



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 2.6.2005
KOM(2005) 232 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

”Strategisen toimintaperiaatteen kehittäminen järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi”

{SEC (2005) 724}

1. JOHDANTO

1. Eurooppa-neuvosto kehotti 4.–5. marraskuuta 2004 pidetyssä kokouksessaan neuvostoa ja komissiota kehittämään Haagin ohjelman¹ mukaisen strategisen toimintaperiaatteen järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi Euroopan unionissa yhteistyössä EU:n elinten, kuten Europolin, Eurojustin, Euroopan poliisiakatemian (CEPOL) ja Euroopan poliisipäälliköiden toimintaryhmän kanssa. Tämä tiedonanto on komission panos kyseisen toimintaperiaatteen kehittämiseen.
2. EU:ssa on Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen laadittu useita järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevia toimintasuunnitelmia.² Näistä viimeisin on vuonna 2000 hyväksytty järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemistä ja valvontaa koskeva Euroopan unionin strategia uuden vuosituhannen alkaessa.³ Neuvoston puheenjohtajavaltion Alankomaiden aloitteesta vuonna 2004 aloitettujen keskusteluiden tuloksena neuvosto esitti 2. joulukuuta 2004 päätelmät järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan strategisen toimintaperiaatteen kehittamisestä.⁴
3. EU:n tasolla on hyväksytty vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomisen jälkeen useita laki- ja muita aloitteita, joilla edistetään järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa. Paikallisella, kansallisella tai EU:n tasolla ehdotetut (ennaltaehkäisevät sekä rikos- ja prosessioikeudelliset) välineet ja toimenpiteet on vielä nivottava yhdeksi kokonaisuudeksi ja havaitut puutteet on korjattava. Unionin olisi seuraavaksi kehitettävä järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskeva politiikka, pantava se täytäntöön ja tuettava sitä myöntämällä siihen riittävästi rahoitusta.
4. Toiminnan painopiste siirtyi syyskuussa 2001 terrorismin torjuntaan. Vaikka järjestäytynyt rikollisuus ja terrorismi ovat yhteydessä toisiinsa, järjestäytynyt rikollisuus muodostaa jo itsessään uhan yhteiskunnalle. Onkin erittäin myönteistä, että Eurooppa-neuvosto on päättänyt asettaa järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan yhdeksi painopistealueistaan. Kyseisen ongelman ratkaiseminen edellyttää kaikkien osapuolten yhteistyötä tasapainon löytämiseksi tehokkaan lainvalvontatoiminnan ja järjestäytyneen rikollisuuden perusteella aloitettavien syytetoimien sekä perusoikeuksien ja -vapauksien suojaamisen välille.
5. Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan strategisen toimintaperiaatteen kehittäminen on vaikea tehtävä, sillä järjestäytyneen rikollisuuden käsite on edelleen ongelmallinen huolimatta lukuisista aiemmista aloitteista rikollisjärjestön määrittämiseksi.⁵ Neuvoston 2. joulukuuta 2004 yksilöimät keskeiset aihealueet

¹ EUVL C 53, 3.3.2005, s. 1–14.

² Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskeva toimintasuunnitelma (EYVL C 251, 15.8.1997), neuvoston päätöslauselma järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemisestä osana sen torjuntaa koskevan kokonaisvaltaisen strategian laatimista (EYVL C 408, 29.12.1998) ja Wienin toimintasuunnitelma (EYVL C 19, 23.1.1999).

³ EYVL C 124, 3.5.2000.

⁴ Asiak. 15050/04 CRIMORG 138; asiak. 13463/2/04 REV 2 CRIMORG 105.

⁵ Ks. yhteinen toiminta rikollisjärjestöön osallistumisen kriminalisoinnista Euroopan unionin jäsenvaltioissa (EYVL L 333, 9.12.1998); asiak. 6204/2/97 ENFOPOL 35 REV 2; kansainvälisen

ovat lisäksi erittäin laaja-alaisia ja sisältävät esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden vähentämistä koskevan tietoperustan, ehkäisevät toimet, lainvalvonnan, oikeudellisen yhteistyön ja ulkosuhteet (ks. jaksossa 2). Ehdotetut toimenpiteet voivat sen vuoksi kohdistua rikoksiin, jotka eivät liity tai liittyvät vain osittain järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Sitä vastoin muun muassa aloitteet, jotka liittyvät rikosasioissa tehtyjen oikeuden päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen täytäntöönpanoon, vaikuttavat moniin vakavan rajatylittävän rikollisuuden muotoihin. Strategisella lähestymistavalla voidaan varmistaa tehokas yhteistyö kaikkien tämän kysymyksen parissa toimivien osapuolten välillä.

6. Koska strategisen toimintaperiaatteen soveltamisala on laaja, tiedonannossa on väistämättä keskityttävä tiettyihin painopistealueisiin. Jaksossa 2 käsitellään järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan strategisen toimintaperiaatteen ensisijaisten aihealueiden tavoitteita. Joitakin näkökohtia käsitellään vain yleisellä tasolla, sillä niitä kuvaillaan yksityiskohtaisemmin toisaalla.⁶ Jaksossa 3 luodaan katsaus Euroopan unionin vuosituhannen vaihteen strategiasta laaditun väliarvioinnin⁷ perusteella käynnistettyihin jatkotoimiin ja jaksossa 4 puolestaan kartoitetaan tulevaisuuden toimintaa. Liitteessä 1 luetellaan toimenpiteet strategisen toimintaperiaatteen täytäntöönpanemiseksi sekä niihin liittyvät vastuualueet, tavoiteaikataulut ja tärkeysjärjestys. Liitteessä 2 luetellaan viimeisimmät tätä kysymystä käsittelevät tiedonannot ja neuvoston päätelmät ja esitetään niistä yhteenvedot. Vuosituhannen vaihteen strategian väliarvioinnin perusteella aloitettuja jatkotoimia käsitellään yksityiskohtaisemmin Liitteessä 3.

