



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 2.6.2005  
KOM(2005) 232 lõplik

**KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE**

**„Organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse strateegilise kontseptsiooni  
väljatöötamine“**

{SEC (2005) 724}

## 1. SISSEJUHATUS

1. 4 ja 5. novembri 2004. aasta Euroopa Ülemkogu tegi nõukogule ja komisjonile ülesandeks töötada Haagi programmi<sup>1</sup> raames välja strateegiline kontseptsioon organiseeritud kuritegevusega võitlemiseks EL tasandil koos selliste liidu asutustega nagu Europol, Eurojust, CEPOL ja politseijuhtidega. Käesolev teatis on komisjoni panus kõnealuse strateegia väljatöötamiseks.
2. Alates Amsterdami lepingu jõustumisest on võetud vastu mitmeid EL tegevuskavasid võitluseks organiseeritud kuritegevusega,<sup>2</sup> viimasena võeti 2000. aastal vastu aastatuhande strateegia organiseeritud kuritegevuse ennetamise ja kontrolli kohta.<sup>3</sup> 2004. aastal alustati nõukogu eesistujariigi Hollandi algatusel arutelu, mille tulemusena võeti 2. detsembril 2004 vastu nõukogu järeldused, et töötada välja strateegia võitluseks organiseeritud kuritegevusega.<sup>4</sup>
3. Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomise järgselt on EL tasandil võetud vastu erinevaid seadusandlikke ja muid algatusi organiseeritud kuritegevuse ennetamiseks ja sellega võitlemiseks. Nüüd on vaja aega, et ühendada erinevad vahendid ja meetmed (ennetavad, kriminaal- ja menetlusõiguse) kohalikul, siseriiklikul ja EL tasandil ning täita tuvastatud lüngad. Euroopa Liit peaks töötama välja ja rakendama organiseeritud kuritegevuse vastast poliitikat koos vastava rahalise toetusega.
4. Alates 2001. aasta septembrist tõusis tähelepanu keskpunkti terrorismivastane võitlus. Kuna on olemas seosed organiseeritud kuritegevuse ja terrorismi vahel, kujutab organiseeritud kuritegevus endast ohtu ühiskonnale. Organiseeritud kuritegevus pärsib seaduslikku majandustegevust ja on ühiskonna sotsiaalset ja demokraatlikku ülesehitust destabiliseeriv tegur. Seetõttu on tervitatav, et Euroopa Ülemkogu asetas organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse päevakorras tähtsale kohale. Kõnealuse probleemiga võitlemisel peavad kõik osalised püüdma leida tasakaalu ühelt poolt organiseeritud kuritegevuse suhtes efektiivse õigusaktide kohaldamise ja nendest johtuvate tagajärgede ning teiselt poolt põhiõiguste ja -vabaduste kaitsmise vahel.
5. Organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise strateegilise kontseptsiooni väljatöötamine on raske ülesanne, kuna organiseeritud kuritegevuse mõiste on mitmetahuline ja seda vaatamata mitmetele varasematele katsetele määratleda „kuritegelikku ühendust“.<sup>5</sup> Pealegi hõlmavad nõukogu 2. detsembril 2004 kindlaks määratud prioriteetsed valdkonnad mitut valdkonda, sealhulgas teadmiste parandamist, et vähendada organiseeritud kuritegevust ning ennetustegevust,

---

<sup>1</sup> ELT C 053, 3.3.2005, lk 001-0014.

<sup>2</sup> Tegevuskava võitluseks organiseeritud kuritegevusega (EÜT) C 251, 15.8.1997), nõukogu resolutsioon organiseeritud kuritegevuse ennetamise kohta (EÜT C 408, 29.12.1998), Viini tegevuskava (EÜT C 19, 23.1.1999)

<sup>3</sup> EÜT C 124, 3.5.2000

<sup>4</sup> dok 15050/04 CRIMORG 138, dok 13463/2/04 REV2 CRIMORG 105

<sup>5</sup> Vaata ühismeedet EL liikmesriikides kuritegelikku ühendusse kuulumise tunnistamise kohta kriminaalkuriteoks (EÜT L 33, 9.12.1998); dokument 6204/2/97 ENFOPOL 35 REV 2; Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise konventsiooni artiklit 2 (A/RES/55/25)

õigusaktide rakendamist, õigusalast koostööd ja välissuheteid (vt punkt 2). Seetõttu võivad praeguses kontekstis pakutavad meetmed avaldada mõju väärtegadele, mis ei ole või ei ole eranditult seotud organiseeritud kuritegevusega. Samas aga algatused, mille raames rakendatakse näiteks vastastikuse tunnustamise põhimõtet kriminaalasjades, avaldavad mõju paljudele rasketele piiriüleste kuritegude vormidele. Strateegiline lähenemine tagab tulemusliku koostöö kõikide asjaomaste osaliste vahel.

