukemisesta sellaisten tapausten tutkinnassa, jotka voidaan määrittää ensisijaisiksi tai muiksi kuin ensisijaisiksi tapauksiksi. Asettamalla tapaukset tärkeysjärjestykseen asianmukaisten kriteerien perusteella Europol voi osoittaa resursseja sinne, missä niitä eniten tarvitaan. Menettely perustuu priorisointia tekevän henkilöstön ammatilliseen arvioon, mutta menettelyä ei dokumentoida täysimääräisesti, paitsi niiden ensisijaisten tapausten osalta, joissa tuki koskee erittäin merkittäviksi luokiteltuja kohteita (*high-value target*, HVT). Niinpä ei ole riittävästi todisteita siitä, että Europol ohjaisi resurssinsa tapauksiin, joissa niitä tarvitaan eniten.

X Edellä esitettyjen johtopäätösten perusteella tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että Europol

- käyttää kaikkia relevantteja ulkoisia tietolähteitä
- parantaa tietojenvaihtoaan kumppaneidensa kanssa
- kehittää salakuljetusta tutkivan eurooppalaisen keskuksen tuloksellisuusseuranta- ja -raportointia
- tekee tapausten priorisoinnista avoimempaa dokumentoimalla täysimääräisesti sen, miten tapaus määritellään ensisijaiseksi.

Johdanto

01 Ihmisten salakuljetusta EU:hun ja EU:ssa sekä ihmiskauppaa pidetään keskeisinä rikosuhkina EU:lle¹, ja ne kuuluvat neuvoston vuosien 2018–2021 prioriteetteihin vakavan ja järjestäytyneen kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa². Molemmissa käytetään ihmisiä voitonlähteenä. Muuttajien salakuljetus ja ihmiskauppa ovat kuitenkin kaksi eri rikosta (ks. *laatikko 1*).

Laatikko 1

Muuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan välinen ero

Muuttajien salakuljetuksessa, jota kuvataan myös laittoman maahanmuuton avustamiseksi, salakuljettajat auttavat tarkoituksellisesti muuttajia – näiden suostumuksella – saapumaan jäsenvaltion alueelle tai kulkemaan sen alueen kautta. Lisäksi salakuljetuksessa voi olla kyse siitä, että salakuljettajat auttavat tarkoituksellisesti ja maksua vastaan muuttajia oleskelemaan jäsenvaltion alueella. Tämä poikkeaa ihmiskaupasta, jossa ihmiskaupan harjoittajat pakottavat uhrinsa vakavaan hyväksikäyttöön mutta johon ei välttämättä liity rajan ylittämistä.

02 Muuttajien salakuljetus on rikollisuutta, jota esiintyy kaikkialla maailmassa. Salakuljetuksen yhteydessä muuttajien elämä on vaarassa ja kansainvälisten rajojen koskemattomuus uhattuna. Muuttajien salakuljetus on kannattava rikollisuuden muoto järjestäytyneille rikollisryhmille³, ja siitä on viime vuosina tullut merkittävä humanitaarinen ja turvallisuushaaste EU:lle.

03 Vuosina 2015 ja 2016 EU:hun saapui ennennäkemätön määrä muuttajia. EU:hun saapui yli miljoona ihmistä, joista suurin osa pakeni sotaa Syyriassa ja muissa maissa⁴. Yleisimmin käytetyt reitit kulkivat läntisen Välimeren, keskisen Välimeren, itäisen Välimeren ja Länsi-Balkanin kautta. Laittomat saapumiset EU:hun ovat vähentyneet yli 90 prosenttia tuosta hetkestä, mutta pitkään jatkunut taloudellinen epävakaus ja mahdollisuuksien puuttuminen kehittyvissä maissa yhdessä covid-19-kriisin

¹ Europol (2017), *European Union serious and organised crime threat assessment*.

² Neuvoston päätelmät järjestäytyneen ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjuntaa koskevien EU:n prioriteettien asettamisesta vuosiksi 2018–2021 (18.5.2017).

³ Yhdistyneiden Kansakuntien huume- ja rikostoimisto, *Smuggling of Migrants*, 2011.

⁴ Euroopan komission tietosivu *EU ja muuttoliikekriisi*, 2017.

vaikutusten kanssa voivat keskipitkällä aikavälillä saada aikaan sen, että laitton maahanmuutto EU:hun lisääntyy⁵.

04 Muuttajien salakuljetuksen luonteeseen kuuluu se, että sitä harjoitetaan salassa, joten sitä on vaikea mitata. Europol arvioi, että noin 90 prosenttia ihmisistä, jotka ylittävät EU:n rajan laittomasti, käyttää apunaan muuttajien salakuljettajia eli pääsääntöisesti rikollisryhmiä. Tällaiset ryhmät osallistuvat myös muuhun rikollisuuteen, esimerkiksi asiakirjaväärennösten tekemiseen tai ihmiskauppaan.

05 Muuttajien salakuljettajat, jotka avustavat pääsyssä EU:hun, ovat lähtöisin yli 122 maasta. Eri raporteissa esitetään erilaisia arvioita salakuljetustoiminnan laajuudesta. Eri puolilla EU:ta toimivien verkostojen on arvioitu pelkästään vuonna 2015 ansainneen salakuljetuksella kaikkiaan 4,7–5,7 miljardia euroa⁶.

06 Muuttajien salakuljetuksen torjumiseksi toteutettavat lainvalvontatoimet ovat jäsenvaltioiden vastuulla. EU:n tehtävänä on tukea jäsenvaltioita tässä torjuntatyössä. Muuttajien salakuljetuksen vastaiset EU:n toimet edellyttävät koordinoitua lähestymistapaa. Toimiin osallistuu useita toimielimiä, kuten Euroopan unionin neuvosto, Euroopan parlamentti ja komissio⁷. Lisäksi mukana on useita virastoja, kuten Europol, Euroopan raja- ja merivartiovirasto Frontex, Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön virasto Eurojust, Euroopan meriturvallisuusvirasto EMSA, tietotekniikkavirasto eu-LISA ja Euroopan unionin lainvalvontakoulutusvirasto CEPOL. Toimintaan osallistuu myös muita tahoja, kuten Euroopan ulkosuhdehallinto sekä yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan operaatioita.

07 Tärkein EU:n säädös, joka koskee muuttajien salakuljetusta, on avustamisdirektiivi⁸. Siinä edellytetään, että kunkin jäsenvaltion on säädettävä asianmukaisista seuraamuksista niille, jotka tarkoituksellisesti auttavat henkilöä (muun kuin EU-maan kansalaista) lainvastaisesti saapumaan EU:n jäsenvaltion alueelle,

⁵ Ihmisten salakuljetusta tutkivan eurooppalaisen keskuksen 4. vuosikertomus, 2020.

⁶ Europol (2017), Vakavaa ja järjestäytyynyttä rikollisuutta koskeva Euroopan unionin uhkakuva-arvio, s. 50.

⁷ Muutto- ja sisäasioiden pääosasto (HOME), oikeus- ja kuluttaja-asioiden pääosasto (JUST), kansainvälisten kumppanuuksien pääosasto (INTPA), naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto (NEAR).

⁸ Neuvoston direktiivi 2002/90/EY, annettu 28 päivänä marraskuuta 2002, laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen määrittelystä, EUVL L 328.

kulkemaan sen alueen kautta tai oleskelemaan sen alueella⁹. Vaikka avustamisdirektiivissä määritetään yleiset periaatteet ja annetaan mahdollisuus jättää humanitaarisen avun tapaukset soveltamisalan ulkopuolelle, jokaisella jäsenvaltiolla on oma määritelmänsä siitä, mitä pidetään muuttajien salakuljetuksena¹⁰.

08 Jäsenvaltiot, EU:n toimielimet ja virastot sekä muut keskeiset osapuolet, kuten Interpol ja EU:n ulkopuoliset maat, tekevät yhteistyötä EU:n jäsenvaltioiden toteuttaman foorumin puitteissa. Foorumi, joka on monialainen ja jonka rakenne muotoutuu tilanteen mukaisesti, on nimeltään EMPACT (*European multidisciplinary platform against criminal threats*, Euroopan monialainen rikosuhkien torjuntafoorumi). EMPACT suunnittelee nelivuotisia toimintapoliittisia syklejä kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi EU:ssa.

09 Europol¹¹ on yksi EU:n tärkeimmistä toimijoista muuttajien salakuljetuksen torjunnassa. Sen tehtävänä on tukea jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisia ja edistää yhteistyötä vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Europolilla ei ole toimeenpanovaltuuksia, sillä kyseiset valtuudet kuuluvat jäsenvaltioille.

10 Kun laitton maahanmuutto helmikuussa 2016 kasvoi voimakkaasti, Europol perusti muuttajien salakuljetusta tutkivan eurooppalaisen keskuksen (*European Migrant Smuggling Centre*, jäljempänä 'EMSC'). EMSC tuli osaksi Euroopan vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntakeskusta, joka on yksi Europolin operaatio-osastoista.

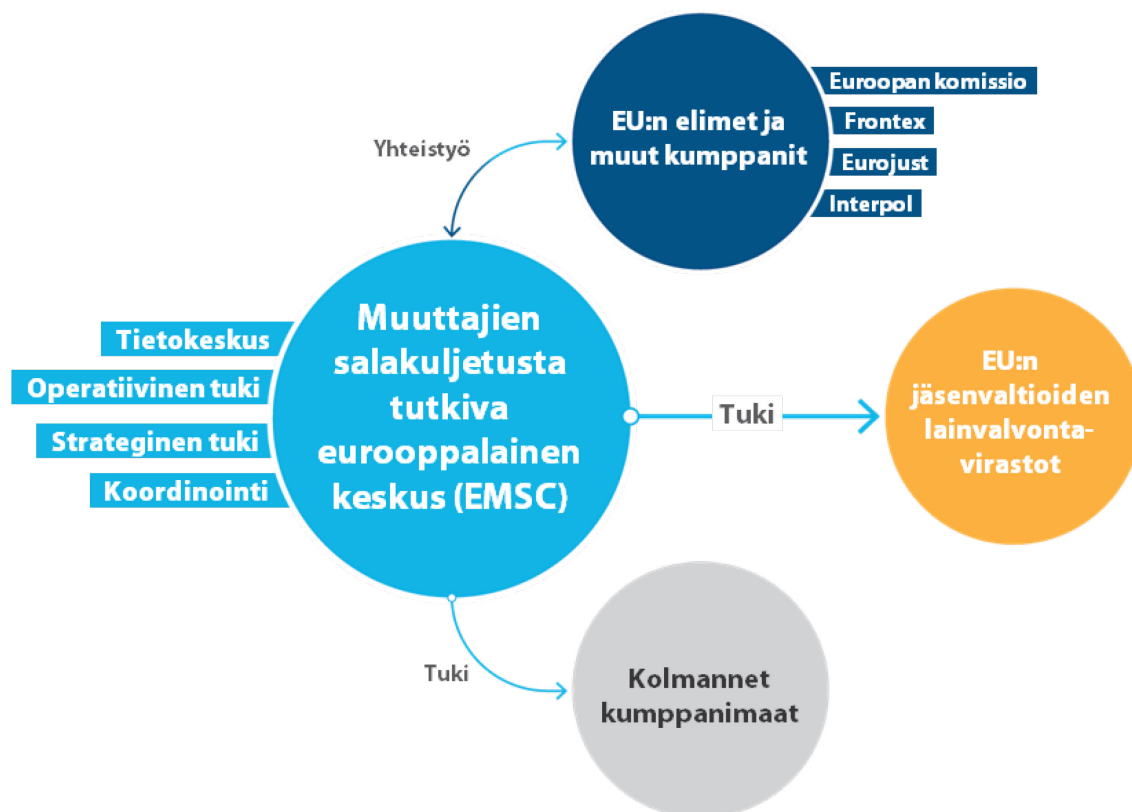
11 EMSC:n tarkoituksena on tukea EU:n jäsenvaltioita muuttajien salakuljetukseen osallistuvien rikollisverkostojen etsimisessä ja hajottamisessa. Tässä tarkoituksessa se auttaa jäsenvaltioita ja EU:n ulkopuolisia kumppanimaita toimissa, joilla mahdollistetaan tietojenvaihto ja koordinointi muuttajien salakuljetuksen torjuntaan liittyvissä operaatioissa. Lisäksi se edistää parempaa yhteistyötä jäsenvaltioiden, EU:n ulkopuolisten kumppanimaiden ja muiden eurooppalaisten virastojen välillä (ks. [kaavio 1](#)).

⁹ Avustamisdirektiivi, 1 artikla.

¹⁰ Euroopan parlamentin tutkimus, Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalization of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update.

¹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/794, annettu 11 päivänä toukokuuta 2016, Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastosta (Europol).

Kaavio 1 – EMSC:n tehtävä muuttajien salakuljetuksen torjunnassa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

12 EMSC vastaa kahdesta foorumista, joita kutsutaan analyysihankkeiksi ja joista kumpikin keskittyy tiettyyn rikollisuuden lajiin: toinen muuttajien salakuljetukseen ja toinen ihmiskauppaan (jälkimmäistä kutsutaan *Phoenix*-analyysihankkeeksi). Analyysihankkeilla tuetaan jäsenvaltioiden tutkintoja monin tavoin, muun muassa operatiivisella analyysillä ja paikan päällä tehtävillä toimilla. Kukin analyysihanke perustuu säännöstöön, jossa määritetään hankkeen tavoite ja tietojensaantioikeudet, mukaan lukien se, mitä tietoja analyysihankkeessa voidaan käsitellä ja mitkä jäsenvaltiot ja assosioituneet kolmannet osapuolet voivat osallistua siihen. EMSC:n vuotuinen talousarvio on pysynyt kolmena viime vuotena vakaana eli se on ollut hiukan yli 10 miljoonaa euroa. Määrä on kattanut myös henkilöstökulut, jotka ovat aiheutuneet keskimäärin 48 työntekijästä kyseisten kolmen vuoden aikana.

13 Myös muut Europolin operatiiviset yksiköt tukevat muuttajien salakuljetuksen torjuntaa. Operaatiokeskus tekee saapuvien tietojen ristiintarkistuksia, ja strategisten analyysien tiimi koordinoi strategista analyysia. Yksikkö, joka vastaa internetsisältöjä koskevista ilmoituksista (EU IRU), auttaa EMSC:tä torjumaan sellaisia muuttajien salakuljetukseen liittyviä toimia, jotka perustuvat internetiin.

14 Yksi Europolin tärkeimpiä tehtäviä on toimia EU:n keskuksena, jonka välityksellä sen kumppanit voivat vaihtaa rikolliseen toimintaan liittyviä tietoja. Europol toimittaa operatiivisia tietoja lähinnä edistääkseen jäsenvaltioiden välistä tietojenvaihtoa, sillä tietojen jakamiseen muiden sidosryhmien (esimerkiksi EU:n virastojen tai EU:n ulkopuolisten maiden) kanssa sovelletaan ehtoja, joista on määrätty erityisissä yhteistyösopimuksissa ja työjärjestelyissä.

15 Kolme keskeistä teknologista pilaria, jotka liittyvät Europolin jäsenvaltioille antamaan tukeen, ovat Europolin tietojärjestelmä, Europolin analysointijärjestelmä ja suojatun tiedonvaihdon verkkosovellus (ks. [laatikko 2](#) ja [kaavio 2](#)).