2. ENSISIJAISET AIHEET JA TAVOITTEET

2.1. Lisätään tietämystä järjestäytyneestä rikollisuudesta ja kehitetään tietojen keruuta ja analysointia

7. Tekninen kehitys ja globalisaatio tarjoavat uusia toimintamahdollisuuksia järjestäytyneille rikollisryhmille. Kuten monissa edellä mainituista strategisista asiakirjoista ja erityisesti Haagin ohjelmassa todetaan, järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisy ja torjunta edellyttävät järjestäytyntä rikollisuutta, rikollisryhmiä ja lainsäädäntöalojen puutteita koskevien tietojen keruuta ja päivitystä sekä tehokkaampien välineiden kehittämistä kyseisten tietojen pohjalta. Tulevaisuudessa käyttöön otettavaa **EU:n rikostilastointijärjestelmää** olisi käytettävä tietojen hankkimiseen lainvalvontaviranomaisilta sekä myös kansalaisten ja yritysten haastattelututkimuksiin perustuvien määrällisten tietojen keräämiseen. Lisäksi järjestelmällä olisi **mitattava alttiutta joutua rikollisuuden ja rikosten uhreiksi** eräissä ryhmissä eri politiikanaloja koskevan päätöksenteon helpottamiseksi. Kyseinen rikostilastointijärjestelmä kehitetään yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Kehitystyössä käytetään tarvittaessa myös yhteisön tilasto-ohjelmaa. Lisäksi on kehitettävä, testattava ja levitettävä tutkimusmenetelmiä, joilla mitataan järjestäytyneen rikollisuuden **yleisyyttä eri toimialoilla**. Komissio aikoo laatia

järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen 2 artikla (A/RES/55/25).

⁶ Erityisesti Haagin ohjelmaan sisältyvät aloitteet, esim. EU:n huumausainestrategia 2005–2012 (asiak. 15074/04).

⁷ Asiak. 10925/03 CRIMORG 49, jota käsiteltiin YOS-neuvostossa 2.–3.10.2003.

jatkossa vuosittain tai puolivuositain julkaistavia **kertomuksia EU:n rikollisuudesta**.

8. Haagin ohjelman mukaan EU:lle olisi kehitettävä **tiedustelutietoon perustuva lainvalvontajärjestelmä**, jotta päätöksentekijät voisivat määritellä EU:n lainvalvontastrategiat perinpohjaisten analyysien pohjalta. Järjestelmän ydinkohtia ovat tietojen saatavuus ja käyttö (ks. jakso 2.3.3), eurooppalaisen rikostiedustelumallin kehittäminen ja lainvalvontaviranomaisten keskinäisen luottamuksen lisääminen Euroopassa ja kansainvälisesti. Komissio antaa vuoden 2005 kuluessa tiedonannon tiedustelutietoon perustuvasta EU:n lainvalvontapolitiikasta.
9. Tämän politiikan puitteissa olisi kehitettävä **eurooppalainen rikostiedustelumalli**, jota käytettäisiin esimerkiksi sellaisten kysymysten käsittelyyn kuin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien aiheiden parissa toimivien kansallisten ja EU:n elinten tiedustelutuotteiden ja -palveluiden johdonmukaisuus, yhteisten menetelmien perusteella laadittavien kansallisten uhka-analyysien ja niitä täydentävien alakohtaisten alttiustutkimusten synkronisointi, yksityisen sektorin tuottamat määrälliset ja laadulliset tiedot sekä muiden Euroopan kehittyvistä rikostilastoista peräisin olevien merkityksellisten tietojen tuottaminen. Yksi mallin keskeisistä osa-alueista on **Euroopan järjestäytyntä rikollisuutta koskeva uhka-analyysi**, jonka Europol laatii Haagin ohjelman mukaisesti samaan aikaan annettavien kansallisten analyysien perusteella.
10. Järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvää **tutkimustoimintaa** rahoitetaan tällä hetkellä kuudennesta tutkimuspuiteohjelmasta ja turvallisuustutkimusta koskevasta valmisteleavasta toimesta. Pohdittavana on ehdotus järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvän tutkimustoiminnan sisällyttämisestä uuteen turvallisuustutkimusohjelmaan ja muihin seitsemännen tutkimuspuiteohjelman aihealueisiin. Toimintatapojen kehittämistä tukevia yksittäisiä tutkimushankkeita voidaan rahoittaa myös **AGIS-ohjelmasta**, tulevista rahoitusnäkymien (2007–2013) mukaisista ohjelmista ja **tutkimusrahastoista**.