6. Tulenevalt strateegilise kontseptsiooni laiaulatuslikkusest, tuleb teatistes seada prioriteedid. 2. jaotises määratletakse eesmärgid, võttes arvesse organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemiseks püstitatud strateegilise kontseptsiooni prioriteete. Teatavad aspektid on kaetud ainult ülevaاتlikult, kuid neid käsitletakse üksikasjalikumalt mujal.<sup>6</sup> 3. jaotises on esitatud kokkuvõtlikult järelemeetmed, mis on võetud pärast aastatuhande strateegia vahehindamist<sup>7</sup> vahearuande jätkutegevused, samas on 4. jaotises toodud välja juhised tulevikuks. 1. lisas on loetletud meetmed organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse strateegilise kontseptsiooni rakendamiseks ning vastavad kohustused koos kavandatud tähtaegade ja prioriteetidega. 2. lisas on esitatud kokkuvõtvalt hiljuti vastu võetud asjaomased teatisted ja nõukogu järeldused. 3. lisas on esitatud üksikasjalikult järelemeetmed pärast aastatuhande strateegia vahehindamist.

## 2. PRIORITEETSSED VALDKONNAD JA EESMÄRGID

### 2.1. Teadmiste parandamine organiseeritud kuritegevusega seotud küsimustes ning teabe kogumise ja analüüsi tugevdamine

7. Tehnoloogiline areng koos suureneva globaliseerumisega annab uued võimalused organiseeritud kuritegelikele rühmitustele. Et ennetada ja võidelda organiseeritud kuritegevusega, tuleb koguda teavet organiseeritud kuritegevuse, kuritegelike rühmituste ja seaduslike sektorite haavatavuse kohta ning seda teavet ajakohastada, et töötada välja paremaid vahendeid, nagu nähakse ette mitmetes juba mainitud strateegilistes dokumentides, eelkõige Haagi programmis. Tulevane **EL kuritegevuse statistikasüsteem** peaks hakkama koguma õiguskaitseasutustelt pärinevat teavet ning kodanike ja ettevõtete uuringutele tuginevaid kvantitatiivseid andmeid, samuti **mõõtma kuritegevust ja ohvristamist** kindlates rühmades, et toetada otsuste tegemist erinevates poliitikavaldkondades. Kõnealune kuritegevuse statistikasüsteem töötatakse välja koostöös liikmesriikidega, kasutades vajadusel ühenduse statistikaprogrammi. Samuti on vaja kavandada uusi algatusi, et arendada, testida ja levitada meetodikat, mida kasutada uuringute puhul, mis käsitlevad **majandussektorite haavatavust** organiseeritud kuritegevuse suhtes. Selle põhjal kavatseb komisjon tulevikus koostada aasta- või kahe aasta **aruande kuritegevuse kohta EL-s**.
8. Haagi programm tõi esile vajaduse töötada **EL tasandil välja jälitusteabel põhinev õiguskaitse mehhanism**, et võimaldada otsustajatel määratleda, tuginedes põhjalikule hindamisele, Euroopa õiguskaitse strateegia. Selle tuumelemendid on

---

<sup>6</sup> Konkreetselt Haagi programmis sisalduvad algatused, näiteks EL narkootikumidealane strateegia 2005–2012 (dok. 15074/04).

<sup>7</sup> dok 10925/03 CRIOMORG 49, mida käsitleti 2. ja 3. oktoobril 2003. aasta JSK nõukogu istungjärgul.

teabe kättesaadavus ja sellele juurdepääs (vt punkt 2.3.3.), Euroopa kriminaalalaste andmete koostamine ja usalduse suurenemine õiguskaitseorganite vahel Euroopa ja rahvusvahelisel tasandil. Komisjon esitab oma teatise EL andmete kogumisel põhineva õiguskaitsepoliitika kohta 2005. aastal.

9. Kõnealuse poliitika raames tuleks välja töötada „**Euroopa kriminaaljälituse mudel**“, et tegeleda selliste küsimustega, nagu õiguse, vabaduse ja turvalisuse valdkonnas tegutsevate siseriiklike ja EL ametiasutuste teabega seotud ühtsete meetmete, toodete ja teenuste kindlaksmääramine, selliste ohtude hindamise sünkroniseerimine, mis koostatakse ühtse metoodika alusel ja mida toetavad valdkondlikud haavatavuse uuringud, erasektori kvantitatiivse ja kvalitatiivse teabe tootmine ning muude kasulike andmete tootmine Euroopa kuritegevuse statistika põhjal. Kõnealuse mudeli peamine element on Haagi programmis Europolilt nõutav **ohtude hindamine organiseeritud kuritegevuse kohta Euroopas**, mis tugineb sünkroniseeritud riiklikele hindamistele.
10. Organiseeritud kuritegevusega seotud **uurimustegevust** rahastatakse praegu 6. teadusuuringute raamprogrammist ja turvalisuse uurimustegevust ettevalmistavast meetmest. 7. teadusuuringute raamprogrammis on ette nähtud, et organiseeritud kuritegevusega seotud uuringud kuuluvad uue turvalisuse uuringuprogrammi ja teiste sellega seotud valdkondade alla. Tänu **programmile AGIS**, sellele järgnevale programmile finantsperspektiivis (2007–2013) ning teistele **uuringutele** ettenähtud vahendite raames on võimalik teostada poliitika väljatöötamise toetamiseks suunatud eriuuringuprojekte.