Laatikko 2

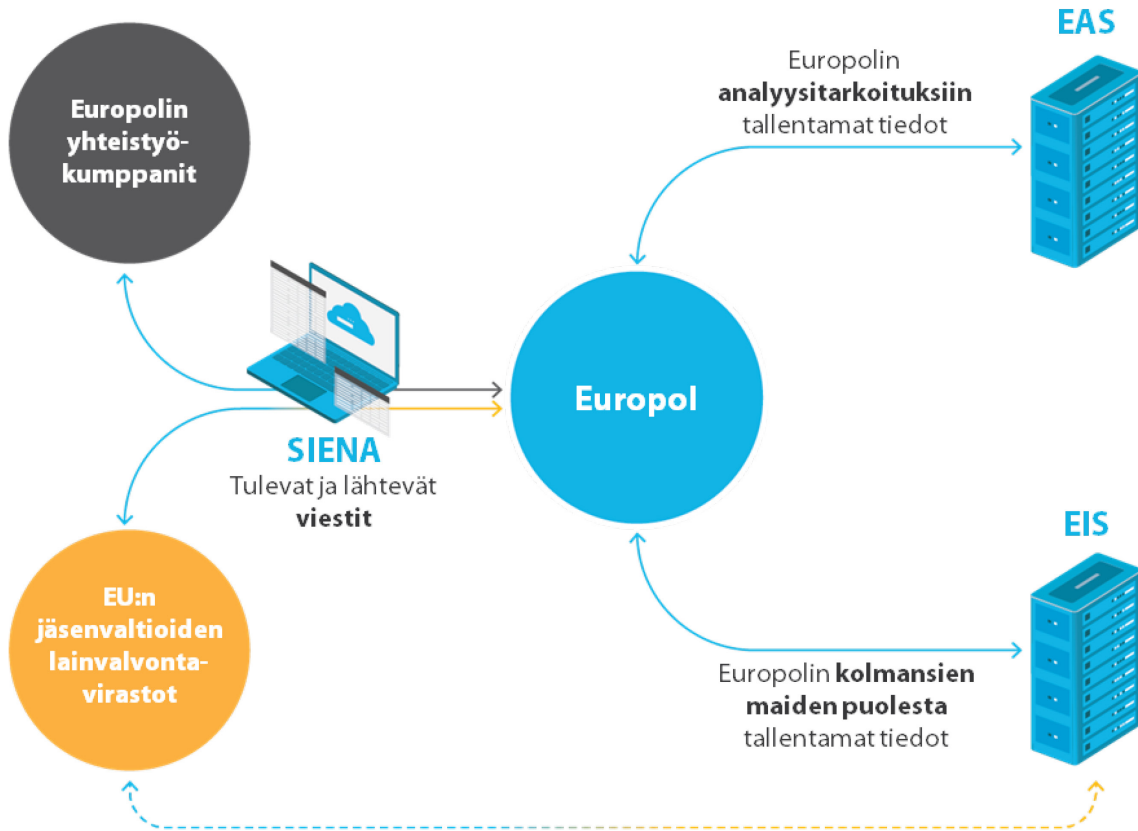
Europolin tietokeskuksen kolme pääpilaria

Europolin tietojärjestelmä (EIS) on keskitetty tietokanta, jossa on rikollisuuteen liittyviä ja tiedustelutietoja. Tietokanta kattaa kaikki ne rikollisuuden alat, joiden torjuminen kuuluu Europolin toimeksiantoon. EIS on viitejärjestelmä, josta voi tarkastaa, onko jossakin muussa jäsenvaltiossa saatavilla tietoja tietystä henkilöstä tai kiinnostuksen kohteena olevasta tavarasta tai asiasta (esimerkiksi autosta, puhelimesta tai sähköpostiviestistä). Sekä Europol että jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaiset käyttävät järjestelmässä saatavilla olevia tietoja ja syöttävät järjestelmään uusia tietoja.

Europolin analyysijärjestelmä (EAS) on operatiivinen tietojärjestelmä, johon tallennetaan Europolin kumppaneiden toimittamia tietoja (esimerkiksi epäiltyjen nimiä ja osoitteita) ja jota voi käyttää vain Europolin henkilöstö. Sitä käyttävät analyysihankkeiden operatiiviset analyytikot (myös muuttajien salakuljetusta käsittelevässä analyysihankkeessa).

Suojatun tiedonvaihdon verkkosovellus (SIENA) on suojattu sähköinen viestintäjärjestelmä, jota jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaiset käyttävät tietojen vaihtamiseen keskenään ja Europolin kanssa. SIENA-järjestelmässä jaetut tiedot voidaan syöttää EIS- ja EAS-järjestelmiin tai tiedot voidaan jakaa kahdenvälisesti ilman Europolin osallistumista. Jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaiset voivat syöttää tietoja myös suoraan EIS-järjestelmään käyttämättä SIENA-järjestelmää.

Kaavio 2 – EIS-, EAS- ja SIENA-järjestelmien välinen toiminta



Lähde: Tilintarkastustuomioistuimen tarkastajat.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

16 Tämän tuloksellisuustarkastuksen tarkoituksena oli selvittää, tukiko Europol jäsenvaltioita vaikuttavasti muuttajien salakuljetuksen torjunnassa. Tähän pääasialliseen tarkastuskysymykseen haettiin vastausta kahdella alakysymyksellä:

- 1) Onko Europol toiminut vaikuttavalla tavalla keskuksena, jonka kautta muuttajien salakuljetusta koskevia tietoja on voitu vaihtaa?
- 2) Onko Europol koordinoinut ja tukenut vaikuttavalla tavalla muuttajien salakuljetuksen torjuntaa?

17 Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa nyt ensimmäistä kertaa Europolin operatiivisia toimia ja näin ollen ensimmäistä kertaa myös EMSC:n ja muiden Europolin yksiköiden toimintaa muuttajien salakuljetuksen torjunnan alalla. Tarkastuksella pyritään osallistumaan käynnissä olevaan keskusteluun siitä, miten EU:ssa hallinnoidaan maahanmuuttopaineita, ja tarkastuksen tuloksilla pyritään vahvistamaan Europolin asemaa jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten vaikuttavana tukena. Johtopäätöksillä voi olla vaikutusta myös Europol-asetuksen tarkistukseen, joka on tällä hetkellä meneillään.

18 Tarkastuksessa keskitytään muuttajien salakuljetuksen torjuntaan, eikä se kata ihmiskauppaa. Tarkastus käsittää kauden, joka alkaa EMSC:n perustamisesta vuonna 2016 ja päättyy vuoteen 2019. Myös vuoden 2020 tietoja on tutkittu, jos niitä on ollut saatavilla. Lisäksi selvitettiin, minkälaista yhteistyötä Europol teki muiden EU-elimien kanssa muuttajien salakuljetuksen torjunnassa. Edellä esitettyihin kysymyksiin vastaamiseksi tutkittiin myös tuloksellisuuden seuranta- ja raportointikehystä siltä osin kuin se koski Europolin toimintaa muuttajien salakuljetuksen torjunnassa.

19 Tarkastuksen havainnot perustuvat tilastotietojen analyysiin, jonka tukena on käytetty asiakirja-aineistoa ja haastatteluja keskeisten sidosryhmien kanssa. Tyytyväisyyttä viraston palveluihin arvioitiin kyselytutkimuksessa saatujen vastausten perusteella. Kysely lähetettiin 27 jäsenvaltion lainvalvontaviranomaisille sekä 13:n EU:n ulkopuolisen maan viranomaisille (Albania, Georgia, Islanti, Israel, Moldova, Montenegro, Norja, Pohjois-Makedonia, Serbia, Sveitsi, Turkki, Ukraina ja Yhdistynyt kuningaskunta). Kyselytutkimukseen vastasivat yhtä lukuun ottamatta kaikki näistä 40 maasta.

20 Videoneuvotteluja järjestettiin tarkastuskohteiden ja keskeisten sidosryhmien kanssa, muun muassa Europolin, Eurojustin, Euroopan ulkosuhdehallinnon, HOME-pääosaston, JUST-pääosaston, Frontexin, Interpolin ja Wienissä sijaitsevan yhteisen operatiivisen toimiston kanssa. Paikalla tehdyt tarkastuskäynnit eivät olleet mahdollisia covid-19-pandemiaan liittyvien rajoitusten takia, joten videoneuvotteluita järjestettiin myös Serbian (kauttakulkumaa), Espanjan (etulinjan maa) ja Saksan (kohdemaana) lainvalvontaviranomaisten kanssa.

21 Koska Europolin käsittelemät operatiiviset henkilötiedot ovat arkaluonteisia, kyseisten tietojen tarkkuuden ja merkityksellisyyden arviointi ei kuulunut tarkastuksen piiriin. Tämän takia tietojen yleistä laatua näiden kahden näkökohdan kannalta ei voitu tarkastaa.

Huomautukset

Europol toimii tiedonvaihtokeskuksena, mutta sen toimintaa hankaloittavat epätäydelliset tiedot ja yhteentoimivuusongelmat

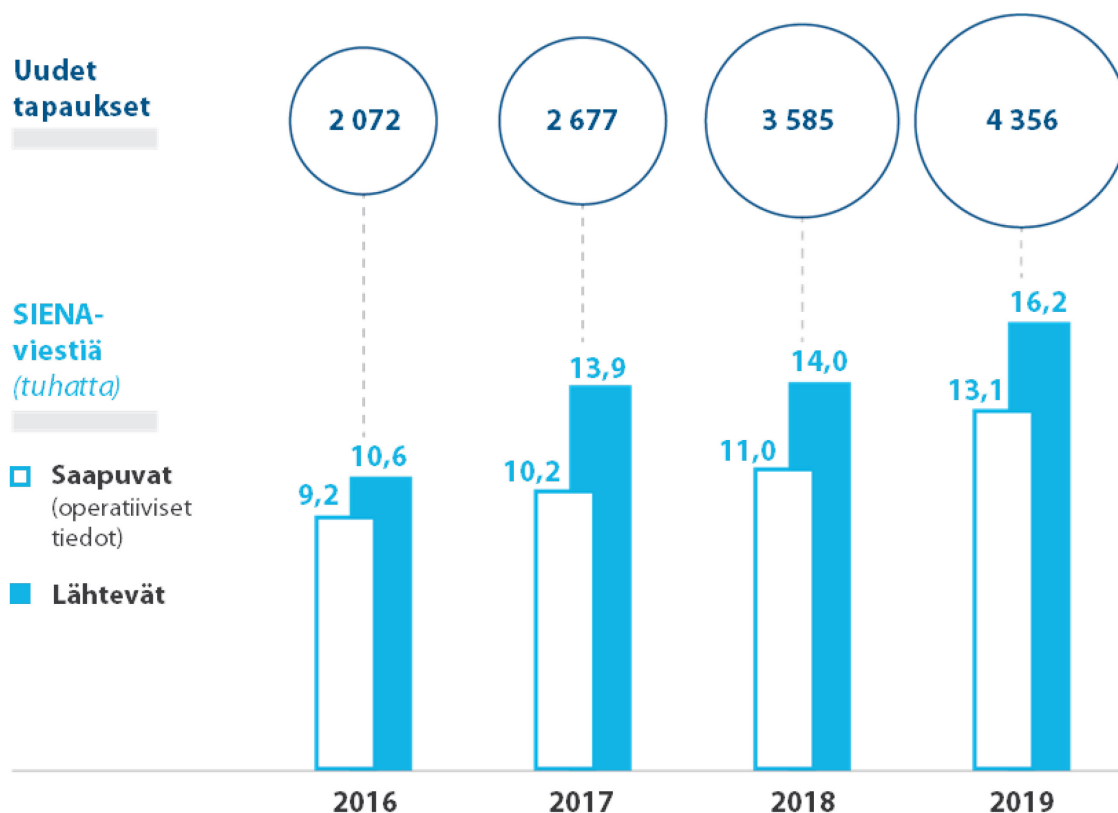
22 Täyttääkseen tehtävänsä eurooppalaisena tietokeskuksena, joka tuottaa rikolliseen toimintaan liittyvää informaatiota, Europolin olisi saatava riittävästi tietoja jäsenvaltioilta ja EU:n ulkopuolisilta mailta. Lisäksi sen olisi saatava käyttöönsä kaikki relevantit tietolähteet. Europolin tarjoaman palvelun arvo riippuu pitkälti siitä, miten aktiivisesti Europolin kumppanit vaihtavat tietoja Europolin kanssa. Seuraavissa kohdissa tutkitaan,

- a) miten aktiivisesti Europolin kumppanit vaihtavat tietoja viraston kanssa
- b) onko Europolilla käytössään kaikki keskeiset tietolähteet
- c) ovatko jäsenvaltiot ja EU:n ulkopuoliset kumppanimaat tyytyväisiä virastolta saatuihin tietoihin.

Tietojenvaihto on edelleen kasvussa, mutta useat seikat vaikuttavat sen täydellisyyteen

23 Europol saa yhä enemmän SIENA-järjestelmän välityksellä lähetettyjä viestejä. Niiden viestien määrä, joissa Europolille on lähetetty operatiivisia tietoja konkreettisista rikostutkinnoista, on ollut jatkuvasti kasvussa. Sama koskee Europolista sen kumppaneille lähetettyjen viestien määrää. Tämän seurauksena niiden viestien määrä, jotka koskevat muuttajien salakuljetukseen liittyviä uusia tapauksia, on kasvanut, kuten *kaaviosta 3* näkyy. Kaikki EU:n jäsenvaltiot sekä ne EU:n ulkopuoliset maat, joiden kanssa Europol on tehnyt operatiivisia sopimuksia, syöttävät tietoja Europolin tietokantoihin.

Kaavio 3 – Muuttajien salakuljetusta koskevien SIENA-viestien vaihto Europolin ja kaikkien sen kumppanien välillä vuosina 2016–2019



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi Europolin tietojen perusteella.

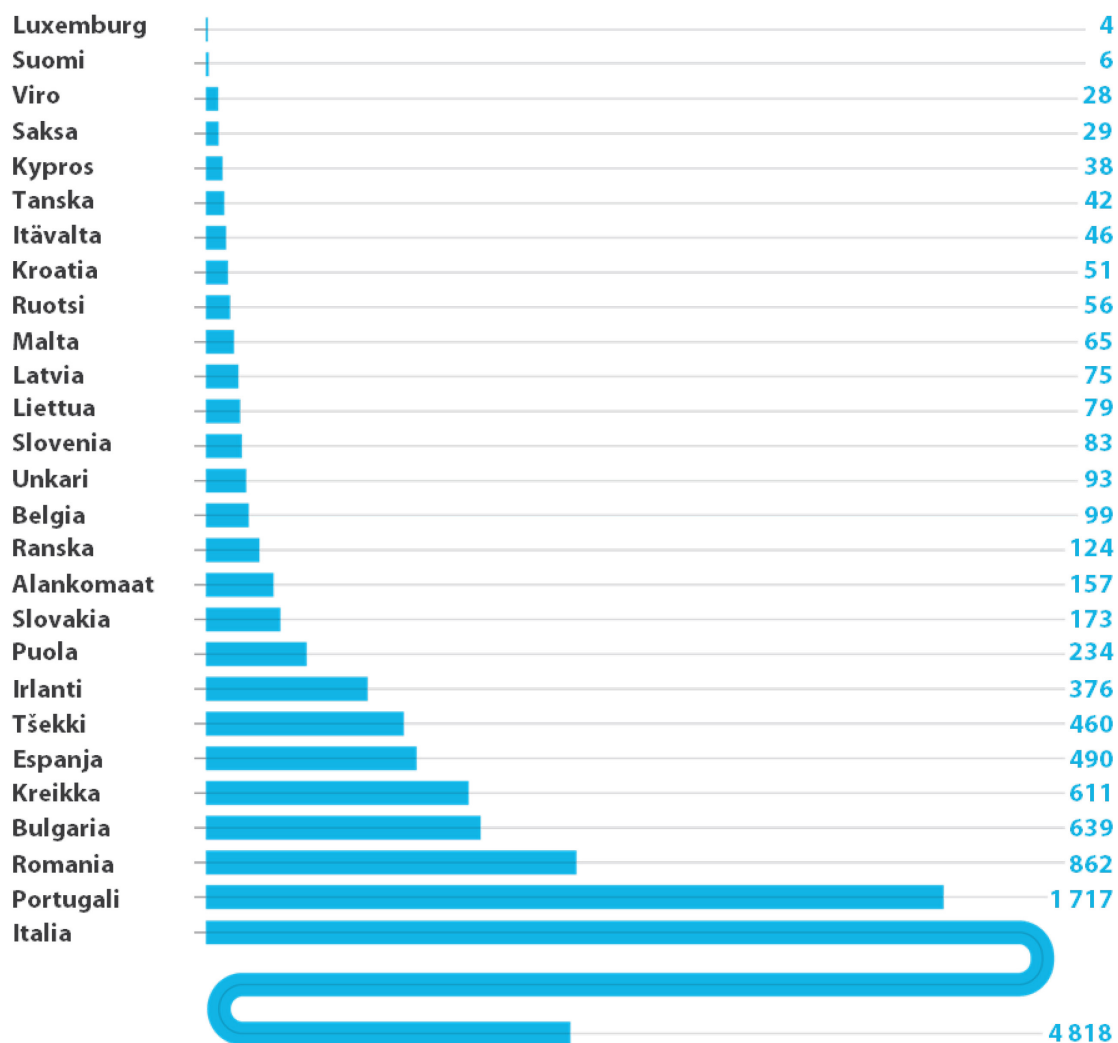
24 Näistä myönteisistä suuntauksista huolimatta havaittiin seikkoja, jotka vähensivät Europolin saamien tietojen täydellisyyttä. Useimmat seikat eivät liity pelkästään muuttajien salakuljetuksen torjuntaan, eikä Europol voi vaikuttaa niihin. Tärkeimpiä seikkoja ovat seuraavat:

- Jäsenvaltioiden aktiivisuus tietojen syöttämisessä Europolin tietokantoihin vaihtelee.
- Neuvotteluja, jotka koskevat kansainvälisten sopimusten tekemistä painopistemaiksi valittujen EU:n ulkopuolisten maiden kanssa, on ollut hankala saada käyntiin.
- Europol ei ole kyennyt keräämään ja analysoimaan tietoja suoraan yksityisiltä tahoilta.