2.2. Järjestäytyneen rikollisuuden tehostettu torjunta

11. Tehokas rikosentorjuntapolitiikka ylittää perinteisen lainvalvontayhteistyön rajat, sillä sille on asetettu myös hyvään hallintoon, avoimuuteen, vastuuvollisuuteen ja yhteiskunnalliseen vastuuseen liittyviä vaatimuksia, joita julkisen ja yksityisen sektorin olisi noudatettava, jotta tilaisuudet rikosten tekoon vähenisivät. Eräät EU:n jäsenvaltiot ovat toimineet edelläkävijöinä käyttämällä **hallinnollista lähestymistapaa** estääkseen rikollisjärjestöjen pääsyn laillisille markkinoille. Neuvosto antoi äskettäin suosituksia⁸, joiden mukaan kyseistä lähestymistapaa olisi tutkittava perusteellisemmin ja se olisi otettava käyttöön koko EU:ssa. Komissio aikoo kehittää EU:n tasolla mallin **lainsäädännölle, jossa otetaan huomioon rikollisuus- ja rikosentorjuntavaikutusten arviointi (crime proofing)**, sekä uusia **tuotteita ja palveluita**, joita pyritään levittämään mahdollisimman laajalle, jotta järjestäytyneille rikollisjärjestöille ei tarjottaisi epähuomiossa uusia tilaisuuksia rikosten tekoon.

⁸ Asiak. 12557/04 CRIMORG 79, asiak. 14125/2/04 REV 2 CRIMORG 123.

12. Yksi tärkeimmistä keinoista, joita järjestäytynyt rikollisuus käyttää soluttautuakseen laillisille markkinoille, on **lahjonta**.⁹ Kokonaisvaltaista EU:n lahjonnan vastaista politiikkaa onkin kehitettävä edelleen tehostamalla sen täytäntöönpanoa muun muassa toteuttamalla rikosoikeudellisia toimenpiteitä, painottamalla etiikkaan ja lahjomattomuuteen liittyviä kysymyksiä julkishallinnon alalla, parantamalla jäsenvaltioiden lahjonnan vastaisen politiikan seurantaan EU:n tasolla sekä kehittämällä kansainvälisiä velvoitteita ja muita vaatimuksia. Tämä on olennainen ja ajankohtainen edellytys sille, että YK:n lahjonnan vastainen yleissopimus voidaan panna tehokkaasti täytäntöön.¹⁰ Komission strategiaan tavoitteisiin vuosina 2005–2009 kuuluu myös avoimuuden lisääminen julkisella sektorilla. Komissio aikookin antaa myöhemmin valkoisen kirjan Euroopan avoimuusaloitteesta.
13. **Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuussuhteet** todettiin Dublinin julkilausumassa¹¹ tehokkaaksi keinoksi ehkäistä rikollisuutta yleensä ja erityisesti järjestäytynyttä rikollisuutta. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuussuhteita koskevan toimintasuunnitelman valmistelu ja täytäntöönpano kuuluu Haagin ohjelman mukaisesti komission ensisijaisiin tavoitteisiin vuonna 2006.
14. Ihmiskauppa on erityisen vakava rikos, joka rikkoo räikeästi ihmisoikeuksia. Sen ehkäiseminen onkin yksi päätavoitteista. Komissio aikoo antaa vuonna 2005 **ihmiskaupan** torjuntaa koskevan tiedonannon, jossa tätä kysymystä tarkastellaan kokonaisvaltaisesti sekä ihmisoikeuksien että uhrien näkökulmasta.
15. Jäsenvaltioilla on ollut mahdollisuus saada **rakennerahastoista** ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin myönnettävää **rahoitustukea**, mutta ne ovat käyttäneet tätä mahdollisuutta hyväkseen harvakseltaan.¹² Komissio on sen vuoksi ehdottanut kyseisten toimenpiteiden rahoittamista erityisestä **turvallisuutta ja vapauksien suojelua koskevasta puiteohjelmasta** rahoitusnäkyvien 2007–2013 puitteissa.

2.3. Välineiden ja yhteistyön parantaminen

2.3.1. Järjestäytynyttä rikollisuutta koskevan tutkimustoiminnan laajentaminen

16. **Erikoisasantuntemukseen pohjautuvat tutkintatekniikat** ovat osoittautuneet tehokkaaksi rajatylittävän järjestäytyneen rikollisuuden tutkintavälineeksi, joka on poliisi-, tulli- ja oikeuslaitosten käytössä. Näistä tekniikoista määrätään vuoden 2000 yleissopimuksessa keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa ja siihen vuonna 2001 liitettyssä pöytäkirjassa.¹³ Koska kumpikaan näistä asiakirjoista ei kuitenkaan ole tullut vielä voimaan, **yhteisten tutkintaryhmien** käytöstä on tehty erillinen puitepäätös.¹⁴ Yhteisten tutkintaryhmien ja muiden erikoistutkintatekniikoiden käyttöön on vielä tehtävä lisäparannuksia.

⁹ Ks. KOM(2003) 317; Euroopan parlamentin päätöslauselma N:o A5-0367/2003.

¹⁰ A/58/422.

¹¹ Asiak. 16302/03 CRIMORG 96.

¹² Italian Mezzogiorno-ohjelma on huomattavin poikkeus tästä; ks. myös tiedonanto ”Alustavat täydentävät suuntaviivat ehdokasmaita varten”, KOM(2003) 110.

¹³ EYVL C 197, 12.7.2000, s. 1; EYVL C 326, 21.11.2001, s. 1.

¹⁴ EYVL L 162, 20.6.2002, s. 1.