## 2.2. Organiseeritud kuritegevuse ennetamise meetmete tugevdamine

11. Tulemuslik kuritegevuse ennetamise poliitika on kaugemaleulatavam kui klassikaline õiguskaitsealane koostöö, hõlmates häid tavasid, läbipaistvust, aruandekohustust ja sotsiaalset vastutust avaliku ja erasektori ees, et vähendada kuritegevuse võimalusi. Mõned EL liikmesriigid on olnud innovaatilised, kasutades **administratiivset lähenemist**, vältimaks kuritegelike organisatsioonide imbumist seaduslikule turule. Nõukogu võttis hiljuti vastu soovitusel<sup>8</sup> selle kohta, et kõnealune lähenemine väärrib edasist uurimist ja levitamist üle ELi. Komisjon kavatses EL tasandil töötada välja **seadusandliku mudeli kuritegevuskindluse hindamise** kohta ja uued **tooted ja teenused**, mida saab laialdaselt levitada, et vältida organiseeritud kuritegevusele ekslikult uute võimaluste loomist.
12. **Korruptsioon** on üks peamisi vahendeid, mille abil organiseeritud kuritegevus imbub seaduslikele turgudele.<sup>9</sup> Seetõttu ei ole mitte ainult oluline vaid ka asjakohane arendada ja rakendada korruptsioonivastast poliitikat, sealhulgas kriminaalõigusmeetmeid, edendada eetikat ja ausust avalikus teenistuses ja parandada riikide korruptsioonivastase poliitika järelevalvet ning seda rahvusvaheliste ja EL kohustuste ja teiste standardite raames, et rakendada tulemuslikult ÜRO korruptsioonivastast konventsiooni.<sup>10</sup> Avaliku sektori

---

<sup>8</sup> dok. 12577/04 CRIMORG 79, dok. 14125/2/04 REV2 CRIMORG 123

<sup>9</sup> vt. KOM (2003) 317; EP otsus nr. A5-0367/2003

<sup>10</sup> A/58/422

läbipaistvuse edendamine on komisjoni strateegilisi eesmärgi aastatel 2005–2009, peagi avaldatakse valge raamat Euroopa läbipaistvuse algatuse kohta.

13. Dublini deklaratsioonis<sup>11</sup> tunnustati **avaliku ja erasektori partnerlust** kui toimivat vahendit kuritegevuse ennetamisel üldiselt ja eriti organiseeritud kuritegevuse puhul. EL tegevuskava ettevalmistamine ja rakendamine seoses avaliku ja erasektori partnerlusega on komisjoni Haagi programmi prioriteet 2006. aastal.
14. Esmane eesmärk on ennetada inimkaubandust, eriti rasket kuritegu, millega kaasnevad rängad inimõiguste rikkumised. Komisjon esitab 2005. aastal teatise, milles käsitletakse võitlust **inimkaubandusega** ning milles kasutatakse integreeritud lähenemist, pöörates rõhku inimõigustele ja keskendudes ohvritele.
15. **Struktuurifondides oli ette nähtud vahendid** ennetamismeetmete rahastamiseks, kuid liikmesriigid<sup>12</sup> kasutasid neid vaid üksikutel juhtudel, mis ajendas komisjoni tegema ettepaneku luua selliste meetmete rahastamiseks 2007–2013 finantsperspektiivi raames eraldi **raamprogramm „Turvalisus ja vabaduse kaitse“**.

### 2.3. Vahendite tugevdamine ja koostöö parandamine

#### 2.3.1. Organiseeritud kuritegevuse uurimise tugevdamine

16. **Uurimise erimeetodid** on tõestanud oma tõhusust piiriülese organiseeritud kuritegevuse politsei-, tolli- ja kohtulikul uurimisel. 2000. aasta konventsioonis vastastikuse õigusabi kohta kriminaalasjades ja selle 2001. aasta protokollis<sup>13</sup> on sellised meetmed ette nähtud, kuid kumbki ei ole veel jõustunud, mistõttu on olemas eraldi raamotsus **ühiste uurimisrühmade** kasutamiseks.<sup>14</sup> Edasi on vaja töötada, et parandada ühiste uurimisrühmade ja teiste uurimise erimeetodite kasutamist.
17. Piiriüleste **tõendite kogumise** kiirendamiseks ja lihtsustamiseks on komisjon teinud ettepaneku Euroopa tõendite kogumiseks, mis asendaks teatavat liiki tõendite puhul vastastikust õigusabi.<sup>15</sup> Vastastikuse tunnustamise põhimõtet tuleks keskmise pikkusega ajavahemiku jooksul laiendada igat liiki tõenditele. Komisjon kavandab mitmeid algatusi seoses **tõendite vastuvõetavusega**, nagu komisjon on selgitanud oma teatise vastastikuse tunnustamise kohta kriminaalasjades.<sup>16</sup> Kõnealused algatused tugevdaksid vastastikust usaldust, tagades õiglase tasakaalu tõhusa kohtupidamise ja kaitse õiguste vahel. **Piiriüleste andmete kasutamine** tõenditena on teine teema, mida tuleb põhjalikumalt uurida.
18. Sarnaselt tõendite kogumisega finantsuurimise käigus (vt punkt 2.3.2.), on **elektrooniliste tõendite** kogumine, kaitsmine ja vahetamine järjest rohkem huvi