25 Jäsenvaltioiden aktiivinen osallistuminen on keskeistä, jotta voidaan varmistaa, että Europolilla on käytettävissään kaikki tiedot. Useat sidosryhmät mainitsivat, että jäsenvaltioiden olisi toimitettava Europolille enemmän operatiivisia tietoja. Sille, että tietoja ei voida jakaa Europolin kanssa tai toimintaa ei voida käynnistää kahdenvälisesti muiden jäsenvaltioiden kanssa, voi useinkin olla päteviä operatiivisia tai oikeudellisia syitä. Esimerkiksi organisaatioon tai hallintoon liittyvää viestintää ei ole tarpeen toimittaa Europolille. Tutkijat eivät välttämättä saa syyttäjältä lupaa arkaluonteisten tietojen jakamiseen tutkinnan alkuvaiheissa. Tietojenkäsittelyperiaatteita, jotka ovat rajoittavia, saatetaan soveltaa, jotta käynnissä oleva tutkinta ei vaarantuisi tai jotta kansalliset turvallisuusedut pysyisivät suojattuina. Jotkin tiedot eivät myöskään kuulu Europolin toimivaltuuksien piiriin.

26 Se, miten paljon jäsenvaltiot jakavat tietoja, riippuu kuitenkin myös niiden tiedonjakoarkkitehtuurista. Joissakin jäsenvaltioissa ei ole kehitetty automatisoituja tietojen latausohjelmia, mikä merkitsee, että kaikki tiedot on syötettävä käsin EIS- tai SIENA-järjestelmään. Tällainen hallinnollinen taakka vaikuttaa siihen, miten halukkaasti jäsenvaltiot toimittavat tietoja Europolille. Lisäksi joissakin maissa Europolin järjestelmiin pääsy tapahtuu keskitetysti, kun taas toisissa tutkijat pääsevät järjestelmiin suoraan. Tätä havainnollistetaan *kaaviossa 4*, josta käy ilmi, että jäsenvaltioiden välillä on suuria eroja siinä, miten monta SIENA-yhteyspistettä lainvalvonnasta vastaavilla virkamiehillä on käytettävissään. Yhteyspisteiden pieni määrä rajoittaa kyseisten virkamiesten mahdollisuuksia lähettää relevantteja tietoja Europolille ajoissa.

Kaavio 4 – Lainvalvonnasta vastaavien virkamiesten lukumäärä SIENA-käyttäjätiliä kohden

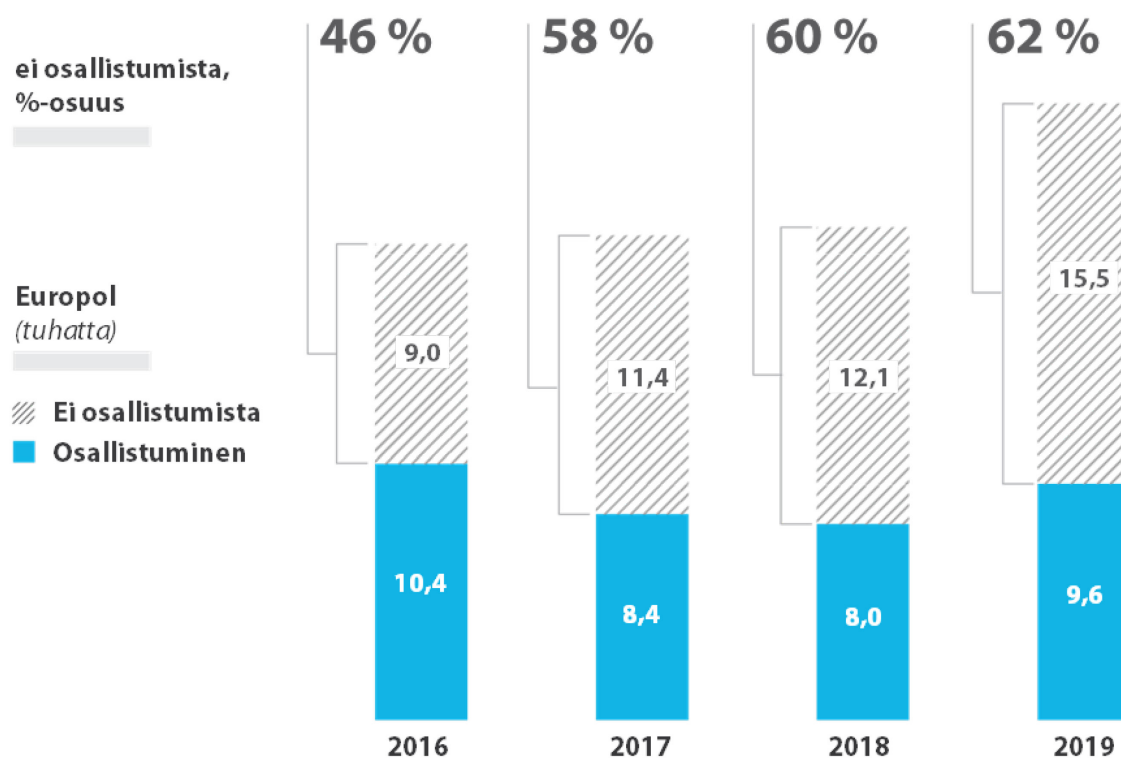


Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi Europolin tietojen (heinäkuulta 2020) ja Eurostatin tietojen perusteella.

27 Tietojen täydellisyyteen vaikuttaa myös se, että tiedot ovat käytettävissä viiveellä. Lisäksi Europol saa jotkin tiedostot/tiedot muodoltaan jäsentämättöminä. Tämän takia Europolin henkilöstön on syötettävä kyseiset tiedot tietokantoihin manuaalisesti. Europol on kehittänyt uuden välineen (*Data Intake Utility*, tietojen vastaanottamisen työkalu), jonka avulla tiedot on jatkossa helpompi jäsentää ennen niiden syöttämistä SIENA-järjestelmään.

28 Lisäksi tarkastajat havaitsivat, että jäsenvaltioiden kahdenvälinen tietojenvaihto, jossa viestejä ei lähetetä kopioina Europolille, on kasvussa. Tällaisten viestien osuus kokonaisuudessaan kasvoi vuosien 2016–2019 välillä 46 prosentista 62 prosenttiin, mutta määrä vaihteli jäsenvaltiosta toiseen (ks. [kaavio 5](#)).

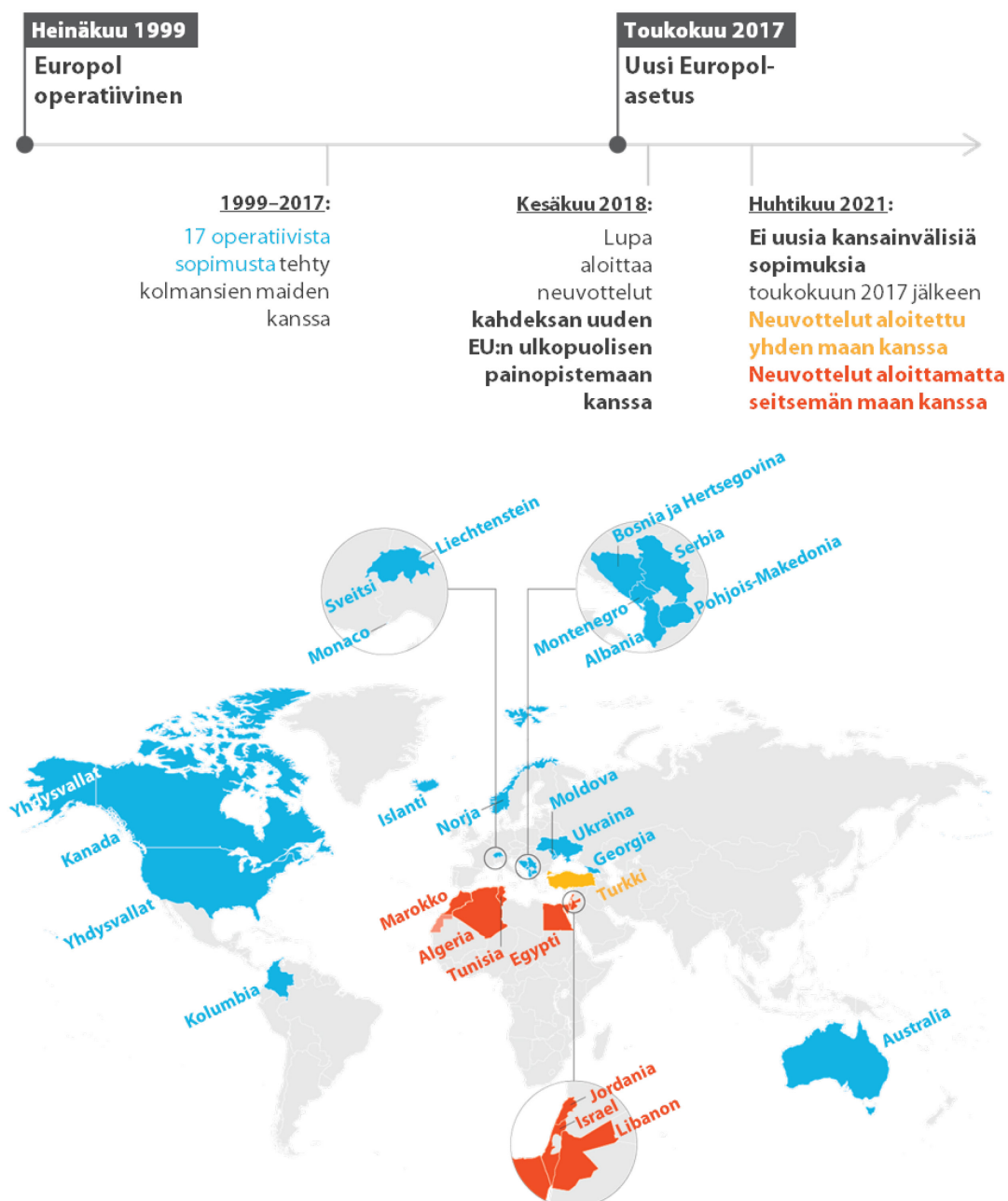
Kaavio 5 – EU:n jäsenvaltioiden lähettämät SIENA-viestit, jotka koskevat muuttajien salakuljetusta, ja niiden viestien osuus, joista ei lähetetty kopiota Europolille



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi Europolin tietojen perusteella.

29 Jotta Europol voisi tukea vaikuttavalla tavalla muuttajien salakuljetuksen torjuntaa, sillä on oltava käytettävissään operatiivisia tietoja, jotka liittyvät alkuperä- ja kauttakulkumaissa tehtyihin rikostutkintoihin. Tätä varten Europol on aiemman lainsäädännön nojalla allekirjoittanut EU:n ulkopuolisten maiden kanssa 17 sopimusta. Se on määrittänyt painopisteeksi kahdeksan muuta EU:n ulkopuolista maata, joiden kanssa olisi tehtävä kansainväliset sopimukset (ks. [kaavio 6](#)). Komissio suosittelee joulukuussa 2017, että neuvosto antaisi valtuudet neuvottelujen aloittamiseen kyseisten maiden kanssa. Neuvosto teki näin kesäkuussa 2018. Kuitenkin vuoden 2021 heinäkuuhun mennessä komissio oli aloittanut neuvottelut vain yhden maan kanssa.

Kaavio 6 – Operatiiviset sopimukset EU:n ulkopuolisten maiden kanssa (nykytilanne)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Europolin tietojen perusteella.

30 Henkilötietojen vaihdon käsittävien kansainvälisten sopimusten tekeminen on mutkikasta, sillä tällaisia sopimuksia voidaan tehdä vain sellaisten maiden kanssa, joiden tarjoama tietosuojan taso vastaa olennaisilta osiltaan EU:n vaatimuksia¹². Ilman kansainvälistä sopimusta EU:n ulkopuoliset maat eivät kuitenkaan saa juurikaan etuja operatiivisten tietojen jakamisesta Europolin kanssa, sillä virasto ei voi vastineeksi saamistaan tiedoista lähettää kyseisille maille järjestelmällisesti henkilötietoja sisältävää dataa¹³.

31 Europolilla on vaikeuksia saada muuttajien salakuljetukseen liittyviä henkilötietoja myös yksityisiltä tahoilta (esimerkiksi verkkopalvelujen tarjoajilta). Europol voi vastaanottaa henkilötietoja yksityisiltä osapuolilta epäsuorasti kansallisen poliisiyksikön tai viranomaisen kautta. Jos yksityiset osapuolet kuitenkin toimittavat tietoja suoraan Europolille omasta aloitteestaan (esimerkiksi jos internetpalveluntarjoaja ilmoittaa ennakoivasti Europolille muuttajien salakuljetukseen liittyvästä laittomasta verkkosisällöstä), virasto voi käsitellä tiedot ainoastaan määrittääkseen asiaan kuuluvan kansallisen poliisiyksikön tai viranomaisen¹⁴. Europol ei voi käsitellä tietoja analyysia tai vertailua varten, ja sen on poistettava tiedot neljän kuukauden kuluessa, ellei jäsenvaltio tai EU:n ulkopuolisen maan viranomainen toimita tietoja uudelleen. Tästä voi aiheutua viivästyksiä, ja tiedot voivat loppujen lopuksi vanhentua tai muuttua merkityksettömiksi tutkinnan kannalta.

32 Uudelleenlaaditussa Europol-asetuksessa vuodelta 2020 komissio ehdotti, että Europolin olisi voitava vastaanottaa henkilötietoja yksityisiltä osapuolilta, tiedottaa kyseisille yksityisille osapuolille puuttuvista tiedoista ja pyytää jäsenvaltioita pyytämään muita yksityisiä osapuolia toimittamaan lisätietoja¹⁵. Kesäkuussa 2021 asetusluonnokseen liittyvä lainsäädäntötyö oli meneillään Euroopan parlamentissa ja neuvostossa.

¹² Tuomio asiassa C-311/18 Data Protection Commissioner vastaan Facebook Ireland Ltd ja Maximilian Schrems, annettu 16 päivänä heinäkuuta 2020, erityisesti 104–108 kohta.

¹³ Poikkeuksista säädetään Europol-asetuksen 25 artiklassa.

¹⁴ Europol-asetuksen 26 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

¹⁵ COM(2020) 796 final, 9.12.2020, 26 artikla.

Europol käyttää ulkoisia tietolähteitä riittämättömällä tavalla

33 Europolilla, joka on rikollisuutta koskevan tiedonvaihdon eurooppalainen keskus, on oltava käytettävissään kaikki relevantit ulkoiset tietokannat (eli muiden kuin Europolin tietokannat). Se tarvitsee kyseisiä tietokantoja kerätäkseen tietoja ja ristiintarkastaakseen niitä kaikkien relevanttien tietolähteiden kanssa. Tällaiset ulkoiset tietokannat esitellään *laatikossa 3* ja *kaaviossa 7*. Edellä sanottu on totta varsinkin silloin kun EU:n ulkopuolisista maista saatuja tietoja on verrattava relevantteihin EU:n tietokantoihin. Tällä hetkellä Europolin käytettävissä ei ole kuitenkaan kaikkia relevantteja tietolähteitä, ja joitakin kyseisistä tietolähteistä Europol ei käytä riittävästi.

Laatikko 3

Muuttajien salakuljetusta koskevien tietojen ulkoiset lähteet

Schengenin tietojärjestelmä (SIS II) on tärkein Schengen-alueen rajavalvonta-, tull- ja poliisiviranomaisten työtä tukeva järjestelmä. Se sisältää tietoja henkilöistä (esimerkiksi luovutuspyyntöjen alaisista henkilöistä tai tietyillä alueilla ei-toivotuista henkilöistä tai kadonneista alaikäisistä) sekä tietoja kadonneista, varastetuista tai kavalletuista ampuma-aseista, henkilöllisyysasiakirjoista, moottoriajoneuvoista ja seteleistä. Kansalliset viranomaiset voivat vaihtaa lisätietoja yhteyspisteiden verkostossa, jota kutsutaan **SIRENE-verkostoksi** (*Supplementary Information Request at the National Entries*, kansallisella tasolla esitetyt lisätietopyynnöt).

Eurooppalainen järjestelmä sormenjälkitietojen vertailua varten (EURODAC) on hallinnollinen järjestelmä, jota käytetään pääasiallisesti muuttajien rekisteröimiseen näiden ylittäessä EU:n ulkorajan laittomasti ja turvapaikan hakemisen yhteydessä.