17. **Rajatyliittävän todisteiden hankinnan** nopeuttamiseksi ja yksinkertaistamiseksi komissio on ehdottanut, että otettaisiin käyttöön eurooppalainen todisteiden luovuttamismääräys, joka korvaisi tietuustyypisten todisteiden osalta keskinäisen oikeusavun järjestelmän.¹⁵ Vastavuoroisen tunnustamisen periaate olisi keskipitkällä aikavälillä ulotettava kaikentyyppisiin todisteisiin. Komissio suunnittelee rikosoikeudellisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta koskevan tiedonantonsa mukaisesti tekevänsä useita aloitteita **todisteiden hyväksyttävyydestä**.¹⁶ Näin voitaisiin lisätä keskinäistä luottamusta luomalla tasapaino tehokkaiden syytetoimien ja puolustautumisoikeuksien välille. Toinen jatkotutkimuksia vaativa aihe on **rajatyliittävän tiedustelutoiminnan käyttö** todisteiden hankintaan.
18. Talousrikollisuuden tutkintaan liittyvien todisteiden keruun lisäksi (ks. jakso 2.3.2) myös **sähköisten todisteiden** hankinta, suojaaminen ja vaihto on vähitellen yhä tärkeämmäksi muodostuva kysymys, jonka komissio ottaa käsiteltäväksi lähiaikoina 16.–17. joulukuuta 2004 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston pyynnöstä.¹⁷
19. **Tietojen säilyttäminen** sähköisiä viestintäpalveluja varten on tärkeä osa tietotekniikan käyttöön liittyvien rikosten tutkintaa. Tämä edellyttää tasapainon luomista tehokkaan lainvalvonnan, perusoikeuksien suojaamisen ja kyseisten velvoitteiden hoidosta palveluntarjoajille aiheutuvan rahoitustakaan välille. Oikeudellisten näkökohtien kannalta komissio katsoo direktiivin sopivimmaksi säädöstyypiksi ja aikookin tehdä vuonna 2005 ehdotuksen tätä aihetta koskevaksi direktiiviksi.
20. **Todistajien tai oikeusviranomaisten kanssa yhteistyössä toimivien henkilöiden** apu on usein olennainen edellytys järjestäytyneiden rikollisryhmien avainhenkilöiden saamiseksi oikeuden eteen. Vuosituhannen vaihteen strategiassa ehdotettiin tältä osin jatkotoimia, jotka perustuvat kahteen neuvoston päätöslauselmaan.¹⁸ Neuvoston päätöslauselmissa komissiota kehoitetaan kehittämään terrorismin torjuntaan liittyvä todistajien suojeluohjelma.¹⁹ Europol on laatinut aiheesta kaksi asiakirjaa²⁰ ja komissio valmistele parhaillaan säädöksen antamista tästä aiheesta.
21. Eräät EU:n jäsenvaltiot ovat perustaneet **tutkinta- tai syyttäjäyksikköjä**, jotka ovat erikoistuneet käsittelemään järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä kysymyksiä. Yksiköt koostuvat monialaisista asiantuntijaryhmistä, jotka vastaavat monimutkaisimmista rikostutkimuksista. Komissio kannustaa kaikkia jäsenvaltioita harkitsemaan vastaavien yksiköiden perustamista.

¹⁵ KOM(2003) 688.

¹⁶ KOM(2005) 195.

¹⁷ Asiak. 16238/04 CONCL 4, asiak. 16089/04 JAI 566.

¹⁸ EYVL C 327, 7.12.1995, s. 5; EYVL C 10, 11.1.1996, s. 1.

¹⁹ Julkilausuma terrorismin torjunnasta, päivätty 25.3.2004.

²⁰ ”Basic principles of European Union police co-operation in the field of witness protection” ja ”Common Criteria for taking a witness into a Protection Programme”; molemmat asiakirjat on tarkoitettu ainoastaan EU:n sisäiseen käyttöön.