---

<sup>11</sup> dok. 16302/03 CRIMORG 96

<sup>12</sup> Itaalia Mezzogiorno programm on väljapaistev erand; vt ka teatist: täiendavad esialgsed juhised kandidaatriikidele KOM(2003) 110

<sup>13</sup> EÜT C 197, 12.7.2000, lk 1; EÜT C 326, 21.11.2001, lk 1.

<sup>14</sup> EÜT L 162, 20.6.2002, lk 1.

<sup>15</sup> KOM(2003) 688

<sup>16</sup> KOM(2005) 195

pakkuvad küsimused, millega komisjon peagi tegeleb, nagu 16. ja 17. detsembri 2004. aasta Euroopa Ülemkogu istungjärgul sätestati.<sup>17</sup>

19. **Andmete säilitamine** elektroonilise side tarbeks on oluline element infotehnoloogia vahendusel sooritatud kriminaalkuritegude uurimisel. See nõuab tasakaalu säilitamist tõhusa seaduse rakendamise, põhiõiguste kaitsmise ja teenuseosutajatele kohustustest tuleneva finantskoormuse vahel. Õiguslikel kaalutlustel esitab komisjon 2005. aastal asjakohase õigusliku vahendina ettepaneku direktiivi kohta.
20. Sageli on organiseeritud kuritegevuse võtmeisikute kohtu ette toomiseks oluline tugineda **tunnistajatele või koostööisikutele**. Tuginedes kahele nõukogu otsusele,<sup>18</sup> soovitatakse aastatuhande strateegias töö jätkamist selles valdkonnas. Nõukogu kutsus komisjoni üles töötama tunnistajakaitse programmi kallal terrorismi puhul.<sup>19</sup> Europol koostas kaks kasulikku dokumenti<sup>20</sup> ning komisjon valmistab selle põhjal ette õigusliku vahendi.
21. Mõned EL liikmesriigid on loonud **eriuurimis- või prokuratuuriteenistused**, mis tegelevad organiseeritud kuritegevusega seotud väärtegedega. Sellised teenistused koosnevad erinevate erialade ekspertidest keeruliste kuritegude uurimiseks. Komisjon kutsub kõiki liikmesriike üles kaaluma sellist lähenemist.
- 2.3.2. *Vahendite tugevdamine, et uurida organiseeritud kuritegevusega seotud finantsaspekte*
22. Organiseeritud kuritegevust hoiab käigus rahaline kasu. Kui välistada võimalus kuritegevusest saadud raha pesuks või kuritegevuse rahastamiseks, väheneks oluliselt organiseeritud kuritegelike rühmituste motivatsioon ja võimsus. Seetõttu on **suurem suutlikkus arestida ja konfiskeerida kuritegelikul teel saadud tulu** võti kõnealuse kuritegevusega võitlemisel ja selle ennetamisel. Seetõttu edendab komisjon **finantsuurimise oskuste** suurendamist ja asjaomaste õiguslike vahendite tugevdamist, mis aitavad kiiresti kindlaks määrata ja jõuda jälile ebaseaduslikele finantsülekannetele ja muudele tehingutele.
23. Kokku on lepitud kolme raamotsuse suhtes, milles käsitletakse **varade arestimist ja konfiskeerimist** ja milles on ettenähtud laiendatud konfiskeerimisvolitused, nendest ühe suhtes on veel reservatsioonid.<sup>21</sup> Kuriteoga saadud tulu konfiskeerimist käsitlevas raamotsuses sätestatakse, et laiendatud konfiskeerimisvolituste kasutamisel võivad liikmesriigid kasutada muud menetlust kui kriminaalmenetlus. Selle põhjendustes viidatakse samuti ÜRO rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise konventsioonile, mille kohaselt võivad osalisriigid kaaluda võimalust nõuda seadusrikkujalt eeldatavalt kuriteoga saadud tulu seadusliku allika näitamist, sealhulgas pöörates **tõendamiskoormuse** ümber ja/või lõdvendades

---

<sup>17</sup> dok. 16238/04 CONCL 4, dok 16089/04 JAI 566

<sup>18</sup> EÜT C 327, 7.12.1995, lk 5; EÜT C 10, 11.1.1996, lk 1.