Viisumitietojärjestelmä (VIS) on hallinnollinen järjestelmä Schengen-viisumien myöntämiseen.

Matkustajarekisteritiedot (PNR) ja matkustajien ennakkotiedot (API) ovat lentomatkustajien tietoja sisältäviä järjestelmiä.

Prüm-järjestelmä on sovitun yhteistyön järjestelmä, jonka välityksellä jäsenvaltiot vaihtavat DNA:han, sormenjälkiin ja autoihin liittyviä tietoja.

Interpol hallinnoi 19:ää tietokantaa, joihin pääsy tapahtuu **I24/7**-nimisen suojatun viestintäjärjestelmän kautta.

34 Europol käyttää aktiivisesti SIS II -järjestelmää, johon se sai täydet käyttöoikeudet syyskuussa 2020. Europol liitettiin maaliskuussa 2021 SIRENE-verkostoon, minkä myötä virasto voi vaihtaa tietoja verkoston yhteyspisteiden eli SIRENE-toimistojen kanssa. Jäsenvaltioilla on lakisääteinen velvollisuus ilmoittaa Europolille tiedoista (ns. osumista), jotka vastaavat terrorismiin liittyviä SIS II -kuulutuksia¹⁶, mutta ilmoituksia ei tarvitse tehdä muista rikollisuuden lajeista, muun muassa muuttajien salakuljetuksesta (joskin jäsenvaltiot voivat vaihtaa näiden alojen muita tietoja SIRENE-verkostossa). Kun tällaista keskeistä, lähes reaaliaikaista tietoa ei ole saatavilla järjestelmällisesti, Europolin mahdollisuudet muuttajien salakuljettajien jäljittämiseen voivat olla rajallisia.

35 Europol käyttää myös Interpolin tietokantoja. Europolin SIENA-järjestelmän ja Interpolin I24/7-viestintäjärjestelmän välillä ei ole kuitenkaan automaattista liitäntää. Tiedot on siirrettävä järjestelmästä toiseen.

36 Europol käyttää erittäin harvoin muita sellaisia eurooppalaisia tietokantoja, joilla voisi olla merkitystä muuttajien salakuljetuksen torjunnassa. Sillä on pääsyoikeudet EURODAC-järjestelmään, mutta käytännössä se ei ole tehnyt järjestelmässä koskaan muuttajien salakuljetukseen liittyviä hakuja. Tämä johtuu oikeudellisista esteistä¹⁷. Se teki API-/PNR-järjestelmissä vain kaksi hakua vuonna 2018, kahdeksan vuonna 2019 ja kuusi vuonna 2020.

¹⁶ Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja oikeudellisessa yhteistyössä rikosasioissa annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1862, 48 artiklan 8 kohta.

¹⁷ EURODAC-järjestelmää koskevan asetuksen 21 artiklassa Europolille sallitaan hakujen tekeminen EURODAC-järjestelmässä ”ainoastaan, jos vertailut kaikissa teknisesti ja oikeudellisesti Europolin käytettävissä olevissa tietojenkäsittelyjärjestelmissä säilytettäviin sormenjälkitietoihin eivät ole johtaneet rekisteröidyn henkilöllisyyden selvittämiseen”.

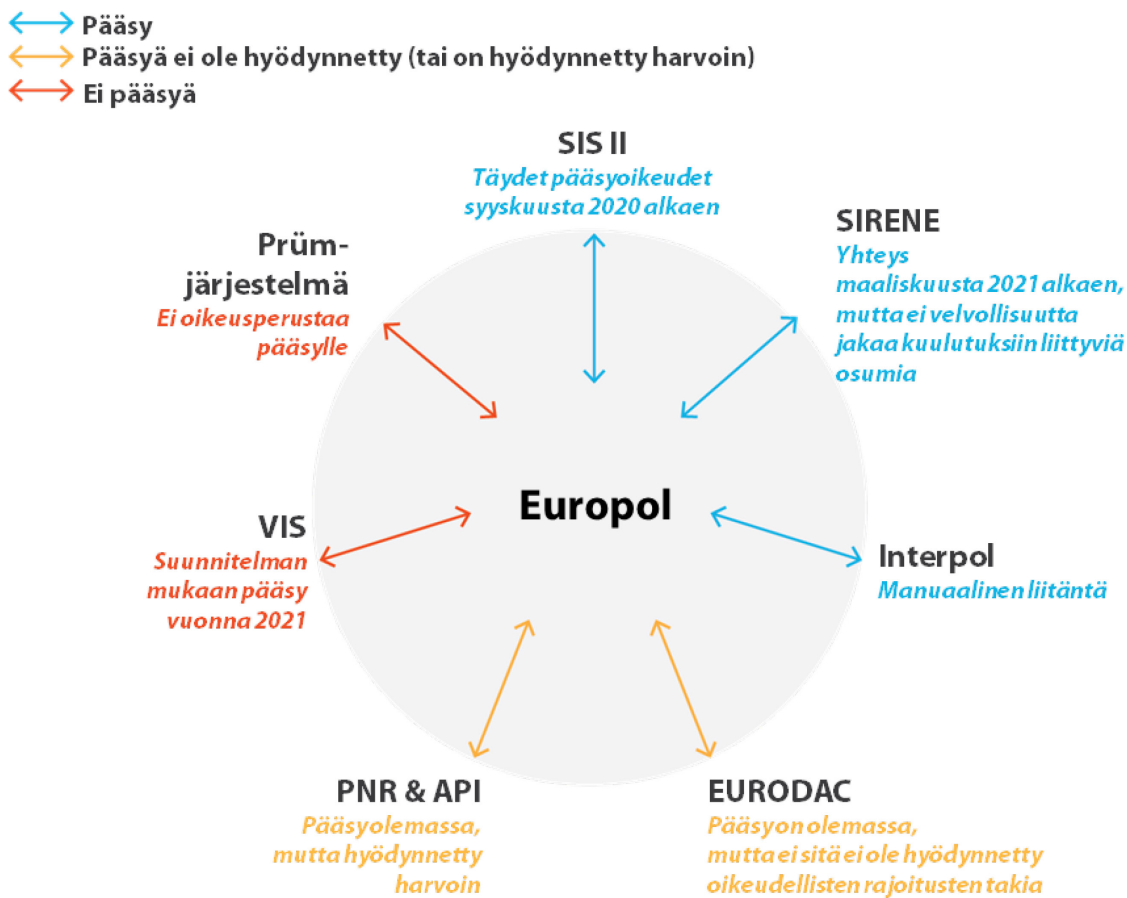
37 Europol ei pääse VIS-järjestelmän tietoihin, vaikka oikeusperusta viraston pääsyyllä järjestelmään on ollut olemassa vuodesta 2008 lähtien (VIS-järjestelmää koskeva asetus) ja järjestelmään pääsyä varten tarvittavat tekniset ja toiminnalliset vaatimukset määritettiin vuonna 2018. Europol pyrkii tällä hetkellä ratkaisemaan teknisiä kysymyksiä, jotka koskevat henkilötietojen suojan parantamista Euroopan tietosuojavaltuutetun maaliskuussa 2021 esittämän lausunnon vaatimusten mukaisesti. Nämä ongelmat on ratkaistava, ennen kuin Europol voi päästä järjestelmään. Kun Europol ei pääse VIS-järjestelmään, siltä jää saamatta sellaisia relevantteja tietoja, joiden avulla se voisi puuttua muuttajien salakuljettajien toteuttamiin viisumiväärennöksiin.

38 Tarkoituksena on, että yhteentoimivuus Europolin tietokantojen, tärkeimpien EU-tietokantojen sekä Interpolin tietokantojen välillä parantuu vuoteen 2023 mennessä, kuten yhteentoimivuutta koskevassa vuoden 2019 asetuksessa¹⁸ säädetään. EU-tietokantoja, joita tässä tarkoitetaan, ovat SIS II, VIS ja EURODAC sekä tulossa olevat järjestelmät, erityisesti rajanylitystietojärjestelmä ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmä. Kun mainitussa asetuksessa edellytetyt toimet on pantu täytäntöön, hakuja voi tehdä kaikkiin tietokantoihin samanaikaisesti.

39 Europol ei saa käyttöönsä myöskään Prüm-järjestelmän avulla jaettuja tietoja. Tämä johtuu siitä, että viraston pääsyyllä tällaisiin tietoihin ei ole mitään nimenomaista oikeusperustaa.

¹⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/818, annettu 20 päivänä toukokuuta 2019, kehityksen vahvistamisesta poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä sekä turvapaikka- ja muuttoliikeasioita koskevien EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle.

Kaavio 7 – Europolin oikeudet käyttää muuttajien salakuljetukseen liittyviä, relevantteja ulkoisia tietolähteitä

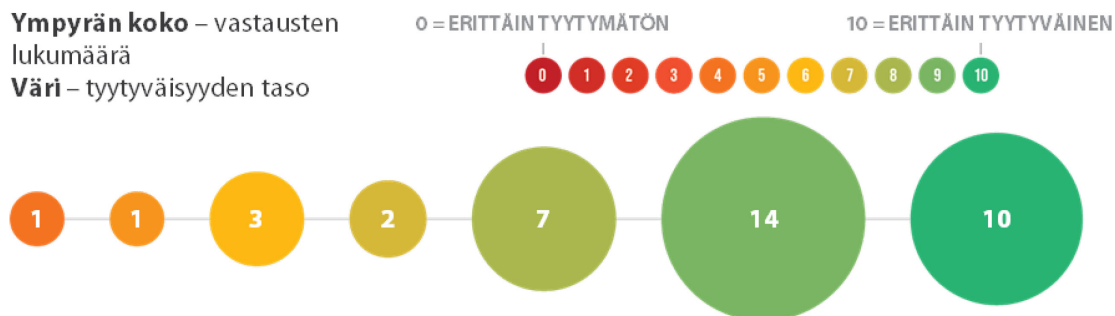


Lähde: Tilintarkastustuomioistuimen tarkastajat.

Europolin kumppanit arvostavat Europolin tarjoamia tietoja, mutta yhteentoimivuusongelmat haittaavat tietojen vaikuttavaa jakamista

40 Tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimuksesta käy ilmi, että jäsenvaltiot ja EU:n ulkopuoliset maat arvostavat viraston tarjoamia tietoja. Keskimääräinen yleinen tyytyväisyystaso oli **8,5** pistettä asteikolla 0–10 (ks. [kaavio 8](#)). Parannettavaa on eniten yhteentoimivuudessa, johon liittyvät ongelmat vaikeuttavat tietojen vaikuttavaa jakamista.

Kaavio 8 – Tyytyväisyys Europolilta saatuihin tietoihin



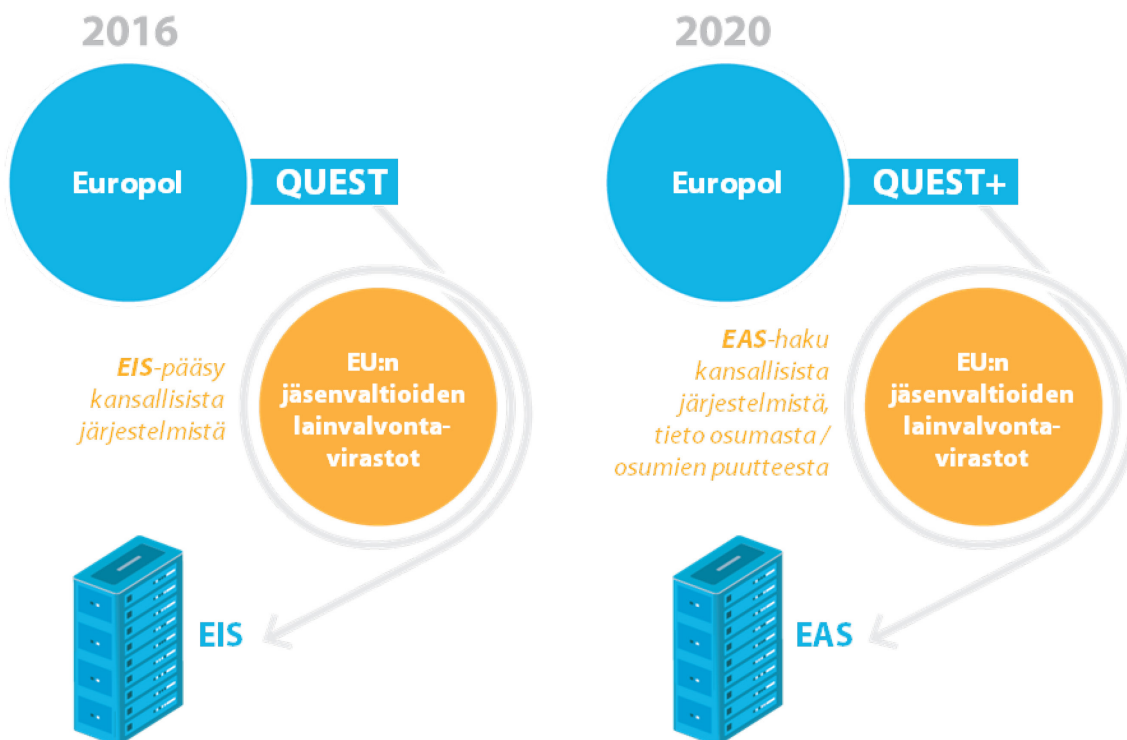
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi niiden vastausten perusteella, jotka tilintarkastustuomioistuin sai jäsenvaltioilta ja EU:n ulkopuolisilta mailta kyselytutkimuksessaan. Kahdessa vastauksessa ei annettu kvantitatiivista pisteytystä.

41 Tällä hetkellä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisilla ei ole pääsyä EAS-järjestelmään. Ne voivat esittää pyynnön SIENA-järjestelmän tai yhteyshenkilön välityksellä saadakseen tietää, onko vaadittu tieto EAS-järjestelmässä. Koska tällainen menettely vie aikaa, kansallisten ja Europolin omien järjestelmien välisen yhteentoimivuuden puute tekee tietojenvaihdosta tehottomampaa.

42 Europol käynnisti vuonna 2020 uuden QUEST+ -hankkeen, jonka tavoitteena on se, että kansalliset viranomaiset voisivat tehdä hakuja EAS-järjestelmässä kansallisista järjestelmistään käsin. Näin ne voisivat nähdä heti ilman virallisten kanavien käyttämistä, onko EAS-järjestelmässä osuma, mutta ne eivät kuitenkaan saisi suoraan nähtäväkseen tietoja, jotka on tallennettu järjestelmään. Jos haussa saataisiin osuma, viranomaisten olisi pyydettävä lisätietoja tapauskohtaisesti. Hankkeen valmistuminen riippuu resurssien saatavuudesta, kun Europolin tietotekniikkainfrastruktuuria ollaan kokonaisuutena järjestämässä uudelleen. Pilottivaihe on suunnitteilla vuodeksi 2021, ja siihen osallistuu enintään kuusi jäsenvaltiota.

43 Vaikka jäsenvaltiot pääsevät Europolin toiseen tietokantaan, EIS-järjestelmään, tätä järjestelmää ei ole integroitu täysin kansallisten järjestelmien kanssa. Europol käynnisti vuonna 2016 *Querying Europol Systems* (QUEST) -hankkeen (ks. [kaavio 9](#)), jonka tavoitteena oli se, että jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaiset pääsisivät EIS-järjestelmään kansallisista järjestelmistään. QUEST otettiin käyttöön vuonna 2017, mutta toistaiseksi se kattaa vain kaksi tietoluokkaa: henkilöt ja ampuma-aseet. Muiden luokkien (esimerkiksi kulkuneuvot, viestintävälineet ja henkilöllisyysasiakirjat) odotetaan tulevan saataville kesäkuun 2021 loppuun mennessä.

Kaavio 9 – QUEST- ja QUEST+ -hankkeet



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

44 Tarkastuksessa havaittiin ongelmia myös Europolin tietojenvaihdossa muiden EU:n virastojen kanssa. Yksi keskeisimmistä sidosryhmistä muuttajien salakuljetuksen torjumisessa on EU:n raja- ja merivartiovirasto Frontex, joka tarjoaa Europolille operatiivisia henkilötietoja (esimerkiksi epäiltyjen nimiä ja osoitteita). Europol ei kuitenkaan voi puolestaan antaa Frontexille mitään sellaisia henkilötietoja, joiden avulla Frontex voisi tehdä ristiintarkastuksia omien operatiivisten tietojensa paikkansapitävyyden varmistamiseksi tai joiden avulla se voisi syventää omia rajavalvonta-operaatioihin liittyviä tiedustelutietojaan tai parantaa riskinarviointejaan sen suhteen, millä alueilla uhkia on muodostumassa.