2.3.2. Järjestäytyneen talousrikollisuuden tutkintavälineiden kehittäminen

22. Järjestäytynyt rikollisuus perustuu taloudellisen hyödyn tavoitteluun. Järjestäytyneiden rikollisryhmien motivaatio ja toimintamahdollisuudet heikentyvät huomattavasti, jos niiltä poistetaan mahdollisuus rahanpesuun tai rikollisen toiminnan rahoittamiseen. **Paremmat valmiudet rikoksen tuottaman hyödyn jäädyttämiseen ja menetetyksi tuomitsemiseen** ovatkin keskeisen tekijä järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa ja ehkäisyssä. Komissio aikoo sen vuoksi parantaa **talousrikosten tutkintavalmiuksia** ja antaa tarvittavat säädökset nopeuttaakseen laittomien rahasiirtojen ja muiden laittomien toimien havaitsemista ja jäljittämistä.
23. Lähiaikoina tehdään kolme **varojen jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista** koskevaa puitepäätöstä, joista yhdestä on kuitenkin esitetty varauksia.²¹ Rikoksen tuottaman hyödyn menetetyksi tuomitsemisesta tehdyssä puitepäätöksessä säädetään, että jäsenvaltiot voivat noudattaa muita kuin rikosoikeudellisia menettelyitä käyttäessään menetetyksi tuomitsemista koskevia laajennettuja valtuuksia. Puitepäätöksen johdanto-osan kappaleissa viitataan myös kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaiseen YK:n yleissopimukseen, jonka mukaisesti sopimuspuolena olevat valtiot voivat harkita mahdollisuutta vaatia rikosentekijää esittämään todisteet rikoksesta väitetysti saadun hyödyn laillisesta alkuperästä muun muassa kumoamalla **todistustaakan** ja/tai alentamalla **näyttökynnystä**. Komissio tarkistaa näiden seikkojen pohjalta rikoksesta saatujen varojen menetetyksi tuomitsemista koskevaa EU:n lainsäädäntöä. Lisäksi komissio tarkastelee vaatimuksia, jotka koskevat **menetetyksi tuomittujen tai menetettyjen varojen palauttamista** rikoksen uhreille tai hyväntekeväisyysjärjestöille maksettavina **vahingonkorvauksina tai edunpalautuksina**.
24. Ehdotus kolmanneksi rahanpesudirektiiviksi²² lujittaa yhteisön voimassa olevaa rahanpesun vastaista lainsäädäntöä esimerkiksi laajentamalla esirikosten määritelmää ja lisäämällä ilmoitusvelvollisuuksien piiriin uusia henkilöryhmiä. Jotta voitaisiin varmistaa, että rahoituslaitokset ja muut osapuolet sitoutuvat myös jatkossa noudattamaan ilmoitusvelvollisuuttaan, on esitettävä näyttöä siitä, että rahanpesusta annettavista ilmoituksista saadaan myönteisiä tuloksia. **Rahanpesun selvittelykeskusten** on sen vuoksi annettava ilmoittajille riittävästi **palautetta**.
25. Järjestäytyneet rikollisjärjestöt käyttävät jäsenvaltioiden rahoitusjärjestelmiä toisessa jäsenvaltiossa harjoitetusta rikollisesta toiminnasta peräisin olevien varojen pesemiseen. Europol pyrkii kartoittamaan yhteydet tällaisen rikollisen toiminnan ja siihen liittyvien toimenpiteiden välillä esimerkiksi nk. **SUSTRANS**-hankkeen kaltaisten analyysitiedostojen perusteella. Kaikkien jäsenvaltioiden olisi tuettava aktiivisesti tätä toimintaa toimittamalla Europolille laadukkaita tietoja.
26. **Keskinäistä oikeusapua koskevaan yleissopimukseen vuodelta 2000 liitettiin pöytäkirja**, jonka tarkoituksena on helpottaa rajatylittäviä talousrikostutkimuksia. Koska pöytäkirjan ratifiointi on ollut vähäistä, sen voimaantulo on epävarmaa. Koska

²¹ Puitepäätös 2003/577/YOS, tehty 22.7.2003; puitepäätös 2005/212/YOS, tehty 24.2.2005; kesäkuussa 2004 päästiin sopimukseen puitepäätösluonnoksesta, joka koskee vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamista menetetyksi tuomitsemista koskeviin päätöksiin.

²² KOM(2004) 448.

keskinäinen oikeusapu on vähitellen tarkoitus korvata keskinäistä tunnustamista koskevalla periaatteella, komission on harkittava uusia lakiehdotuksia.²³

2.3.3. *Tietojen saatavuuden parantaminen sekä lainvalvontaviranomaisten välisen tietojenvaihdon ja tiedustelutoiminnan lisääminen*

27. Eurooppa-neuvosto painotti Haagin ohjelmassa, että vapauden, turvallisuuden ja oikeuden lujittaminen edellyttää innovatiivista lähestymistä **lainvalvonnan yhteydessä saatujen tietojen vaihtoon valtioiden välillä**. Haagin ohjelman täytäntöönpanoa koskevassa toimintasuunnitelmassa kehitetään edelleen komission aloitteita, jotka koskevat **saatavuusperiaatteen soveltamista lainvalvontatietojen vaihtoon, tietokantojen käyttöön sovellettavia yhteisvaatimuksia sekä kansallisten ja EU:n tietokantojen yhteentoimivuutta**. Kansallisissa ja EU:n tietokannoissa olisi vähitellen alettava käyttää samoja standardeja ja yhteensopivia tekniikoita lainvalvontatietojen valikoivan vaihdon varmistamiseksi kiinnittäen samalla huomiota myös tarvittaviin kytkentöihin kansainvälisiin tietokantoihin. **Henkilötietojen suoja** ja **tietoturva** koskevat toimenpiteet, kuten tietojen oikeasuhteisuus, koskemattomuus ja luottamuksellisuus sekä tehokkaat oikeuskeinot, on mukautettava näihin kattavampiin mahdollisuuksiin. Komissio antaa vuonna 2005 aiheesta lainsäädäntöehdotuksen.

28. Luottamuksen rakentaminen edellyttää tiivistä **yhteistyötä** kansallisten lainvalvontaviranomaisten ja vastaavien EU:n elinten välillä. Asiantuntijaverkostojen olisi käytettävä ja tarvittaessa myös täydennettävä vakiintuneita tiedotuskanavia, kuten Europolin virtuaalista erillisverkkoa (*Virtual Private Network*) tai sen tietojärjestelmää (ks. jakso 2.4).