<sup>19</sup> Deklaratsioon terrorismivastase võitluse kohta, 25.3.2004

<sup>20</sup> „Euroopa Liidu politseikoostöö aluspõhimõtted tunnistajakaitse valdkonnas“ ja „Ühised kriteeriumid tunnistaja lülitamiseks kaitseprogrammi“; mõlemad kasutamiseks EÜ piires.

<sup>21</sup> Raamotsus 2003/577/JSK, 22.7.2003; raamotsus 2005/212/JSK, 24.2.2005; konfiskeerimisorderi vastastikuse tunnustamise põhimõtte rakendamise raamotsuse eelnõu osas saavutati poliitiline kokkulepe 2004. aasta juunis.

**tõendamisnõudeid.** Selle valgusel vaatab komisjon läbi EL õigusaktid kuritegelike varade konfiskeerimise kohta. Lisaks uurib komisjon standardeid, mida kohaldada konfiskeeritud või panditud varade suhtes, mis tagastatakse tuvastatud kuriteohvritele või heategevusorganisatsioonidele kompenseerimise või hüvitamise eesmärgil.

24. Kavandatav kolmas rahapesu direktiiv<sup>22</sup> tugevdab kehtivaid ühenduse rahapesuvastaseid õigusakte, laiendades näiteks põhiliste õigusrikkumiste määratlust ning lisades uusi isikute kategooriaid, kellel on aruandluskohustus. Et tagada finants- ja muude asutuste tulevane kaasatus, peab olema ilmne, et rahapesuvastane aruandlus annab sobivaid tulemusi. Selleks peavad **rahapesu andmeüksused** andma adekvaatset **tagasisidet**.
  25. Organiseeritud kuritegevuses osalejad kasutavad ühe liikmesriigi rahandussüsteemi teises liikmesriigis sooritatud kuriteoga saadud raha pesemiseks. Europol otsib seoseid sellise kuritegevuse ja sellega seotud tehingute vahel analüüsifailide raames, nagu näiteks projekti „SUSTRANS“ raames. Kõik liikmesriigid peavad seda tööd aktiivselt toetama, esitades Europolile kõrgekvaliteedilisi andmeid.
  26. **2000. aasta vastastikuse õigusabi konventsiooni protokoll** eesmärk on koostöö tugevdamine piiriülese finantsuurimise alal. Kuna kõnealuse protokoll on ratifitseerinud ainult mõned osalised, on tema jõustumise tähtaeg ebakindel. Kuna vastastikuse tunnustamise põhimõtte peaks järk-järgult asendama vastastikust õigusabi, peab komisjon kaaluma uusi õiguslaseid ettepanekuid.<sup>23</sup>
- 2.3.3. *Teabele juurdepääsu ja teabe- ning andmevahetuse tugevdamine õiguskaitseorganite vahel*
27. Euroopa Ülemkogu rõhutas Haagi programmis, et vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamiseks on vaja innovaatilist lähenemist seoses **piiriülese õiguskaitsealase teabevahetusega**. Haagi programmi rakendamise tegevuskavas arendatakse edasi komisjoni algatusi, et rakendada **õiguskaitsealase teabe vahetuse kättesaadavuse põhimõtet, ühiseid standardeid andmebaasidele juurdepääsuks ja siseriiklike ja EL andmebaaside riskasutust**. Riiklikud ja EL andmebaasid peaksid hakkama järk-järgult kasutama sarnaseid standardeid ja ning omavahel ühilduvaid tehnoloogiaid, et tagada õiguskaitsealaste andmete selektiivne vahetus, võttes arvesse asjakohaseid ühendusi rahvusvaheliste andmebaasidega. Kõnealuste laiendatud võimalustega peavad kaasas käima sellised **isikuandmete kaitse ja andmekaitse** meetmed nagu proportsionaalsus, andmete puutumatus ja konfidentsiaalsus ning tõhusad õiguslikud vahendid. Komisjon esitab selle kohta seadusandliku ettepaneku 2005. aastal.
  28. Usalduse tekkeks peavad riiklikud õiguskaitseorganid tegema intensiivset **koostööd** nii omavahel kui vastavate EL asutustega. Kasutada tuleks loodud infokanaleid nagu Europoli virtuaalne privaatvõrk või selle infosüsteem ja ekspertvõrk peaks seda vajadusel täiendama (vt punkt 2.4).