45 Yksi syy tähän oli Frontexin hallintoneuvoston päätös 58/2015, jossa virastolle ei vuoden 2011 Frontex-asetuksen perusteella annettu lupaa ottaa vastaan henkilötietoja Europolilta. Toinen syy oli Euroopan tietosuojavaltuutetun vuonna 2018 antama lausunto, jossa vuoden 2016 Frontex-asetuksen perusteella suhtauduttiin kielteisesti siihen, että Frontex saisi henkilötietoja Europolilta. Viimeisimmässä Frontexia koskevassa asetuksessa vuodelta 2019 tämä lainsäädännöllinen aukko kuitenkin on tukittu, sillä asetuksessa säädetään nimenomaisesti henkilötietojen vaihtamisesta

Europolin ja Frontexin välillä¹⁹. Nyt tiedot, jotka Frontex on kerännyt muuttovirtojen valvonnan tai operaatioiden aikana, voidaan toimittaa Europolille sitä varten, että rajat ylittävistä rikollisuudesta epäiltyjä henkilöitä voitaisiin tunnistaa.

46 Muuttajien salakuljetuksen vaikuttava torjunta edellyttää sujuvaa yhteistyötä lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten välillä. Vaikka Europolia koskevassa vuoden 2016 asetuksessa säädetään molemminpuolisesta epäsuorasta pääsystä Europolin ja Eurojustin tietokantoihin²⁰, kyseisen pääsyn toteuttaminen on edistynyt hitaasti. Europol ja Eurojust voivat vaihtaa tietoja puoliautomaattisesti SIENA-järjestelmässä, mutta täysin tietokoneistettu pääsyratkaisu on viivästynyt, sillä Eurojustin tietoteknisiä järjestelmiä on parannettava.

47 Ennen vuotta 2016 voimassa olleen oikeudellisen kehyksen²¹ mukaisesti Europolin tietojenkäsittely oli järjestelmäkohtaista: siinä määritettiin, mitä tietoja voitiin käsitellä missäkin järjestelmässä. Europolia koskevassa vuoden 2016 asetuksessa ei sen sijaan ole enää järjestelmäkohtaista lähestymistapaa. Europolin tietojenkäsittelyyn sovellettavat säännöt riippuvat nyt pikemminkin tietojenkäsittelyn tarkoituksesta (yhteyksien tunnistaminen, temaattinen ja strateginen analyysi, operatiivinen analyysi tai tietojenvaihdon avustaminen)²². Virasto suunnittelee siirtävänsä tämänhetkisistä erillisistä järjestelmistään sellaiseen tietorekisteri- ja operatiiviseen ympäristöön, joka on integroitu, kattava ja keskitetty.

48 Europol ei ole toistaiseksi käyttänyt innovatiivisia tietoteknisiä menettelyjä, esimerkiksi tiedonlouhintaa tai tekoälyä, muuttajien salakuljetuksen torjunnassa. Kun virasto uudistaa koko tietotekniikkainfrastruktuurinsa, se saa mahdollisuuden myös tähän.

¹⁹ Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta sekä asetusten (EU) N:o 1052/2013 ja (EU) 2016/1624 kumoamisesta 13 päivänä marraskuuta 2019 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1896, 90 artikla.

²⁰ Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastosta (Europol) sekä neuvoston päätösten 2009/371/YOS, 2009/934/YOS, 2009/935/YOS, 2009/936/YOS ja 2009/968/YOS korvaamisesta ja kumoamisesta 11 päivänä toukokuuta 2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/794, 21 artikla.

²¹ Neuvoston päätös 2009/371/YOS, 10–14 artikla.

²² Europolia koskeva asetus, 18 ja 19 artikla.

Kumppanit arvostavat Europolin strategista ja operatiivista tukea, vaikka tuloksia ei voida arvioida eivätkä menettelyt ole riittävän jäseneltyjä

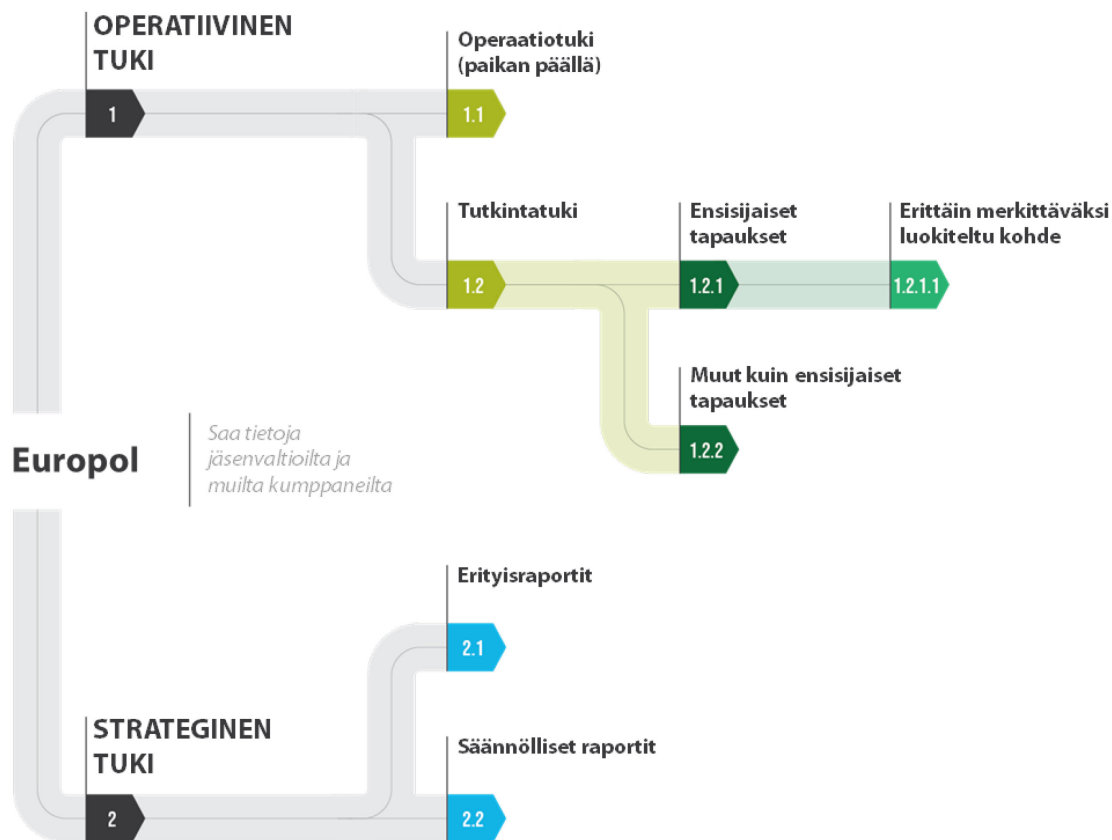
49 Europolin lisäarvo perustuu sekä tietojenvaihtoon kumppaneiden kanssa että Europolin strategiseen ja operatiiviseen tukeen. Seuraavissa kohdissa tutkitaan,

- a) tarjoaako Europol arvokasta strategista ja operatiivista tukea
- b) saavuttaako Europol tuloksia ja raportoiko se niistä
- c) onko Europolilla käytössään tarvittavat sisäiset menettelyt, joiden avulla se voi tarjota tukeaan
- d) koordinoiko Europol toimintaansa hyvin kumppaneidensa kanssa.

Europol tarjoaa arvokasta tukea

50 Alla *kaaviossa 10* esitetään yleiskatsaus Europolin strategisesta ja operatiivisesta tuesta.

Kaavio 10 – Europolin strateginen ja operatiivinen tuki



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

51 Europolin strateginen tuki koostuu raporteista, joiden avulla esitetään yleiskuva senhetkisestä rikostilanteesta ja vallitsevista rikollisuuden suuntauksista EU:ssa (ks. [laatikko 4](#)). Raporttien mutkikkuus vaihtelee. Europol valmistelee strategisia raporteja sekä säännöllisesti että tapauskohtaisesti niin, että jäsenvaltiot voivat ryhtyä ennaltaehkäiseviin toimiin. Europolilla on strategisen tukensa myötä tärkeä tehtävä myös EMPACT-foorumissa (ks. kohta [08](#)), joka auttaa koko EU:n strategisten painopisteiden määrittämisessä ja tukee niiden täytäntöönpanoa operatiivisesti.

Laatikko 4

Esimerkkejä Europolin laatimista strategisista raporteista

Vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskevassa uhkakuva-arviossa (SOCTA)²³ esitetään suosituksia, jotka perustuvat Europolin analyysiin EU:hun kohdistuvista merkittävimmistä rikosuhkista. Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto käyttää SOCTA-arvion suosituksia määrittäessään rikollisuutta koskevat EU:n painopisteet seuraavalle nelivuotiselle toimintapoliittiselle syklille. SOCTA-arvion strategista arviointia pidetään perustana EMPACT-foorumien toimintapoliittiselle syklille. Viimeisimmässä SOCTA-arviossa (vuosille 2017–2021) laittoman maahanmuuton avustaminen määritettiin yhdeksi tärkeimmistä rikollisuuteen liittyvistä uhkakuvista.

Tiedustelutietoilmoituksilla annetaan tietoa tietyistä toiminnasta (esimerkiksi uusista kulkutavoista, kuten Englannin kanaalin ylittämiseen käytetyistä pienistä veneistä²⁴). Ilmoituksia voidaan laatia vastauksena jäsenvaltioiden nimenomaisiin pyyntöihin.

52 Europolin operatiiviseen tukeen kuuluu jäsenvaltioiden ja EU:n ulkopuolisten maiden rikostutkintojen tukeminen. Tukitapaukset voidaan luokitella ensisijaisiksi tai muiksi kuin ensisijaisiksi tapauksiksi (jälkimmäisiä kutsutaan myös perustukitapauksiksi). Lisäksi ensisijaisista tapauksista valitaan ylimääräisellä priorisointimenettelyllä erittäin merkittävät kohteet (*high-value target*, HVT). Tapausten jaottelua selostetaan **kaaviossa 11**. Operatiivisessa tuessa on kaksi keskeistä osaa:

- 1) **Operaatiotuki** – Europol tarjoaa jäsenvaltioille tukea suoraan paikalla operaatioiden aikana. Europolin asiantuntijat voivat esimerkiksi poimia tietoja mobiililaitteista, kuten älypuhelimista tai taulutietokoneista.
- 2) **Tutkintatuki** – tarjottu tuki riippuu siitä, onko kyseessä ensisijainen tapaus, muu kuin ensisijainen tapaus vai HVT-tutkinta:
 - a) *Muiden kuin ensisijaisten tapausten yhteydessä* Europol ristiintarkistaa tietoja tietokantojensa kanssa.
 - b) *Ensisijaisissa tapauksissa* Europol tarjoaa tutkijoille operatiivisiin analyysiin liittyvää tukea, esimerkiksi tietoa tutkinnan kohteena olevasta

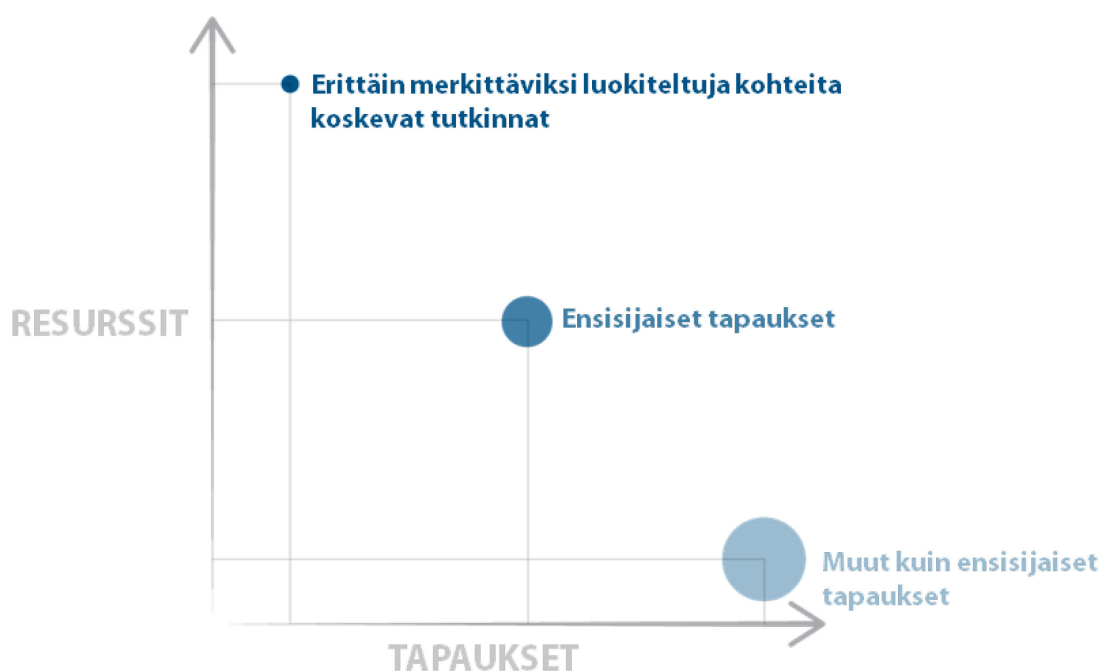
²³ <https://www.europol.europa.eu/socta-report>.

²⁴ <https://www.europol.europa.eu/migrant-smuggling-use-of-small-boats-to-cross-english-channel-0>.

rikollisverkostosta sekä sen menetelmistä, puutteista ja aikomuksista. Lisäksi Europol antaa operaatioihin liittyvää koordinaatiotukea ja/tai rahoittaa operatiivisia kokouksia.

- c) *HVT-tutkinnoissa* annetaan intensiivisempää tukea kuin ensisijaisissa tapauksissa. Tässä tuessa on kyse erityisesti siitä, että laaditaan operatiivinen suunnitelma ja perustetaan operatiivinen toimintaryhmä tiedustelu- ja tutkintatoimien – myös kenttäoperaatioiden – koordinoimiseksi.

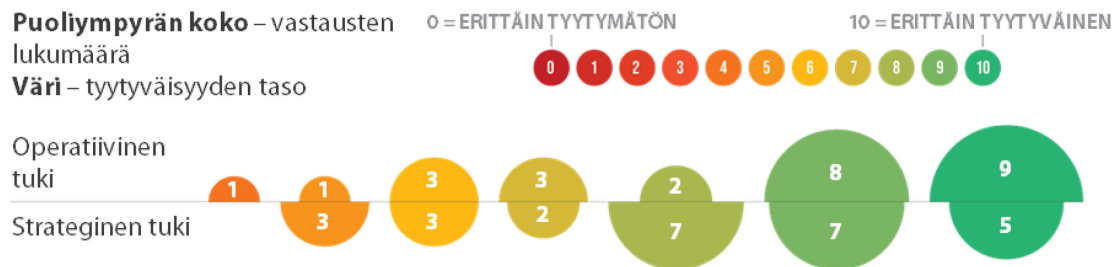
Kaavio 11 – Ensisijaisten tapausten, muiden kuin ensisijaisten tapausten ja HVT-tutkintojen välinen suhde



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

53 Yleisesti ottaen Europolin kumppanit olivat tyytyväisiä virastolta saamansa tuen laatuun. Ne antoivat Europolin strategiselle tuelle arvosanaksi 8,0 ja operatiiviselle tuelle 8,4 (asteikolla 0–10) (ks. [kaavio 12](#)).

Kaavio 12 – Tyytyväisyys Europolin strategiseen ja operatiiviseen tukeen



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi niiden vastausten perusteella, jotka tilintarkastustuomioistuin sai jäsenvaltioilta ja EU:n ulkopuolisilta mailta kyselytutkimuksessaan. Yhdessä vastauksessa ei annettu kvantitatiivista pisteytystä.

Europolin operatiivisen ja strategisen tuen tuloksia on vaikea todentaa, sillä Europol ei mittaa niitä kattavasti

54 Vaikka jäsenvaltioiden ja EU:n ulkopuolisten maiden arviot olivatkin myönteisiä, vajavaisuudet, jotka koskevat käytettävissä olevia raportointijärjestelyjä, haittaavat tuloksellisuusindikaattoreihin liittyvää mittaamista. Syitä tähän analysoidaan seuraavassa.

55 Europolilla ei ole indikaattoreita, joilla mitattaisiin järjestelmällisesti, onko sen jäsenvaltioille antama tuki (esimerkiksi analyysiraporttien toimittaminen) johtanut operatiivisiin tuloksiin muuttajien salakuljetuksen torjunnassa, esimerkiksi pidätyksiin, järjestäytyneiden rikollisryhmien purkamisiin tai omaisuustakavarikkoihin jäsenvaltiossa. Tämä johtuu lähinnä siitä, että jäsenvaltioilla ei ole velvoitetta antaa tällaisia tulostietoja Europolille. Toinen syy on se, että tietojen kerääminen ei ole jäsenneltyä, sillä Europol ei ole antanut kumppaneilleen ohjeita siitä, miten saavutetuista tuloksista raportoidaan. Europol kuitenkin kerää tietoja ns. toimintapäiviin liittyvien pidätysten lukumäärästä (ks. [laatikko 5](#)).