2.3.4. *Toimielinten välisen ja tuomioistuinten keskinäisen yhteistyön lujittaminen*

29. Haagin ohjelmassa korostetaan **tiivimpää käytännön yhteistyötä** jäsenvaltioiden poliisi- ja tulliviranomaisten kesken sekä Europolin ja Eurojustin kanssa. Syyttäjä- ja oikeusviranomaiset ja Eurojust on otettava varhaisessa vaiheessa mukaan esimerkiksi salakuunteluoperaatioihin tai pidätysmääräyksiin. **Tulli-, poliisi ja/tai oikeusviranomaisten yhteisoperaatioista** olisi tehtävä yleisiä käytännön yhteistyövälineitä. Unionin **sisärajoille** olisi perustettava **yhteisiä yhteistyörakenteita**. Komissio ehdottaa lisäksi **EU:n yhteisoperaatioiden** rahoittamista jatkossa järjestelmällisesti vuosien 2007–2013 rahoitusnäkökulmasta. Perustuslakisopimuksen III-261 artiklassa tarkoitetun **sisäisen turvallisuuden komitean** on tarkoitus helpottaa jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toimien ja erityisesti operatiivisen yhteistyön koordinoitua.

30. Komissio toteuttaa aihetta käsittelevän vihreän kirjan²⁴ jatkotoimena vaikutustenarvioinnin ja antaa valkoisen kirjan lainsäädäntöehdotuksesta, joka koskee Euroopan syyttäjäntoimen perustamista Eurojustin yhteyteen. Syyttäjäviranomainen vastaa unionin taloudellisten etujen vastaisten rikosten tutkinnasta, niihin liittyvistä syytetoimista ja tuomioiden antamisesta EU:n tulevan

²³ Alaviite 16.

²⁴ KOM(2001) 715 lopullinen, 11.12.2001, ”Vihreä kirja yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta ja Euroopan syyttäjäntoimen perustamisesta”.

perustuslakisopimuksen²⁵ mukaisesti. Sen toimivalta voitaisiin mahdollisesti ulottaa rajatylittäviin vakaviin rikoksiin.

2.4. Nykyisten elinten käytön parantaminen ja niiden lujittaminen

31. **Europolia ja Eurojustia koskevien säädösten** ja Europol-yleissopimukseen liitettyjen pöytäkirjojen²⁶ **ratifiointi ja täytäntöönpano** on erittäin tärkeää. Eurojust-yksikön perustamisesta tehdyn päätöksen täytäntöönpanoa koskevassa kertomuksessa²⁷ luetellaan joitakin ongelmia, esimerkiksi erot kansallisten jäsenten tuomiovallassa, jotka heikentävät Eurojustin tehokkuutta.
32. Jäsenvaltiot eivät ole vielä hyödyntäneet maksimaalisesti Eurojustin²⁸ ja **Europolin tarjoamaa potentiaalia** järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Merkittävät monenväliset asiat olisi siirrettävä Eurojustin käsiteltäviksi ja sille olisi lisäksi ilmoitettava vakavista rajatylittävistä rikoksista. Europolille toimitetaan edelleen liian vähän tietoja. Olisi kehitettävä menetelmiä, joita jäsenvaltiot voivat käyttää toimittaakseen järjestelmällisesti laadukkaita reaaliaikaisia tietoja tutkimuksista. **Europolin tietojärjestelmän** käyttöönotto kaikissa jäsenvaltioissa helpottaa järjestäytyneitä rikollisuutta koskevien tietojen saattamista Europolin käyttöön.
33. Europolin ja Eurojustin olisi osallistuttava tiiviimmin rajatylittävää järjestäytyneitä rikollisuutta koskevien asioiden tutkintaan ja yhteisten tutkintaryhmien työskentelyyn. Voimassa olevan lainsäädännön ja EU:n perustuslakisopimuksen tarjoamia mahdollisuuksia Eurojustin ja Europolin tehtäväkenttään nähden olisi hyödynnettävä. Huomiota olisi kiinnitettävä erityisesti **Europolin ja Eurojustin harjoittaman koordinoitumisen** tehostamiseen vakavaa järjestäytyneitä rikollisuutta koskevissa **monimutkaisissa rajatylittävissä operaatioissa ja rikostutkimuksissa**. Europol ja Eurojust voisivat tarjota etenkin logistista tukea, asiantuntemusta ja parhaita käytäntöjä koskevaa tietämystä. Myös **Europolin ja Eurojustin välistä sopimusta** olisi hyödynnettävä nykyistä tehokkaammin.
34. **Euroopan poliisiakatemia**n kautta tarjottavaa **koulutusta** ja systemaattisia **vaihto-ohjelmia** olisi tuettava ja rahoitettava yhteisön talousarviosta. Komissio on ehdottanut näiden toimintojen laajentamista ja niiden vaikutusten tehostamista.²⁹
35. Vaikka **rajavalvontaviraston** ensisijaisena tehtävänä on parantaa henkilötarkastusten suorittamisesta ulkorajoilla annetun Schengenin säännösten täytäntöönpanoa, sen olisi lisäksi tarjottava tiedustelutietoja ja osallistuttava laittomaan maahanmuuttoon liittyvää järjestäytyneitä rikollisuutta koskevien operaatioiden koordinointiin yhteistyössä jäsenvaltioiden ja Europolin kanssa sekä kehitettävä **yhdennetty riskianalyysimalli**.

²⁵ Komission tiedonanto: yhteisön taloudellisten etujen suojaamista ja petosten torjuntaa koskeva toimintasuunnitelma 2004–2005, KOM(2004) 544 lopullinen.

²⁶ EYVL C 358, 13.12.2000, s. 1; EYVL C 312, 16.12.2002, s. 1; EYVL C 2, 6.1.2004, s. 1.