---

<sup>22</sup> KOM(2004) 448

<sup>23</sup> vt joonealust märkust nr 16

#### 2.3.4. *Institutsioonide- ja õigusasutustevahelise koostöö tugevdamine*

29. Haagi programmis rõhutatakse vajadust **intensiivsema praktilise koostöö** järele liikmesriikide politsei- ja tolliasutuste ning Europoli ja Eurojusti vahel. Prokurörid/kohtunikud ja Eurojust peavad olema kaasatud juba varajases staadiumis, näiteks pealtkuulamise või vahistamismääruste korral. **Ühised tolli-, politsei- ja/või kohtuoperatsioonid** peaksid kujunema vahenditeks, mida praktilises koostöös sageli kasutada. Tuleks edendada **ühiseid koostööstruktuure piirkondades, mis asuvad liidu sisepiiride lähedal**. Lisaks teeb komisjon ettepaneku tulevikus süstemaatiliselt rahastada finantsperspektiivi 2007–2013 raames **EL ühisoperatsioone**. **Sisejulgeoleku komisjon**, mis on kavas luua vastavalt põhiseaduse lepingu artiklile III-261, peaks aitama kaasa liikmesriikide pädevate ametiasutuste tegevuse koordineerimisele, keskendudes operatiivkoostööle.
30. Jätkuna asjaomasele rohelisele raamatule<sup>24</sup> teostab komisjon mõju hinnangu ning esitab valge raamatu seadusandliku ettepaneku kohta luua tulevase põhiseaduse lepingu<sup>25</sup> raames Eurojusti baasil Euroopa prokuratuur, kes hakkab vastutama uurimistegevuse, süüdistuste koostamise ja seaduserikkumiste kohtu ette toomise eest ühenduse finantshuvide kahjustamise korral, ning kaalub samuti võimalust laiendada Euroopa prokuratuuri volitusi seoses piiriüleste raskete kuritegudega.

#### 2.4. **Olemasolevate asutuste tõhustamine ja tugevdamine**

31. Oluline on **ratifitseerida ja rakendada asjakohased Europoli ja Eurojustiga seotud õiguslikud vahendid**, sealhulgas kolm Europoli konventsiooni protokoll.<sup>26</sup> Aruanne Eurojusti otsuse<sup>27</sup> rakendamise kohta näitas puudujääke, nagu näiteks erinevused seoses kohtuvõimuga liikmesriigiti, mis kahjustab selle mõjusust.
32. Organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses peavad liikmesriigid kasutama **Eurojusti<sup>28</sup> ja Europoli potentsiaal täielikult ära**. Olulised mitmepoolsed juhtumid tuleb suunata Eurojustile ning talle tuleb teatada rasketest piiriülestest kuritegudest. Infovoog Europolile on jätkuvalt ebapiisav. Liikmesriigid peavad välja töötama moodused, et edastada süstemaatiliselt kõrgekvaliteedilisi värsked uurimisandmeid. **Europoli infosüsteemi** rakendamine kõikides liikmesriikides soodustab Europoli juurdepääsu organiseeritud kuritegevusega seotud teabele.
33. Europol ja Eurojust peaksid olema tihedamalt kaasatud piiriülese organiseeritud kuritegevuse juhtumite uurimisse ja ühistesse uurimiserühmadesse. Tuleks kasutada võimalusi, mida pakuvad olemasolevad õigusaktid ja põhiseaduse leping seoses nende ülesannetega. Konkreetselt tuleb kaaluda **Europoli ja Eurojusti koordineerimise täiustamist keerukate piiriüleste operatsioonide ja kriminaaluurimise puhul**, pakkudes logistilist abi, headest tavadest saadud kogemusi ja teadmisi ning parandada **Europol/Eurojust lepingu** täitmist.

---

<sup>24</sup> KOM(2001) 715 (lõplik), 11.12.2001, "Roheline raamat ühenduse finantshuvide kaitse alaste karistussätete ja Euroopa prokuratuuri loomise kohta".

<sup>25</sup> Komisjoni teatis, – Ühenduse finantshuvide kaitsmine – Pettusevastane võitlus – Tegevuskava aastateks 2004–2005, KOM(2004) 544 (lõplik).

<sup>26</sup> EÜT C 358, 13.12.2000, lk 1; EÜT C 312, 16.12.2002, lk 1; ELT C 2, 6.1.2004, lk 1.

<sup>27</sup> KOM(2004) 457

<sup>28</sup> Nõukogu järeldused Eurojusti paremaks rakendamiseks, dok. 15285/04, dok. 12561/4/04 REV4



34. **CEPOLi** vahendusel peaks edendama **koolitust** ja süstemaatilisi **vahetusprogramme**, rahastades neid ühenduse eelarvest. Komisjon kavandab kõnealuste muutuste ulatuse ja mõju laiendamist.<sup>29</sup>
35. **Piiri haldamise agentuur**, mille esialgne ülesanne oli parandada Schengeni *aquis'* rakendamist, mis on seotud isikute kontrollimisega välispiiridel, peaks edastama andmeid ning osalema illegaalse immigratsiooniga seotud organiseeritud kuritegevuse vastastes operatsioonides koostöös liikmesriikide ja Europoliga ning töötama välja **integreeritud riskianalüüsi mudeli**.