Laatikko 5

Toimintapäivät

Toimintapäivät ovat rajat ylittäviä operaatioita, jotka Europolin tuella kohdistetaan tärkeimpiin rikospesäkkeisiin ja rikollisverkostoihin eri puolilla EU:ta. Europolin tuki voi olla esim. logistiikka- tai analyysitukea. Toimintapäivät voivat olla sisällöltään erilaisia. Voidaan esimerkiksi pidättää salakuljettajia, jotka kuljettavat muuttajia pienillä veneillä, tai voidaan toteuttaa koordinoituja operaatioita lentokentillä väärennettyjen asiakirjojen paljastamiseksi.

Esimerkiksi 28. ja 29. syyskuuta 2020 järjestetyissä toimintapäivissä Europol oli tukena, kun kaksitoista muuttajien salakuljettajaa pidätettiin. Salakuljettajat käyttivät pieniä veneitä ihmisten kuljettamiseen Englannin kanaalin poikki. Operaatiossa tehtiin yhteistyötä Alankomaiden, Belgian, Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä, ja tukea tarjosivat Europol ja Eurojust.

56 Europol ei kuitenkaan aina päivitä pidätyslukujaan toimintapäivien jälkeen, eikä EMSC kokoa järjestelmällisesti tietoja muista tuloksista, esimerkiksi omaisuustakavarikoista. Tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimuksesta käy ilmi, että vain 33 prosenttia jäsenvaltioista raportoi Europolille järjestelmällisesti siitä, millaisia tuloksia Europolin tuki muuttajien salakuljetuksen torjunnassa on tuottanut.

57 Muuttajien salakuljetusta koskevien luotettavien tilastojen hankkiminen on osoittautunut vaikeaksi myös Eurostatille. Virasto teki kolme pilottitiedonkeruuta rikosoikeustiedoista, jotka koskivat laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamista (siten kuin teko määritellään EU:n lainsäädännössä). Tiedonkeruut koskivat viitevuosia 2015, 2016 ja 2017. Viitevuodesta 2018 lähtien tiedot on kerätty Eurostatin vuotuisessa rikostilastoihin liittyvässä kyselylomakkeessa. Jäsenvaltiot osallistuivat hankkeeseen vapaaehtoisuuden pohjalta, sillä mikään oikeusperusta ei velvoita niitä toimittamaan tietoja. Tietoja toimittavien jäsenvaltioiden määrä on vuosien mittaan kasvanut asteittain. Nykyään useimmat jäsenvaltiot toimittavat tietoja, joskaan niiden tiedot eivät ole aina täydellisiä. Eurostat ei ollut vielä heinäkuussa 2021 julkaissut tilastotietoja muuttajien salakuljetuksesta. Tämä johtuu lähinnä tietojen laatuun liittyvistä pulmista.

58 Europol ja Frontex keräävät jäsenvaltioilta tilastotietoja muuttajien salakuljetuksesta: Frontex riskianalyysiaan sekä operatiivisia ja strategisia tarkoituksia varten ja Europol raportoidakseen neuvostolle EMPACT-foorumissa. Tietojenkeruumenettelyä ei koordinoita Europolin, Frontexin ja Eurostatin välillä.

59 Vuonna 2018 EMSC ryhtyi raportoimaan sisäisesti pidätysten vuotuisesta lukumäärästä, ja vuotta myöhemmin se aloitti kyseisten lukujen raportoinnin komissiolle. EMSC katsoo kuitenkin, että koska rikosoikeusprosessien tuloksista ei ole säännöllisiä päivityksiä, pidätysten määrästä ei ole saatavilla luotettavia tietoja. Tästä syystä EMSC ei ole ilmoittanut tähän indikaattoriin liittyviä tietoja missään julkisissa raporteissaan. Vaikka pidätysten lukumäärä esitetään toimintapäiviä koskevissa lehdistötiedotteissa, pidätyksistä ei ole julkaistu koottuja tietoja. Vuotuisia tietoja, jotka koskevat tunnistettuja muuttajien salakuljettajia, on saatavilla vain erittäin merkittävistä rikollisista (HVT-kohteista)²⁵.

60 EU:n muut elimet kuitenkin julkaisevat tietoja tuloksista. EMPACT-foorumia koskevissa neuvoston raporteissa annetaan tilastotietoja muuttajien salakuljetuksen torjunnan tuloksista (pidätysten määrä ja rikoksella saatujen varojen takavarikot). Vastaavasti Eurojustin vuosikertomuksessa esitetään luvut Eurojustin yleisistä operatiivisista tuotoksista (pidätetyt epäillyt ja takavarikoidut rikoksella saadut varat).

61 EMSC tunnisti vuonna 2019 viisi erittäin merkittäväksi luokiteltua kohdetta, joista kaikki pidätettiin. Jäsenvaltiot pidättivät EMSC:n tuella 598 henkilöä osana toimintapäivien operaatioita. Europol ei luokittele pidätettyjä henkilöitä heidän asemansa mukaan, esimerkiksi sen mukaan, ovatko he rikollisorganisaation johtohenkilöitä vai muita operatiivisen tason henkilöitä (kuten järjestäytyneille rikollisryhmille työskenteleviä kuorma-autonkuljettajia).

62 Samana vuonna EU:ssa tunnistettiin 10 989 henkilöä, joita epäiltiin muuttajien salakuljetuksesta. Jokainen epäilty ei tietenkään osoittaudu muuttajien salakuljettajaksi ja joudu pidätetyksi. Toimintapäivinä tehtyjen pidätysten määrä on joka tapauksessa vähäinen. Europol koordinoi toimiaan, jotka liittyvät yhtäältä muuttajien salakuljetukseen ja toisaalta muihin rikollisuuden lajeihin, esimerkiksi asiakirjaväärennöksiin tai rahanpesuun. Europolin toiminnasta rahanpesun ja asiakirjaväärennösten alalla ei ole kuitenkaan tuloksellisuusindikaattoreita (esim. sellaisia kuin havaittujen väärennettyjen asiakirjojen määrä tai takavarikoidun omaisuuden arvo). Europol on kyllä määrittänyt tuloksellisuusindikaattorin laittoman internetsisällön poistamiselle, mutta se ei ole saavuttanut tähän liittyvää tavoitearvoa (ks. [liitteessä](#) oleva [taulukko 3](#)).

²⁵ Europolin konsolidoitu vuotuinen toimintakertomus 2019, sivu 22.

63 Vuodesta 2020 alkaen Europol ei ole enää asettanut tavoitearvoja tuotosindikaattoreille, sillä se on päättänyt, että viraston johto kiinnittää huomiota vain ylätasoindeksantoreihin. Muuttajien salakuljetusta koskevat indikaattorit on yhdistetty ohjelma-asiakirjoissa samaan ryhmään niiden indikaattorien kanssa, jotka koskevat vakavaa ja järjestäytyynyttä rikollisuutta (ks. *liitteessä* olevat *taulukot 1 ja 2*).

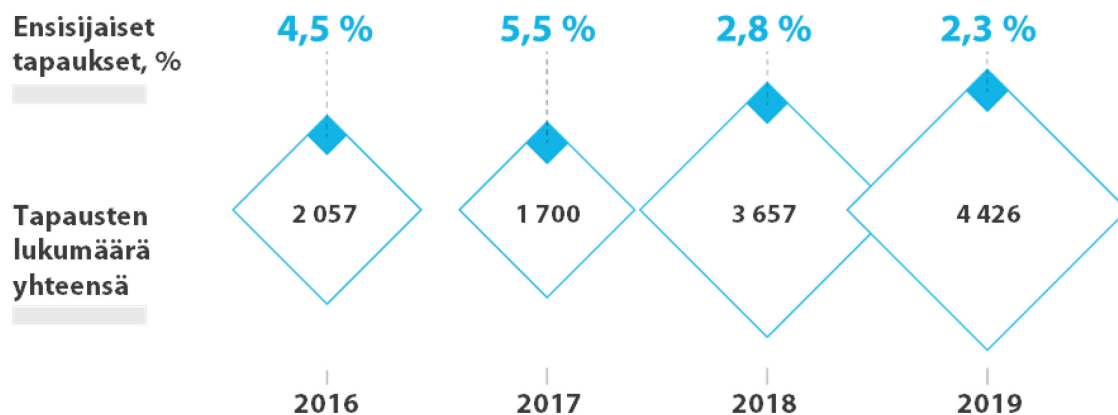
64 EMSC ei aina saavuttanut tuotosindikaattoriensa tavoitearvoja, ja toisinaan se asetti tavoitearvot edeltävien vuosien saavutuksia matalammalle tasolle (ks. *liitteessä* olevat *kaaviot 15, 16 ja 17*).

Europol ei dokumentoi tapausten valintaa täysimääräisesti

65 Europol on määrittänyt objektiiviset kriteerit sille, miten ensisijaiset tukitapaukset, muut kuin ensisijaiset tukitapaukset ja HVT-tutkinnot erotellaan toisistaan (ks. kohta *52*). Se on suunnitellut näiden kriteerien soveltamiseksi priorisointimenettelyn ja sille yksityiskohtaisen työnkulun. Käytännössä Europolin vanhemmat asiantuntijat ja analyttikot käyttävät priorisointimenettelyä yleisenä ohjeistuksena päättäessään, määritetäänkö tapaus ensisijaiseksi, ja heidän päätöksensä perustuu ammatilliseen arvioon, saatavilla oleviin resursseihin ja tapauksen kehitysmahdollisuuksiin. Tätä varten he tekevät usein yhteisiä arviointeja jäsenvaltioissa olevien Europolin yhteystoimistojen kanssa ja/tai etulinjan tutkijoiden kanssa. Koska tätä valintamenettelyä ei dokumentoida täysimääräisesti, oli mahdotonta tarkastaa, onko sitä sovellettu oikein.

66 Vaikka tapausten määrä kaksinkertaistui vuodesta 2016 vuoteen 2019, ensisijaisten tapausten määrä ei kasvanut (ks. *kaavio 13*). Vuonna 2016 Europol luokitteli ensisijaisiksi 93 tapausta 2 057 tapauksen joukosta, kun vuonna 2019 tällaisiksi luokiteltiin 104 tapausta 4 426 tapauksen joukosta.

Kaavio 13 – Ensisijaiset tapaukset suhteessa kaikkiin Europolille raportoituihin tapauksiin muuttajien salakuljetuksen alalla

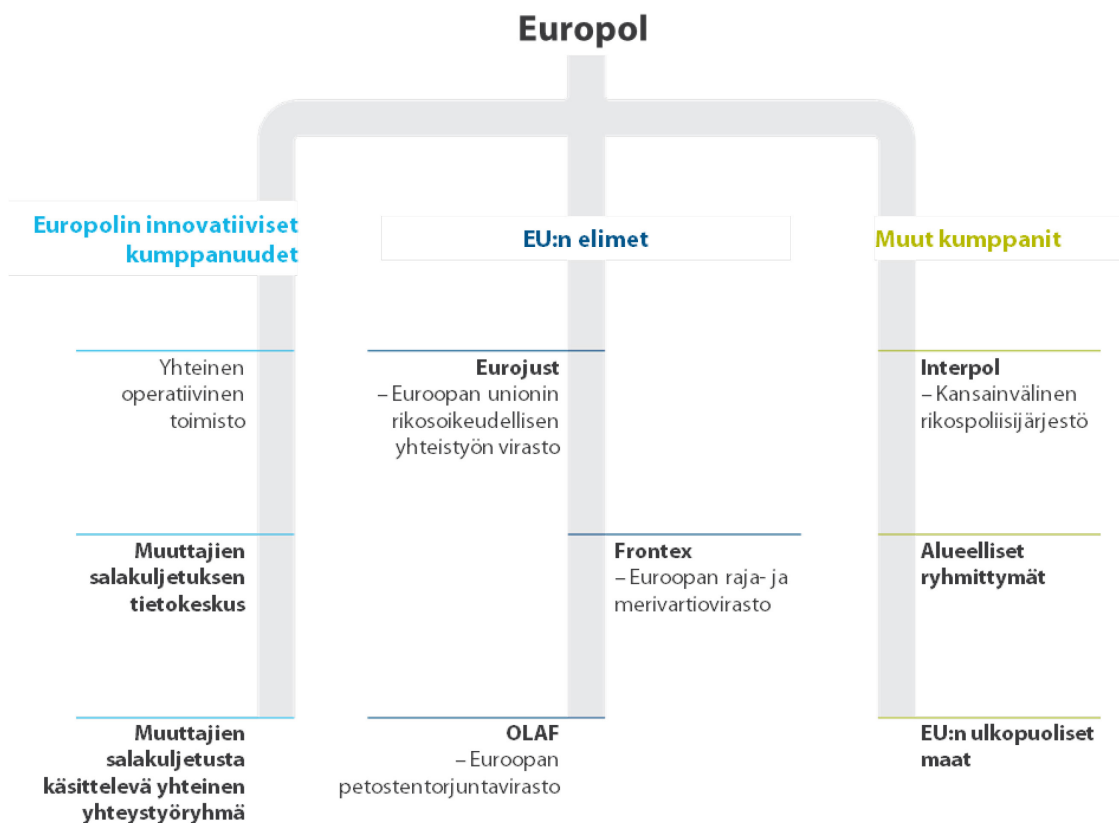


Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Europolin tietojen perusteella.

Europol koordinoi toimintaa kumppaniensa kanssa, mutta koordinaatio ei ole järjestelmällistä

67 Sen lisäksi, että Europol tukee lainvalvontaviranomaisia, se koordinoi toimintaansa muiden kumppaniensa kanssa. Näitä ovat EU:n virastot, EU:n ulkopuoliset maat, kansainväliset järjestöt ja alueelliset lainvalvontaorganisaatiot (ks. [kaavio 14](#)). Europolin koordinoitujen arvostus käy ilmi Europolin kumppanien haastatteluista ja niiden vastauksista tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimukseen.

Kaavio 14 – Europolin kumppanit, jotka osallistuvat koordinointiin



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

68 Yhteistyön tiivistämiseksi Europol tukee monia innovatiivisia kumppanuuksia ja osallistuu niihin:

- **Muuttajien salakuljetusta käsittelevä yhteinen yhteistyöryhmä** kokoaa yhteen yhteyshenkilöt, jotka on lähetetty Europolin toimipaikkaan jäsenvaltioista ja EU:n ulkopuolista maista. EMSC järjestää säännöllisiä kokouksia työryhmään kuuluvien yhteyshenkilöiden kanssa, ja useimmat kyselyyn vastanneista katsoivat, että tämä toiminta paransi yhteistyötä ja koordinointiä jäsenvaltioiden välillä muuttajien salakuljetuksen torjunnassa.
- **Muuttajien salakuljetuksen tietokeskuksella** parannetaan tietojen jakamista kokoamalla yhteen kumppaneita (esimerkiksi Frontex ja Interpol) sekä vähemmän perinteisiä osapuolia (esimerkiksi yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan operatiot). Tietokeskuksessa on tarkoitus keskustella sekä yleisistä suuntauksista että konkreettisista tapauksista.
- **Yhteinen operatiivinen toimisto Wienissä** on alueellinen operatiivinen foorumi sellaisille kansainvälisille tutkinnoille, jotka koskevat Länsi-Balkanin ja keskisen Välimeren reiteillä toimivia, muuttajia salakuljettavia järjestäytyneitä

rikollisryhmiä. Toimisto tukee rajat ylittävää poliisiyhteistyötä ja pyrkii tuomaan kansainvälisiä tutkijoita mukaan operaatioihin.

69 Europolilla ei kuitenkaan ole jäsenneiltyä yhteistyötä muiden sellaisten eurooppalaisten koordinaatiofoorumien kanssa, jotka osallistuvat muuttajien salakuljetuksen torjuntaan. Näitä ovat esimerkiksi Kaakkois-Euroopan lainvalvontakeskus, Kaakkois-Euroopan poliisiyhteistyösopimukseen liittyvä toiminta tai järjestäytyneen rikollisuuden integroitu torjunta Itämeren alueella.

70 Europolilla ei myöskään ole yhteistyöjärjestelyjä Euroopan ulkopuolella toimivien alueellisten lainvalvonnan yhteistyöfoorumien, kuten Aseanapolin, Ameripolin ja Afripolin, kanssa.