²⁷ KOM(2004) 457.

²⁸ Neuvoston päätelmät Eurojustin tehokkaammasta käytöstä, asiak. 15285/04 ja 12561/4/04 REV 4.

²⁹ KOM(2004) 623.

2.5. Tarvittavat parannukset lainsäädäntöön

36. Rajatylittävään järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvät rikokset ovat luonteeltaan ja potentiaalisilta vaikutuksiltaan sellaisia, että unionin yhteisen oikeusperustan käyttöönotto voi olla perusteltua. Tuorein esimerkki on ehdotus järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskeväksi puitepäätökseksi³⁰, jossa ehdotetaan rikosten määritelmän ja järjestäytyneeseen rikollisjärjestöön osallistumisen eri muodoista määrättävien seuraamusten yhdenmukaistamista. Komission mukaan **lainsäädännön lähentämisen olisi täydennettävä** rikosasioissa tehtyjen oikeuden päätösten **vastavuoroista tunnustamista**.³¹ Tehdessään puitepäätöksen eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä³² neuvosto sitoutui jatkamaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 31 artiklan e kohdan mukaisesti 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen rikosten lähentämistä, jotta jäsenvaltiot pääsevät keskinäiseen yhteisymmärrykseen kyseisistä oikeudellisista seikoista.³³ Komissio aikoo sen vuoksi tutkia, voidaanko rikosoikeuden säännöksiä lähentää edelleen esimerkiksi rahanväärennysten, laittoman asekaupan, petosten, erityisesti veropetosten ja identiteetin varastamisen, ympäristörikosten, ryöstöntapaisen kiristämisen ja kiristämisen osalta.

2.6. Seurantaan ja arviointiin tehtävät parannukset

37. Järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi noudatettavaa politiikkaa arvioidaan tällä hetkellä monen eri välineen perusteella. Kyseisiä välineitä olisi nyt kehitettävä edelleen Unionin politiikan täytäntöönpanosta ja sen vaikutuksista vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella Haagin ohjelmassa esitetyn kehotuksen mukaisesti laadittavia **arviointeja** silmällä pitäen. Komissio pitää tätä erittäin tärkeänä ja esittää vuonna 2006 perustuslakisopimuksen **III-260 artiklan** mukaisesti näkemyksiään arvioinnista. Tulevaisuudessa annettava kertomus EU:n rikollisuudesta ja uhka-analyysit järjestäytyneestä rikollisuudesta EU:ssa (ks. jakso 2.1) ovat tärkeitä välineitä järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvien kysymysten arvioinnissa. Tullioperaatioista, lahjonnan vastaisesta politiikasta ja talousrikollisuuden torjunnasta laadittavat arvioinnit, joista kustakin komissio on jo antanut tiedonannot³⁴, olisi asetettava horisontaalisten vaikutustensa vuoksi etusijalle.

2.7. Muiden maiden kuin EU:n jäsenvaltioiden sekä kansainvälisten järjestöjen kanssa harjoitettavan yhteistyön lujittaminen

38. Nykyisessä avointen rajojen, globalisaation ja keskinäisen riippuvuuden aikakaudella EU:n **sisäinen turvallisuus on ulkoisten turvallisuusnäkökohtien erottamaton osa**. Järjestäytyntä rikollisuutta ja muita turvallisuusuhkia koskevan EU:n strategian ulkoisessa ulottuvuudessa on tapahtunut viime vuosina huomattavaa kehitystä. **Kahdenvälisiä, alueellisia ja kansainvälisiä aloitteita** on edelleen täsmennettävä.

³⁰ KOM(2005) 6.

³¹ Ks. 17. kohta.

³² EYVL L 190, 18.7.2002, s. 1.

³³ Asiak. 9958/02 ADD 1 REV 1 YOS 138.

³⁴ KOM(2003) 317, KOM(2004) 262 ja KOM(2004) 376.

39. Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan alalla harjoitettavaa yhteistyötä **etusijalle asetettujen kolmansien maiden** kanssa on edelleen kehitettävä sopimusten ja muiden välineiden avulla. Yhteistyö olisi ulotettava **EU:n vertailuarvojen ja kansainvälisten standardien levittämiseen**.
40. EU:n olisi edistettävä ja tuettava järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevien **alueellisten lähestymistapojen ja yhteistyömuotojen** kehittämistä erityisesti EU:n naapurialueilla.
41. EU:n olisi myös annettava täysi tukensa **monenvälisten lähestymistapojen** kehittämiselle järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan varmistaakseen kansainvälisten instrumenttien, kuten kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden ja lahjonnan vastaisten YK:n yleissopimusten ratifioinnin ja täytäntöönpanon. Myös muilla foorumeilla, kuten Euroopan neuvostossa, G8-kokouksissa, rahanpesunvastaisessa toimintaryhmässä, ETYJ:issä ja OECD:ssä sovittujen **kansainvälisten standardien** ja määräysten kehittämistä olisi tuettava.
42. **Suora yhteistyö Europolin ja Eurojustin sekä EU:n ulkopuolisten maiden ja elinten välillä** on erittäin tärkeää eurooppalaisen ulottuvuuden sisällyttämiseksi osaksi EU:n rajojen ulkopuolella harjoitettavaa lainvalvontaa ja oikeudellista yhteistyötä. Europolin ulkosuhteita koskevaa strategiaa vuosiksi 2004–2006³⁵ olisi kehitettävä edelleen ja Eurojustin olisi laadittava oma ulkosuhdestrategiansa.