## 2.5. Õigusaktide parandamine, kus see on vajalik

36. Piiriülese organiseeritud kuritegevusega seotud väärted õigustavad oma olemuse ja võimaliku mõju tõttu kaalumist, et võidelda nendega ühistel alustel. Kõige värskemaks näiteks on raamotsuse ettepanek seoses organiseeritud kuritegevuse vastase võitlusega,<sup>30</sup> et töötada välja ühtne määratlus õiguserikkumiste ja karistuste kohta erinevate osalemisvormide puhul kuritegelikes organisatsioonides. Komisjoni arvates peaks **õigusaktide ühtlustamine täiendama kohtuotsuste vastastikust tunnustamist** kriminaalasjades.<sup>31</sup> Raamotsuse vastuvõtmisel Euroopa vahistamismääruse<sup>32</sup> kohta otsustas nõukogu „jätkata vastavalt EL lepingu artikli 31 punktile e ühtlustamist raamotsuse artikli 2 lõikes 2 loetletud kuritegude puhul“, et jõuda liikmesriikide hulgas ühise õigusliku arusaamiseni.<sup>33</sup> Komisjon uurib seetõttu uute ühtlustamismeetmete ulatust kriminaalasjades, näiteks võltsimise, relvade salakaubaveo, pettuste, eriti maksupettuste ja identiteedi varguste, keskkonnakuritegude ja väljapressimise ning rahaväljapressimise alal.

## 2.6. Seire ja hindamise parandamine

37. Praegu on olemas mitmeid vahendeid organiseeritud kuritegevuse alase poliitika hindamiseks või sellesse panustamiseks. Need vajavad täiustamist, kuna Haagi programmis kutsutakse üles **hindama** liidu poliitika rakendamist ning toimet vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal. Komisjon peab seda äärmiselt oluliseks ning esitab oma seisukohad hindamise kohta, pidades silmas 2006. aasta põhiseaduse lepingu **artiklit III-260**. Organiseeritud kuritegevuse kontekstis on tulevane EL kuritegevuse aruanne ja EL organiseeritud kuritegevuse ohtude hindamised (vt punkt 2.1.) olulised vahendid, et töötada välja hindanismehhanismid organiseeritud kuritegevusega seotud küsimustes. Hinnanguid tollikoostööle, korrupsioonivastasele poliitikale ja finantskuritegevuse vastasele võitlusele, mis on juba esitatud asjaomastes teatistes<sup>34</sup> tuleb käsitleda esmatähtsatena oma horisontaalse mõju tõttu.

---

<sup>29</sup> KOM(2004) 623

<sup>30</sup> KOM(2005) 6

<sup>31</sup> lõige 17

<sup>32</sup> EÜT L 190, 18.7.2002, lk 1.

<sup>33</sup> dok. 9958/02 ADD1 REV1 JAI 138

<sup>34</sup> KOM(2003) 317, KOM(2004) 262, KOM(2004) 376

## 2.7. Koostöö tugevdamine EL väliste riikidega ja rahvusvaheliste organisatsioonidega

38. Avatud piiride ja globaalse integratsiooni ning vastasmõjude ajastul on EL **sisejulgeolek** lahutamatult seotud julgeoleku **välis aspektidega**. Organiseeritud kuritegevusele ja teistele julgeolekuohtudele suunatud EL välise tegevuse ulatus on viimaste aastate jooksul oluliselt arenenud. Tuleb täiustada **kahepoolseid, piirkondlikke ja rahvusvahelisi algatusi**.
39. Organiseeritud kuritegevusega võitlemisel tuleks arendada koostööd **esmatähtsate kolmandate riikidega**, kasutades selleks lepingulisi ja muid vahendeid. Selline koostöö peaks hõlmama **asjakohaste EL võrdlusnäitajate ja rahvusvaheliste standardite edendamist**.
40. EL peaks organiseeritud kuritegevusega võitlemisel edendama ja toetama **piirkondlike lähenemiste ja koostöö** väljatöötamist, eriti EL-ga piirnevates piirkondades.
41. EL peaks ka täielikult toetama **multilateraalse lähenemise** väljatöötamist võitluses organiseeritud kuritegevusega, et tagada rahvusvaheliste õigusaktide terviklik ratifitseerimine ja rakendamine, nagu näiteks ÜRO rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse ja korrupsiooni vastu võitlemise konventsioonid, ning **rahvusvaheliste standardite** ja sätete väljatöötamist teistel foorumitel, nagu Euroopa Nõukogu, G8, FATF, OSCE ja OECD.
42. **Vahetu koostöö ühelt poolt Europoli, Eurojusti ning teiselt poolt EL väliste riikide/asutuste** vahel on oluline, et töötada välja Euroopa mõõde õiguskaitse ja õiguslase koostöö valdkonnas väljaspool EL piire. Europoli välissuhete strateegiat aastateks 2004–2006<sup>35</sup> tuleks edasi arendada ning Eurojust peaks töötama välja oma välissuhete strateegia.