71 EU:n ulkopuolisten kumppanimaiden edustajat totesivat heille tehdyssä tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimuksessa ja heidän kanssaan pidetyissä haastatteluissa, että Europol ottaa kyseisiä maita mukaan toimintaansa, joskaan ei aina järjestelmällisesti. Jotkin kolmannet osapuolet kertoivat vastauksissaan kyselyyn, että he haluaisivat osallistua tiiviimmin operatiiviseen toimintaan Europolin kanssa. Tällainen osallistuminen ei kuitenkaan riipu pelkästään Europolista, vaan myös kyseessä olevaa tutkintaa johtavan jäsenvaltion halukkuudesta.

Johtopäätökset ja suositukset

72 Tilintarkastustuomioistuvin tarkasti, miten Europol tuki jäsenvaltioita muuttajien salakuljetuksen torjunnassa. Yleisesti ottaen johtopäätöksenä on, että Europol on arvostettu kumppani ja tärkeä tietojenvaihdon keskus. Europolin jatkuvana haasteena on kuitenkin, kuinka käyttää täysimääräisesti hyödyksi ulkoisia tietolähteitä. Sen antaman tuen tuloksia ei myöskään mitata järjestelmällisesti, minkä vuoksi niitä on vaikea todentaa.

73 Tilintarkastustuomioistuvin arvioi Europolin asemaa eurooppalaisena keskuksena, jonka kautta vaihdetaan rikollisuutta koskevia tietoja. Tilintarkastustuomioistuvin havaitsi, että jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaiset ja kolmannet osapuolet toimittivat Europolille aktiivisesti tietoja, joskin sitoutumisen taso vaihteli kumppanista toiseen. Tietojenvaihto kasvoi jatkuvasti vuosina 2016–2019 (kohta [23](#)).

74 Tästä myönteisestä suuntauksesta huolimatta havaittiin seikkoja, jotka vähensivät Europolin saamien tietojen täydellisyyttä. Useimmat seikat eivät liity pelkästään muuttajien salakuljetuksen torjuntaan, eikä Europol voi vaikuttaa niihin. Tärkeimpiä seikkoja ovat seuraavat: i) Jäsenvaltioiden aktiivisuus tietojen toimittamisessa Europolin tietokantoihin vaihtelee. ii) Neuvotteluja, jotka koskevat kansainvälisten sopimusten tekemistä EU-tasolla painopistemaiksi valittujen EU:n ulkopuolisten maiden kanssa, on ollut hankala saada käyntiin. iii) Europol ei kykene tehtäviensä suorittamiseksi keräämään ja analysoimaan tietoja suoraan yksityisiltä tahoilta (kohdat [24–32](#)).

75 Europolilla on eurooppalaisena rikollisuuteen liittyvien tietojen keskuksena oltava käytettävissään kaikki relevantit tietokannat. Kaikki relevantit tietolähteet eivät kuitenkaan ole tällä hetkellä Europolin käytettävissä, tai niitä ei käytetä niin paljon kuin voitaisiin (kohdat [33–39](#)).

Suositus 1 – Käytetään kaikkia relevantteja tietolähteitä

Jotta Europolin tietokeskuksen tiedot olisivat täydellisempiä, Europolisin olisi

- a) käytettävä äskettäin perustamaansa SIRENE-toimistoa sekä PNR-/API- ja EURODAC-tietokantoja relevanttien tietojen hankkimiseksi niiden erityisehtojen mukaisesti, jotka määrittellään kussakin oikeudellisessa kehyksessä
- b) hankittava pääsy VIS-tietokantaan analyysitarkoituksia varten
- c) tuettava komissiota sellaisten lainsäädäntöehdotusten valmistelussa, joilla virastolle myönnetään pääsy muihin relevantteihin tietolähteisiin, esimerkiksi Prüm-järjestelmään ja SIS-kehyksessä saatavilla oleviin muihin tietoluokkiin.

Tavoiteajankohta: kesäkuu 2022

76 Tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimuksesta kävi yleisesti ottaen ilmi, että jäsenvaltiot ja EU:n ulkopuoliset maat arvostavat Europolin tarjoamia tietoja. Europolin ja jäsenvaltioiden tietokantojen välillä ei kuitenkaan ole vielä saavutettu täyttä yhteentoimivuutta, mikä heikentää tietojenvaihdon tehokkuutta. Europol käynnisti *Querying Europol Systems* (QUEST) -hankkeen, jonka myötä jäsenvaltiot voivat päästä Europolin tietojärjestelmään omista kansallisista järjestelmistään käsin. Tämän hankkeen on määrä valmistua kesäkuun 2021 loppuun mennessä. Vuonna 2020 käynnistettiin uusi QUEST+ -hanke. Sen avulla kansalliset viranomaiset voivat tehdä hakuja Europolin analyysijärjestelmässä kansallisista järjestelmistään käsin. Vuodelle 2021 on suunnitteilla pilottivaihe, johon osallistuu enintään kuusi jäsenvaltiota (kohdat **40–43**).

77 Tarkastuksessa havaittiin ongelmia myös tietojenvaihdossa muiden EU:n virastojen kanssa. Yksi keskeisimmistä sidosryhmistä muuttajien salakuljetuksen torjumisessa on Frontex, joka tarjoaa Europolille operatiivisia tietoja. Europol ei voi kuitenkaan vastavuoroisesti antaa henkilötietoja Frontexille, sillä Frontex ei ole toistaiseksi – oikeudellisista syistä – voinut vastaanottaa operatiivisia henkilötietoja. Lisäksi vaikka Europolia koskevassa vuoden 2016 asetuksessa säädetään molemminpuolisesta epäsuorasta pääsystä Europolin ja Eurojustin tietokantoihin, kyseisen pääsyn toteuttaminen on edistynyt hitaasti. Europol ei ole toistaiseksi käyttänyt innovatiivisia tietoteknisiä keinoja, esimerkiksi tiedonlouhintaa tai tekoälyä, ydintoiminnassaan, johon kuuluu myös muuttajien salakuljetuksen torjunta. Kun virasto suunnitelmiansa mukaisesti uudistaa koko tietotekniikkainfrastruktuurinsa, se saa mahdollisuuden myös tähän (kohdat **44–48**).

Suositus 2 – Parannetaan tietojenvaihtoa Europolin ja sen kumppaneiden välillä

Europolin olisi parannettava tietojenvaihtoa yhdessä kansallisten lainvalvontaviranomaisten ja asianosaisten EU:n virastojen kanssa seuraavasti:

- a) Yhteentoimivuutta rikollisuutta koskevien kansallisten tietokantojen ja Europolin omien tietokantojen välillä olisi parannettava saattamalla QUEST- ja QUEST+ -hankkeet päätökseen ajoissa.
- b) Yhteistyötä Frontexin kanssa olisi parannettava molemminpuolisen tietojenvaihdon avulla ja Eurojustin kanssa siten, että tietokantoihin muodostetaan epäsuora pääsy.
- c) Tietojen käsittelemisessä ja vaihtamisessa Europolin kumppaneiden kanssa olisi käytettävä innovatiivisia tietoteknisiä keinoja.

Tavoiteajankohta: kesäkuu 2022

78 Jäsenvaltiot ja EU:n ulkopuoliset kumppanimaat arvostavat Europolin tarjoamaa strategista ja operatiivista tukea. Sen strateginen tuki koostuu erityisraporteista ja säännöllisistä raporteista. Sen operatiivinen tuki voi olla rikollisuuteen liittyvän tiedustelutiedon analysointia tai paikalla tehtäviä toimenpiteitä. Operatiivinen tuki keskittyy tapauksiin, jotka koskevat erittäin merkittäviksi kohteiksi luokiteltuja rikollisia (kohdat 50–53).

79 Europolin tuen tuloksia on vaikea todentaa, sillä Europol ei voi mitata niitä kattavasti. Pidätettyjen lukumäärää koskeva indikaattori liittyy vain toimintapäivinä tehtyihin pidätyksiin. Indikaattoreita, jotka koskevat muita tuloksia, kuten takavarikoidun omaisuuden määrää, ei ole. Tämä johtuu siitä, että ei ole olemassa järjestelmällistä menettelyä, jonka mukaisesti jäsenvaltiot voisivat raportoida EMSC:n tuella saaduista tuloksista. EMSC ei näin ollen myöskään sisällytä pidätysten lukumäärää julkisiin vuosikertomuksiinsa (kohdat 54–62).

80 Europolilla ei ole tuloksellisuusindikaattoreita toimille, joilla se torjuu asiakirjaväärennöksiä ja rahanpesua – rikoksia, jotka myös liittyvät muuttajien salakuljetukseen (kohta 62). Europolin julkaisemissa ohjelma-asiakirjoissa raportoitiin vuoteen 2019 asti sellaisista tuloksellisuusindikaattoreiden tavoitearvoista, jotka liittyivät nimenomaisesti muuttajien salakuljetukseen. Vuodesta 2020 lähtien tavoitearvot on kuitenkin ryhmitelty ulkoisissa raporteissa niin, että ne koskevat vakavaa järjestäytyntä rikollisuutta kokonaisuutena. Relevantit

tuloksellisuusindikaattorit ovat näin ollen saatavilla vain organisaation sisäisesti (kohdat 63 ja 64).

Suositus 3 – Kehitetään salakuljetusta tutkivan eurooppalaisen keskuksen (EMSC) tuloksellisuusseuranta ja -raportointia

Parantaakseen EMSC:n toiminnan tuloksellisuusseuranta ja -raportointia Europolin olisi

- a) pyydettyä jäsenvaltioita ja EU:n ulkopuolisia kumppaneita raportoimaan virastolle tuloksista, jotka ne ovat saavuttaneet viraston tuella muuttajien salakuljetuksen torjunnan ensisijaisissa tapauksissa
- b) määritettävä nimenomaiset indikaattorit toimilleen asiakirjaväärennösten ja rahanpesun torjunnassa
- c) sisällytettävä julkisiin vuosikertomuksiinsa konsolidoidut vuotuiset tiedot tuloksista, jotka jäsenvaltiot ja EU:n ulkopuoliset kumppanit ovat saavuttaneet muuttajien salakuljetuksen torjunnassa Europolin tuen ansiosta
- d) otettava ohjelma-asiakirjoissaan uudelleen käyttöön EMSC:n valikoidut tuloksellisuusindikaattorit ja vuotuiset tavoitearvot.

Tavoiteajankohta: vuoden 2022 ensimmäinen neljännes

81 Asettamalla tapaukset tärkeysjärjestykseen asianmukaisten kriteerien perusteella Europol voi osoittaa resursseja sinne, missä niitä eniten tarvitaan.

Priorisointimenettely perustuu osittain asiantuntijahenkilöstön ammatilliseen arvioon, mutta menettelyä ei ole dokumentoitu täysimääräisesti. Tämän takia ei ole riittävästi todisteita sen osoittamiseksi, että Europol ohjaa resurssinsa tapauksiin, joissa niitä tarvitaan eniten (kohdat 65 ja 66).

82 Europol koordinoi toimintaansa muiden sidosryhmien kanssa, mutta ei aina järjestelmällisesti. Se on kehittänyt koordinoitua varten innovatiivisia kumppanuuksia eurooppalaisten ryhmittymien kanssa, mikä mahdollistaa nopean tietojenvaihdon ja tiiviin yhteistyön. Europol pyrkii myös tekemään yhteistyösopimuksia alueellisten lainvalvontaorganisaatioiden kanssa. Europolilla ei kuitenkaan ole jäsennellyä yhteistyötä muiden sellaisten eurooppalaisten yhteistyöfoorumien kanssa, jotka osallistuvat muuttajien salakuljetuksen torjumiseen (kohdat 67–71).

Suositus 4 – Tehdään tapausten priorisointimenettelystä avoimempi

Osoitetaan, että relevantimmat tapaukset tulevat valituiksi, Europolin olisi

- a) säilytettävä todisteet siitä, että se soveltaa priorisointikriteerejä järjestelmällisesti ja yhdenmukaisesti kaikkien tulevien tapausten luokittelussa
- b) pidettävä kirjaa kaikkien priorisointimenettelyn aikana tutkittujen tapausten pisteytyksestä.

Tavoiteajankohta: vuoden 2021 loppu

Tilintarkastustuomioistuimen III jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Bettina Jakobsenin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 13. heinäkuuta 2021.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner Lehne
presidentti

Liite

Liite – Europolin raportointi ja tuloksellisuusindikaattorit muuttajien salakuljetuksen torjunnassa

Europol laati vuonna 2019 seuraavat raportit, jotka sisältävät tietoja sen toiminnasta muuttajien salakuljetuksen torjumiseksi:

- o Europolin ohjelma-asiakirja, jota edellytetään Europol-asetuksen 16 artiklan 5 kohdan d alakohdassa ja joka sisältää kolmivuotistavoitteet ja vuotuisen työohjelman.
- o Europolin konsolidoitu vuotuinen toimintakertomus, jota edellytetään Europol-asetuksen 16 artiklan 5 kohdan g alakohdassa ja jossa annetaan tietoja Europolin vuotuisen työohjelman toimeenpanosta.
- o EMSC:n toimintaa koskeva vuosikertomus, jolla tiedotetaan yleisölle EMSC:n toiminnasta. Tässä raportissa esitetään erilliset indikaattorit laittoman maahanmuuton avustamiselle (muuttajien salakuljetus) ja ihmiskaupalle.
- o Muuttajien salakuljetusta tutkivan eurooppalaisen keskuksen raportti, joka koskee laittoman maahanmuuton avustamista (*European Migrant Smuggling Centre Facilitation Illegal Migration Report*), on ei-julkinen, kahden kuukauden välein komissiolle lähetettävä raportti EMSC:n toiminnasta. Se sisältää 41 keskeistä suorituskykyindikaattoria, jotka on ryhmitelty seitsemään luokkaan²⁶ ja joilla mitataan tuloksellisuutta EMSC:n ydintoiminta-aloilla.
- o EMSC:n/analyysihankkeiden panos neljännesvuosittain toimitettavaan seurantaraporttiin, jonka Europolin operaatio-osasto laatii muuttajien salakuljetuksen torjunnasta (*EMSC/AP Migrant Smuggling contribution to Europol OD quarterly monitoring report*). Tiedot annetaan viraston sisäisessä asiakirjassa, joka toimitetaan Europolin operaatio-osastolle. Raportissa annetaan tilastotietoja kuudesta valitusta indikaattorista ja selvityksiä toiminnan suuntauksista.
- o Europol lyhyesti -raportissa esitetään yleisölle yhteenveto Europolin toimintaa koskevista tiedoista ja luvuista.

²⁶ Tietojenvaihto ja -käsittely, yhteinen operatiivinen MARE-ryhmä, operatiivinen analyysi, operatiiviset kokoukset, toimintapäivät, toimintaan osallistuminen / tuki paikalla, strategiset ja temaattiset kokoukset.

Taulukko 1 – Europolin vuoden 2020 indikaattorit vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumisessa

INDIKAATTORIT	TAVOITEARVO VUONNA 2020
Niiden tapausten lukumäärä, joissa on tunnistettu erittäin merkittäviksi luokiteltuja kohteita	10
Perustettujen operatiivisten toimintaryhmien lukumäärä	5
Sellaisten toimitettujen operatiivisten raporttien määrä, jotka liittyvät vakavaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen	3 000
Vakavaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvät operaatiot, joita on tuettu	370
Tyytyväisyys operatiiviseen tukeen ja analyysiin, jota on toimitettu vakavan järjestäytyneen rikollisuuden alalla	8

Lähde: Europolin ohjelma-asiakirja vuosille 2020–2022, sivu 49.

Taulukko 2 – Europolin tavoitearvot vuosille 2016–2019

VIRASTON TULOSELLISUUSINDIKAATTORIT	2016	2017	2018	2019
Laittomaan maahanmuuttoon liittyvät vaihdetut SIENA-viestit	15 447	22 650	20 000	Ei tavoitearvoa*
EMSC:n tukemien operaatioiden lukumäärä (muuttajien salakuljetuksen analyysihanke ja <i>Phoenix</i> -analyysihanke)	–	–	130	130
EMSC:hen liittyvä paikalla annettu tuki (päivät EU:ssa ja EU:n ulkopuolella)	1 595	1 400	1 800	700
Internetsisältöä koskevia ilmoituksia tekevän EU:n yksikön (EU IRU) arvioiman, muuttajien salakuljetukseen liittyvän sisällön määrä	–	1 000	1 000	900
Laittomaan maahanmuuttoon liittyvien, EU IRU:n ilmoitettaviksi päättämien tapausten prosenttiosuus	–	75 %	90 %	–
Laittomaan maahanmuuttoon liittyvien, hyväksytyjen EU IRU:n ilmoitusten prosenttiosuus		80 %	85 %	75 %

* Europol arvioi, että SIENA-viesteille ei tarvitse asettaa tavoitearvoa enää vuodesta 2019 eteenpäin, sillä tietojenvaihto on vakiintunutta. Indikaattori poistettiin työohjelmasta.