2.8. Järjestäytyneen rikollisuuden erityismuotojen torjunnan ja siihen liittyvien jatkotoimien painopistealueiden määrittäminen

43. Neuvoston monialainen työryhmä pääsi yhteisymmärrykseen siitä, että sen olisi analysoitava Europolin järjestäytyneestä rikollisuudesta laatimaa kertomusta, keskusteltava aiheesta Eurojustin ja Europolin kanssa ja toimitettava keskusteluiden tulokset asiasta vastaaville neuvoston elimille vuotuisten strategisten painopistealueiden määrittämiseksi järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa varten.³⁶
44. Haagin ohjelman mukaan neuvoston olisi määritettävä kyseiset painopistealueet Europolin järjestäytyneestä rikollisuudesta vuodesta 2006 alkaen laatimien vuotuisten uhka-analyyysien perusteella. Jotta Europol voisi noudattaa tätä vaatimusta, tiedustelutietoon perustuvaa lainvalvontaa koskevia toimia on kehitettävä nopeassa aikataulussa. Tämä edellyttää huomattavia ponnistuksia paitsi Europolilta, myös jäsenvaltioilta ja toimivaltaisilta EU:n elimiltä (ks. jakso 2.1).

3. TIIVISTELMÄ VUOSITUHANNEN VAIHTEEN STRATEGIAN VÄLIARVIOINNIN PÄÄTELMIIN PERUSTUVISTA JATKOTOIMISTA

45. Vuosituhannen vaihteen strategian väliarvioinnin päätelmissä esitettiin kuusi suositusta lisätoimiksi. **Huumausainekauppaa** koskeva suositus pantiin täytäntöön lokakuussa 2004 tehdyllä neuvoston puitepäätöksellä huumausainekauppaa koskevan lainsäädännön lähentämisestä.³⁷ Viittä muuta suositusta koskevat jatkotoimet ovat

³⁵ Asiak. 12660/04 EUROPOL 44.

³⁶ Asiak. 16183/04 CRIMORG 152.

³⁷ EUVL C 335, 11.11.2004, s. 8.

vielä kesken. Komissio on esittänyt päätösehdotuksen³⁸ ja antanut valkoisen kirjan³⁹ **rikosrekisteritietojen vaihtamisesta**. Vuoden 2005 aikana on tarkoitus antaa **oikeudenmenettämispäätöksiä** koskeva tiedonanto. Ehdotuksessa kolmanneksi rahanpesudirektiiviksi⁴⁰ säädetään **suurten käteismaksujen** käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin. **Vertailukelpoisten rikostilastojen** kehittäminen on pitkän aikavälin hanke, jota komissio ajaa yhteistyössä muiden sidosryhmien kanssa. Komissio esittää vuoden 2005 aikana EU:n rikostilastoja koskevan toimintasuunnitelman. Meneillään on myös **veropetoksia** koskeva tutkimus. Tutkimustulokset on tarkoitus julkaista heinäkuussa 2005. Komissio (OLAF) ja Europol avustavat oikeudellisten puitteiden sallimissa rajoissa jäsenvaltioita **yhteisiä tullioperaatioita varten perustettavan palvelukeskuksen** kautta. Komissio valmistelee parhaillaan **todistajien ja oikeusviranomaisten kanssa yhteistyössä toimivien henkilöiden suojelua** koskevaa ehdotusta.

4. TULEVAT TOIMET

46. Tässä tiedonannossa määritetään järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan strategisen toimintaperiaatteen tavoitteet. Liitteessä 1 on luettelo viiden seuraavan vuoden aikana toteutettavista täytäntöönpanotoimenpiteistä. Sen jälkeen kun neuvosto on hyväksynyt strategisen toimintaperiaatteen, sillä on tarkoitus täydentää Haagin ohjelman täytäntöönpanoa koskevaa toimintasuunnitelmaa, sillä se tukee vapauden, turvallisuuden ja oikeuden lujittamista unionissa. Eurooppalaisen rikostiedustelumallin eri osa-alueiden rakentaminen ja yhdistäminen toisiinsa on tärkein tulevaisuuden tehtävä, jonka täyttämiseksi jäsenvaltioiden sekä EU:n toimielinten ja elinten on yhdistettävä voimavaransa.
47. Strategista toimintaperiaatetta olisi päivitettävä jatkuvasti. Komissiota kehoitetaan antamaan neuvostolle vuosittain kertomus Haagin ohjelman täytäntöönpanosta (tulostaulu) ja liittämään kertomukseen strategista toimintaperiaatetta koskevan tilanneselvitys. Toimintaperiaatetta voitaisiin vaihtoehtoisesti arvioida erillisessä asiakirjassa, jotta arviointi voitaisiin perustaa järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan strategisten painopistealueiden vuotuisen kartoittamiseen EU:n tasolla.
48. Strategisesta toimintaperiaatteesta olisi laadittava erityisarviointi vuoden 2006 lopulla, jotta sitä voitaisiin käyttää vertailukohtana vuosien 2007–2013 rahoitusnäkymien täytäntöönpanoa ja perustuslakisopimuksen voimaantuloa silmällä pitäen.

³⁸ KOM(2004) 664.

³⁹ KOM(2005) 10.

⁴⁰ KOM(2004) 448.