## 2.8. Prioriteetide kehtestamine võitluses organiseeritud kuritegevuse teatavate vormidega EL tasandil ja seoses jätkutegevustega

43. Nõukogu mitme valdkonna esindajatest koosnevas rühmas jõuti kokkuleppele selles osas, et analüüsida Europoli organiseeritud kuritegevuse aruannet, konsulteerida Eurojusti ja Europoliga, ning seejärel edastada tulemused nõukogu asjakohastele organitele eesmärgiga määrata kindlaks piiratud arv iga-aastaseid strateegilisi prioriteete organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses.<sup>36</sup>
44. Haagi programmis on ette nähtud, et nõukogu peaks kasutama Europoli iga-aastast organiseeritud kuritegevuse ohtude hindamist, et kehtestada prioriteetid sarnaselt 2006. aastaga. Et võimaldada Europolil seda nõuet täita, tuleb viivitamatult jätkata tööd andmetel põhineva õiguskaitse alal. See nõuab tähelepanuväärseid jõupingutusi mitte ainult Europolilt, vaid ka liikmesriikidelt ja volitatud EL asutustelt (vt punkt 2.1.).

<sup>35</sup> dok. 12660/04 EUROPOL 44

<sup>36</sup> dok. 16183/04 CRIMORG 152

### 3. KOKKUVÕTE JÄRELMEETMETEST, MIS VÕETI SEoses AASTATUHANDE STRATEEGIA VAHEHINDAMISE ARUANDE JÄRELDUSTEGA

45. Aastatuhande strateegia vahehindamise järeldustes edastati kuus soovitus edasiseks tegevuseks. Seoses **narkokaubandusega** võttis nõukogu 2004. aasta oktoobris vastu raamotsuse, millega ühtlustatakse õigusakte narkosmugeldamise valdkonnas.<sup>37</sup> Ülejäänud viie soovitus suhtes võetud järelmeetmed on pooleli. Komisjon tegi õigusakti kohta ettepaneku<sup>38</sup> ja võttis vastu valge raamatu **süüdimõistvate kohtuotsustega seotud teabevahetuse kohta**,<sup>39</sup> 2005. aastal antakse välja teatis **õiguste äravõtmise** teemal. Ettepanek kolmanda rahapesu käsitleva direktiivi<sup>40</sup> kohta sisaldab sätet, et takistatakse rahapesu eesmärgil tehtavaid **suuremahulisi sularahamakseid**. **Võrdleva kuritegevuse statistika** väljatöötamine on pikaajaline projekt, kuhu komisjon on kaasatud koos teiste sidusrühmadega. Komisjon esitab tegevuskava EL kuritegevuse statistika kohta 2005. aastal. **Maksupettuste** kohta on algatatud uurimustöö. Selle tulemusi võib oodata 2005. aasta juulis. Komisjon (OLAF) ja Europol abistavad kumbki oma õigusraamistiku piires liikmesriike 2005. aastal **ühiste tollioperatsioonide teenuste platvormi** näol. Lõpetuseks, komisjon töötab praegu ettepaneku kallal **tunnistajakaitse ja õigusasutustega koostöökite** kohta.

### 4. EDASISED SAMMUD

46. Käesolev teatis esitab strateegilise kontseptsiooni võitlemiseks organiseeritud kuritegevusega eesmärgipõhiselt. 1. lisas on esitatud loetelu meetmete kohta, mida rakendatakse 5 aasta perspektiivis. Kui nõukogu selle vastu võtab, peaks organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise strateegiline kontseptsioon täiendama Haagi programmi rakendamise tegevuskava, kuna ta annab panuse vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamisele Euroopa Liidus. Kõige olulisem eesseev ülesanne on töötada välja ja integreerida Euroopa kriminaalalaste andmete erinevad elemendid, mis nõuab liikmesriikide ja EL institutsioonide ja asutuste ühiseid jõupingutusi.
47. Kõnealust strateegilist kontseptsiooni tuleb käsitleda ajas muutuva dokumendina. Komisjon peab esitama nõukogule iga-aastase aruande Haagi programmi rakendamise kohta (tulemustabeli), mis sisaldab ka arenguaruannet strateegilise kontseptsiooni kohta. Teise võimalusena võib kontseptsiooni hinnata eraldiseisvalt, et selle alusel määrata kindlaks organiseeritud kuritegevusega võitlemise iga-aastased strateegilised prioriteedid EL tasandil.
48. Strateegilise kontseptsiooni erihindamine on soovitatav viia läbi 2006. aasta lõpus, et saada võrdlusandmeid enne aastate 2007–2013 finantsperspektiivi rakendamist, ning pidades silmas põhiseaduse lepingu jõustumist.

---

<sup>37</sup> ELT L 335, 11.11.2004, lk 8.

<sup>38</sup> KOM(2004) 664

<sup>39</sup> KOM(2005) 10

<sup>40</sup> KOM(2004) 448