Lähde: Europolin konsolidoitu vuotuinen toimintakertomus 2016 sekä ohjelma-asiakirjat vuosille 2017–2019, 2018–2020 ja 2019–2021.

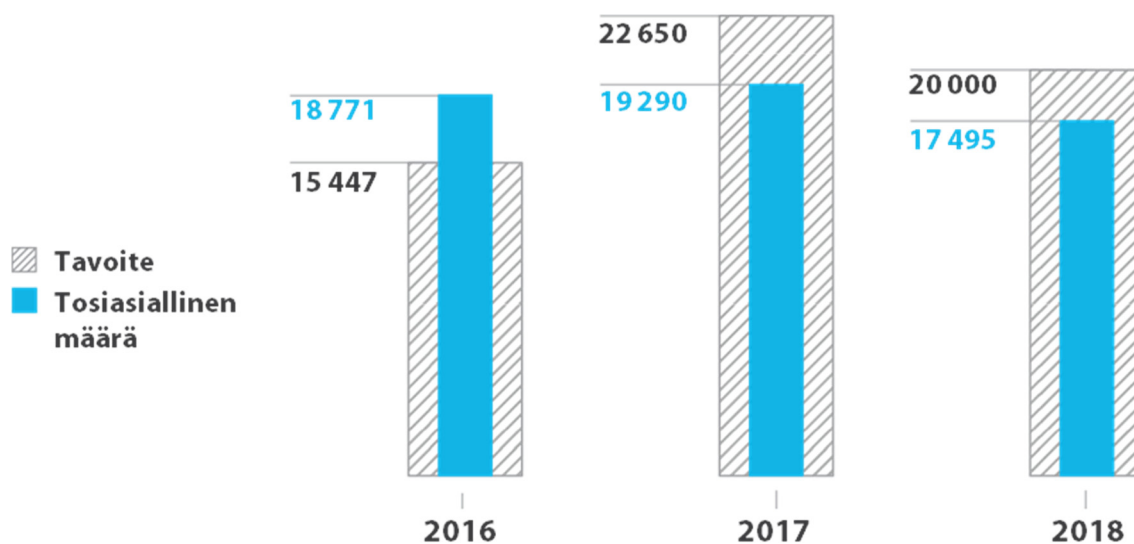
Taulukko 3 – EU IRU:n tulokset muuttajien salakuljetuksen torjunnassa

	Vuoden 2016 loppu	Vuoden 2017 loppu	Vuoden 2018 loppu	Vuoden 2019 loppu
Europolin arvioimat sisällöt	172	693	805	831
Sisältöjen määrällinen tavoite	–	1 000	1 000	900
Hyväksytyt EU IRU:n ilmoitukset, %	88 %	78 %	98 %	–
Hyväksytyjen ilmoitusten tavoite, %	–	80 %	85 %	75 %

Huom.: Vuodelle 2019 ei ole saatavilla tietoja internetsisältöä koskevien ilmoitusten hallinnan (*Internet Referral Management, IRMA*) alustan teknisen ongelman takia.

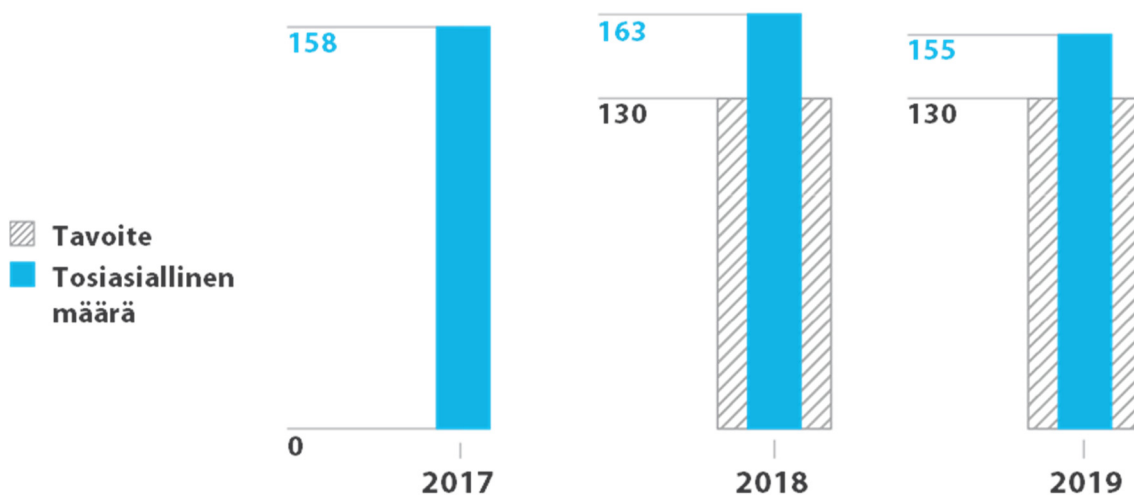
Lähde: Europol.

Kaavio 15 – Laittomaan maahanmuuttoon liittyvät vaihdetut SIENA-viestit



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Europolin työohjelmien ja konsolidoitujen vuotuisten toimintakertomusten perusteella.

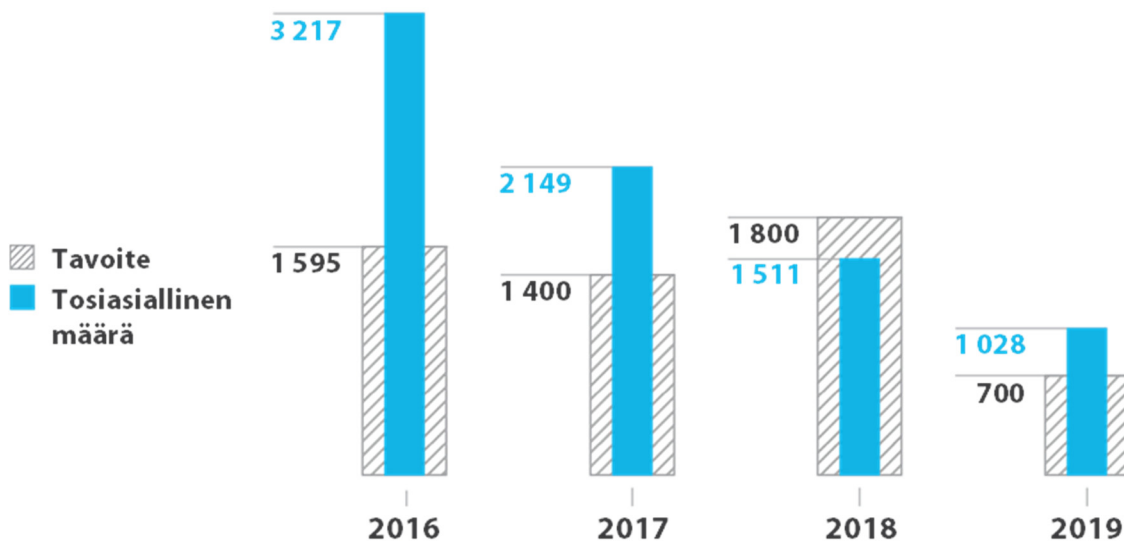
Kaavio 16 – EMSC:n tukemien operaatioiden lukumäärä



Huom.: Vuosille 2016 ja 2017 ei asetettu tavoitteita.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Europolin työohjelmien ja konsolidoitujen vuotuisten toimintakertomusten perusteella.

Kaavio 17 – EMSC:n paikalla antama tuki (päiviä)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Europolin työohjelmien ja konsolidoitujen vuotuisten toimintakertomusten perusteella.

Lyhenteet

Afripol: Afrikan unionin poliisiyhteistyön mekanismi

Ameripol: Amerikkojen poliisiyhteisö

API: Matkustajien ennakkotiedot

Aseanapol: ASEAN-maiden kansalliset poliisipäälliköt

EAS: Europolin analyysijärjestelmä

EIS: Europolin tietojärjestelmä

EMPACT: Euroopan monialainen rikosuhkien torjuntafoorumi

EMSC: Muuttajien salakuljetusta tutkiva eurooppalainen keskus

EU IRU: Internetsisältöä koskevia ilmoituksia tekevä EU:n yksikkö

EURODAC: Järjestelmä sormenjälkitietojen vertailua varten

Eurojust: Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön virasto

Europol: Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto

Frontex: Euroopan raja- ja merivartiovirasto

HVT: Erittäin merkittäväksi luokiteltu kohde

JLT: Muuttajien salakuljetusta koskeva yhteinen yhdystoimintaryhmä

PNR: Matkustajarekisteri

QUEST: Hanke, joka koskee hakujen tekemistä Europolin järjestelmissä

SIENA: Suojatun tiedonvaihdon verkkosovellus

SIRENE: Kansallisella tasolla esitetyt lisätietopyynnöt

SIS II: Schengenin tietojärjestelmä

VIS: Viisumitietojärjestelmä

Sanasto

Analyysihanke: Foorumi, jolla voidaan toteuttaa operatiivisia analyysseja kansainvälisten rikostutkintojen ja rikostiedusteluoperaatioiden tukemiseksi.

Erittäin merkittäväksi luokiteltu kohde: Henkilö, jonka epäillään viimeksi kuluneen vuoden aikana suunnitelleen, valmistelleen tai toteuttaneen yhden tai useampia Europol-asetuksen 3 artiklassa tarkoitettuja rikoksia ja jonka aiheuttama riski siitä, että kahdessa tai useammassa EU:n jäsenvaltiossa ilmenee vakavaa tai järjestäytyntä rikollisuutta, on suuri.

Euroopan monialainen rikosuhkien torjuntafoorumi: Tilanteen mukaan muotoutuva rakenne, jolla torjutaan järjestäytyneestä ja vakavasta kansainvälisestä rikollisuudesta johtuvia, EU:hun kohdistuvia tärkeimpiä rikosuhkia ja jossa saatetaan yhteen EU:n jäsenvaltiot, toimielimet ja virastot sekä muut julkiset ja yksityiset kansainväliset kumppanit.

Europol: EU:n virasto, joka tukee jäsenvaltioita terrorismin, kyberrikollisuuden ja muiden vakavien rikollisuuden muotojen torjumisessa ja tutkimisessa silloin kun kyseinen rikollisuus koskee kahta tai useampaa jäsenvaltiota.

Europolin analyysijärjestelmä: Suojattu tietojärjestelmä, johon vain Europolin henkilöstö pääsee ja johon tallennetaan ja jossa käsitellään kansallisten lainvalvontaviranomaisten ja Europolin muiden kumppaneiden toimittamia operatiivisia tietoja.

Europolin tietojärjestelmä: Jäsenvaltion lainsäädännön nojalla tai Europolin toimivalta-alaan kuuluvalla rikollisuuden alalla rikoksesta epäillyistä tai tuomituista henkilöistä koottu tietokanta, jota Europol ja jäsenvaltiot käyttävät.

Muuttajien salakuljetusta tutkiva eurooppalainen keskus: Europolin yksikkö, jonka tutkimusten kohteena on muuttajien salakuljetus ja ihmiskauppa.

Prüm-järjestelmä: Niiden jäsenvaltioiden ryhmä, jotka allekirjoittivat vuonna 2005 sopimuksen rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman maahanmuuton torjumisen alalla.

Suojatun tiedonvaihdon verkkosovellus: EU:n jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja kolmansien tahojen välisen viestinnän kanava (Europolin joko osallistuessa viestintään tai jäädessä sen ulkopuolelle).

Toimintapäivä: EU:n kansallisten lainvalvontaviranomaisten koordinoitu yhteinen operaatio, jota Europol tukee ja joka kohdistuu rajat ylittävää järjestäytynyttä rikollisuutta vastaan.

Komission, Euroopan ulkosuhdehallinnon, Frontexin, Eurojustin ja Europolin vastaukset

Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon vastaukset

<https://www.eca.europa.eu/fi/Pages/DocItem.aspx?did=59363>

Frontexin vastaukset

<https://www.eca.europa.eu/fi/Pages/DocItem.aspx?did=59363>

Eurojustin vastaukset

<https://www.eca.europa.eu/fi/Pages/DocItem.aspx?did=59363>

Europolin vastaukset

<https://www.eca.europa.eu/fi/Pages/DocItem.aspx?did=59363>

Tarkastuksen eteneminen

<https://www.eca.europa.eu/fi/Pages/DocItem.aspx?did=59363>

Tarkastusryhmä

Tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallinnointiin liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät mahdollisimman vaikuttaviksi ottamalla huomioon tuloksellisuuteen tai sääntöjen noudattamiseen liittyvät riskit, tulojen tai menojen tason, tulevan kehityksen sekä poliittisen ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuuden tarkastuksesta vastasi III tarkastusjaosto, jonka erikoisalana ovat ulkoiset toimet, turvallisuus ja oikeus. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Bettina Jakobsen. Tarkastus toimitettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Bettina Jakobsenin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Katja Mattfolk, kabinettiavustaja Paolo Rexha, toimialapäällikkö Sabine Hiernaux-Fritsch, tehtävävastaavat Piotr Senator ja Roberto Ruiz Ruiz sekä tarkastajat Andrej Minarovic ja Erik Kotlarik. Kielellisissä kysymyksissä avusti Michael Pyper.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Piotr Senator



Erik Kotlarik



Michael Pyper

TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2021.

Datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen periaatteet pannaan täytäntöön avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleen käyttämistä koskevalla [Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksellä 6-2019](#).

Ellei toisin ilmoiteta (esimerkiksi yksittäisissä tekijänoikeusilmoituksissa), Euroopan tilintarkastustuomioistuimen sisältöihin, jotka EU omistaa, myönnetään käyttöoikeudet [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#) -käyttöoikeuden nojalla. Tämä merkitsee, että uudelleenkäyttö on sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja sisältöön tehdyistä muutoksista ilmoitetaan. Uudelleenkäyttäjä ei saa vääristää asiakirjojen alkuperäistä merkitystä tai sanomaa. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa mistään seurauksista, jotka johtuvat uudelleenkäytöstä.

Uudelleenkäyttäjän on hankittava tarvittavat lisäoikeudet, jos tietyssä sisällössä (esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa valokuviissa) esitetään tunnistettavissa olevia henkilöitä tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä. Jos tällainen lisäoikeus saadaan, yllä mainittu yleinen käyttöoikeus peruuntuu ja lisäoikeus korvaa sen. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

Jos sisällöt eivät ole EU:n omaisuutta, voi olla, että lupa niiden käyttöön tai jäljentämiseen on pyydyttävä suoraan asianomaisilta tekijänoikeuksien haltijoilta.

Tietokoneohjelmistot tai asiakirjat, joihin kohdistuu teollisoikeuksia, kuten patenteja, tavaramerkkejä, rekisteröityjä malleja, logoja ja nimiä, eivät kuulu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen uudelleenkäyttöperiaatteiden piiriin, eikä niiden käyttöön anneta lupaa.

EU:n toimielinten verkkosivuilla (joiden verkkotunnuksen loppuosa on europa.eu) on linkkejä ulkopuolisille verkkosivuille. Koska Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa näistä sivustoista, on suositeltavaa, että tutustutte niiden tietosuoja- ja tekijänoikeusperiaatteisiin.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logon käyttäminen

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

PDF	ISBN 978-92-847-6553-9	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/166084	QJ-AB-21-019-FI-N
HTML	ISBN 978-92-847-6562-1	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/305765	QJ-AB-21-019-FI-Q

Muuttajien salakuljetuksesta on viime vuosina muodostunut EU:lle keskeinen humanitaarinen ja turvallisuushaaste. Tilintarkastustuomioistuin arvioi tarkastuksessaan, tukiko Europol EU:n jäsenvaltioita vaikuttavalla tavalla sellaisten rikollisverkostojen hajottamisessa, jotka harjoittivat järjestäytyntä muuttajien salakuljetusta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kumppanit arvostivat Europolin tukea, mutta puutteet viraston tulosten mittaamisessa estivät tarkastajia arvioimasta viraston vaikutusta täysimääräisesti. Tilintarkastustuomioistuin totesi myös, että virasto käytti saatavilla olevia eurooppalaisia tietolähteitä toisinaan vain vähän. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että Europol käyttää kaikkia saatavilla olevia tietolähteitä ja lisää tietojen vaihtoa kumppaneidensa kanssa. Lisäksi sen olisi parannettava seurantaan, joka liittyy muuttajien salakuljetusta koskevien Europolin toimien tuloksellisuuteen, ja kohennettava kyseiseen tuloksellisuuteen liittyvää raportointia. Europolin olisi myös lisättävä läpinäkyvyyttä prosessissa, jonka mukaisesti virasto päättää, mitä jäsenvaltioista peräisin olevia muuttajien salakuljetustapauksia se priorisoi.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus, annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin
julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx

Verkkosivut: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors