

Euroopan yhteisöjen  
virallinen lehti

ISSN 1024-302X

C 124

43. vuosikerta  
3. toukokuuta 2000

Suomenkielinen laitos

## Tiedonantoja ja ilmoituksia

---

Ilmoitusnumero

Sisältö

Sivu

*Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastoa soveltamalla annetut säädökset*

2000/C 124/01

Järjestäytyneen rikollisuuden ehkäiseminen ja valvonta: Euroopan unionin strategia uuden vuosituhatosen alkaessa ..... 1

FI

2

(Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastoa soveltamalla annetut säädökset)

**JÄRJESTÄYTYNEEN RIKOLLISUUDEN EHKÄISEMINEN JA VALVONTA:  
EUROOPAN UNIONIN STRATEGIA UUDEN VUOSITUHANNEN ALKAESSA**

(2000/124/01)

Amsterdamin Eurooppa-neuvosto hyväksyi kokouksessaan 16.—17. kesäkuuta 1997 järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan toimintasuunnitelman.

Toimintasuunnitelman toistaiseksi lyhyenä voimassaoloaikana on Euroopan unioniin ja sen jäsenvaltioihin kohdistuvan järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemistä ja valvontaa koskevien toimenpiteiden kehittämisessä ja täytäntöönpanossa jo edistytty merkittävästi. Esimerkkeinä tästä edistyksestä voidaan mainita keskinäisen arviointijärjestelmän perustaminen toimenpiteiden täytäntöönpanossa esiintyvien ongelmien määrittämiseksi, ensimmäisen arviointikierroksen onnistunut käynnistäminen ja televiestintäverkkoa käyttävän eurooppalaisen oikeudellisen verkoston toiminnan käynnistäminen kansainvälisen yhteistyön tehostamiseksi. Lisäksi on perustettu yhteys- ja tukiverkosto järjestäytyntä rikollisuutta koskevien vuosittaisten tilanneselvitysten parantamiseksi edelleen, hyväksytyt Falcone-ohjelmaa, rahanpesua ja varojen jäljittämistä, rikollisjärjestöön osallistumisen kriminalisointia ja keskinäisen oikeusavun parhaita käytäntöjä koskevia yhteisiä toimia, jäsenyyttä hakeneiden maiden kanssa on kehitetty järjestely liittymistä edeltävistä sopimuksista ja vielä määritelty muita toimenpiteitä, jotka liittyvät esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemiseen ja huipputeknologiaa käyttävän rikollisuuden vastaiseen Euroopan unionin strategiaan. Unioni on osallistunut YK:ssa käytyihin neuvotteluihin, jotka koskevat yleissopimusehdotusta rajat ylittävästä järjestäytyneestä rikollisuudesta sekä Euroopan neuvostossa käytäviin neuvotteluihin ehdotuksesta tietojärjestelmissä esiintyvää rikollisuutta koskevaksi yleissopimukseksi.

Tämä merkittävä edistyminen on perustunut pitkälti toimintasuunnitelman yksityiskohtaisuuteen ja siinä oleviin aikatauluihin. Toimintasuunnitelmasta syntynyt vahva yksimielisyys jäsenvaltioiden keskuudessa auttoi luomaan sellaisen poliittisen ja ammatillisen ilmapiirin, jota edellytetään sekä EU:n että kansallisella tasolla tarvittavien päätösten tekemiseksi ja toteuttamiseksi. Neuvoston sihteeristössä työskentelevät kansalliset asiantuntijat edistivät merkittävästi toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa.

Wienin Eurooppa-neuvosto kehotti joulukuussa 1998 vahvistamaan järjestäytyneen rikollisuuden vastaisia EU:n toimia Amsterdamin sopimuksen avaamien uusien mahdollisuuksien perusteella. Wienin Eurooppa-neuvoston hyväksymän vuoden 1998 toimintasuunnitelman 47 kohdassa kehoitetaan viimeistelemään vuoden 1997 toimintasuunnitelma, arvioimaan sen täytäntöönpanoa ja harkitsemaan sen seurantatoimia.

Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 43 kohdassa esitetään myös joitakin toimia, joilla on välitön vaikutus järjestäytyneen rikollisuuden vastaiseen EU:n strategiaan. Lisätoimia sisältyy neuvoston 21. joulukuuta 1998 antamaan päätöslauselmaan järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta tai niitä on tullut esille muussa yhteydessä (esimerkiksi vuosittaisten tilanneselvitysten laadinnan yhteydessä syntyvät suositukset ja yhteisten kantojen laatiminen rajat ylittävää järjestäytyntä rikollisuutta koskevasta YK:n yleissopimuksesta ja sen pöytäkirjoista sekä ehdotetusta tietojärjestelmissä esiintyvää rikollisuutta koskevasta Euroopan neuvoston yleissopimuksesta).

Tampereella 15. ja 16. lokakuuta 1999 kokoontunut Eurooppa-neuvosto totesi, että ihmisillä on oikeus odottaa unionin puuttuvan heidän vapauttaan ja laillisia oikeuksiaan uhkaavaan vakavaan rikollisuuteen. Tämän vuoksi on pyrittävä yhteisvoimin ehkäisemään ja torjumaan rikollisuutta ja rikollisjärjestöjen toimintaa koko unionissa. Poliisin ja oikeusviranomaisten voimavaroja on käytettävä yhteisesti sen takaamiseksi, etteivät rikolliset voi piiloutua tai rikoksen tuottamaa hyötyä piilotella unionin alueella (puheenjohtajan päätelmien kohta 6). Tampereen Eurooppa-neuvosto totesi lisäksi, että se oli vakaasti sitoutunut vakavan järjestäytyneen rikollisuuden ja valtioiden rajat ylittävän

*rikollisuuden torjuntaan. Korkeatasoinen suoja vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella edellyttää tehokasta ja kokonaisvaltaista lähestymistapaa kaikkien rikollisuuden muotojen torjunnassa. Unionin laajuisia toimia pitäisi kehittää tasapainoisesti yksilöiden ja talouden toimijoiden vapaus ja lainmukaiset oikeudet turvaten (puheenjohtajan päätelmien kohta 40).*

Tampereen Eurooppa-neuvosto asetti virstanpylväät vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luomiselle Euroopan unioniin. Yksi kolmesta tärkeimmästä käsitellystä asiasta oli rikollisuuden torjunta koko unionissa. Useat päätelmistä vaikuttavat suoraan järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemiseen ja valvontaan jatkossa.

Nykyisellään kyseiset toimet ovat pikemminkin hajanaisia eivätkä ne muodosta selkeää ja yhdenmukaista tätä alaa koskevaa Euroopan unionin strategiaa. Harkittaessa Wienin Eurooppa-neuvoston toimeksiannon mukaisesti vuoden 1997 toimintasuunnitelman seurantatoimia eri osatekijät olisi yhdistettävä yhteen ainoaan asiakirjaan, jossa eriteltäisiin, mitkä toimet olisi toteutettava ja mikä on niiden tärkeysjärjestys, kuka on niistä vastuussa ja minkä aikataulun mukaisesti ne toteutetaan.

Nämä eri osatekijät on koottu tähän asiakirjaan ja ryhmitelty niiden yleisen tarkoituksen perusteella. Suositusehdotukset on pyritty myös asettamaan Euroopan unionissa esiintyvien tilanteiden yhteyteen. Ehdotusta suositukseksi olisi arvioitava suhteessa tehtävän laajuuteen ja toimien tärkeysjärjestystä suhteessa käytettävissä oleviin voimavaroihin. Päämääränä on oltava yhdenmukainen järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemistä ja valvontaa koskeva EU:n strategia, jossa esitetään ensisijaiset toimet ja selkeät tavoitepäivämäärät eri toimien päätökseen saattamista varten ja jaetaan vastuu toimien toteuttamisesta.

Puheenjohtajavaltio Suomi ilmoitti Euroopan parlamentille neuvostossa käytävistä keskusteluista neuvoston puheenjohtajan kirjeellä 21. joulukuuta 1999.

## 1 OSA

## TAUSTAA

Wienissä joulukuussa 1998 kokoontunut Eurooppa-neuvosto kehotti unionia tehostamaan järjestäytyneen rikollisuuden vastaista EU:n toimintaa Amsterdamin sopimuksen tarjoamien uusien mahdollisuuksien mukaisesti. Tällä asiakirjalla on tarkoitus vastata tuohon pyyntöön.

Järjestäytynyt rikollisuus on kasvussa EU:ssa. Tämä käy ilmi jäsenvaltioiden järjestäytyntä rikollisuutta käsittelevää vuotuista tilanneselvitystä varten toimittamista tiedoista samoin kuin se, kuinka monin tavoin järjestäytynyt rikollisuus tunkeutuu yhteiskunnan eri rakenteisiin kaikkialla Euroopassa.

Järjestäytynyt rikollisuus on hyvin dynaamista eikä välttämättä pitäydy joustamattomissa rakenteissa. Se on näyttänyt pystyvänsä toiminnassaan noudattamaan yrittäjyyden ja liiketoiminnan periaatteita sekä vastamaan erittäin joustavasti muuttuviin markkinavoimiin ja -tilanteisiin.

Järjestäytyneiden rikollisryhmien toimintaa eivät valtioiden rajat yleensä pidättele, vaan ne luovat usein yhteistyösuhteita unionin alueella ja sen ulkopuolella joko yksittäisten henkilöiden tai muiden verkostojen kanssa joko yhden rikoksen tai useiden rikosten tekemistä varten. Nämä ryhmät näyttävät toimivan yhä aktiivisemmin niin laillisilla kuin laittomillakin markkinoilla ja ne hyödyntävät laillisen liiketoiminnan asiantuntijoita ja rakenteita rikollisissa toimituksissaan. Ne käyttävät myös hyväkseen rahan, tavaroiden, henkilöiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta Euroopan unionissa.

Koska monet järjestäytyneet rikollisryhmät osaavat toimia yhä asiantuntevammin, ne pystyvät käyttämään hyväkseen laillisia porsaanreikiä ja jäsenvaltioiden välisiä eroja hyödyntämällä eri järjestelmien poikkeavuuksia.

Vaikka unionin alueen ulkopuolella esiintyvien järjestäytyntä rikollisuutta harjoittavien ryhmien uhka näyttääkin olevan lisääntymässä, eri puolilla Eurooppaa perustettujen ja toimivien, pääasiassa EU:n kansalaisista ja asukkaista muodostuvien ryhmien uhka vaikuttaa kuitenkin huomattavasti merkittävämmältä. Nämä eurooppalaiset ryhmät tiivistävät kansainvälisiä rikollisyhteyksiään ja kohdistavat toimintansa eurooppalaiseen yhteiskuntaan ja sille tyypilliseen liike-elämään esimerkiksi rahanpesun, huumausaineiden laittoman kaupan ja talousrikollisuuden kautta. Ryhmät näyttävät voivan toimia vaivatta ja tehokkaasti sekä Euroopassa että muualla maailmassa tyydyttäessään laitonta kysyntää hankkimalla ja toimittamalla tavaroita ja palveluja huumausaineista ja aseista aina varastettuihin ajoneuvoihin ja rahanpesuun asti. Näiden rikollisjärjestöjen toiminnan laajuudesta ja ammattimaisuudesta kertovat niiden yhteiset pyrkimykset yrittää vaikuttaa lainvalvontaviranomaisiin ja oikeusjärjestelmään sekä estää niiden toimintaa.

Tämä edellyttää kaikilta jäsenvaltioilta dynaamista ja koordinoitua toimintaa, jossa otetaan huomioon kansalliset strategiat, mutta jolla sen lisäksi pyritään yhtenäiseen ja monialaiseen eurooppalaiseen strategiaan. Järjestäytyneen rikollisuuden muuttaessa jatkuvasti muotoaan siihen on voitava puuttua joustavin keinoin ja joustavalla strategialla.

Kansallisen ja kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden uhka edellyttää Euroopan unionin jäsenvaltioilta ja unionilta itseltään yhteistoimintaa kaikkien kolmen pilarin alalla. Oheinen strategia perustuu Eurooppa-neuvoston Amsterdamin vuonna 1997 hyväksymään toimintasuunnitelmaan<sup>(1)</sup>, Eurooppa-neuvoston Wienissä vuonna 1998 hyväksymään neuvoston ja komission toimintasuunnitelmaan parhaista tavoista panna täytäntöön Amsterdamin sopimuksen määräykset vapautteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvasta alueesta<sup>(2)</sup> ja Tampereella 15. ja 16. lokakuuta 1999 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmiin. Tässä strategiassa hahmotellaan neuvoston, komission, Europolin, Euroopan oikeudellisen verkoston ja jäsenvaltioiden toimet tämän uhan torjumiseksi.

(1) EYVL C 251, 15.8.1997, s. 1.

(2) EYVL C 19, 23.1.1999, s. 1.

## 2 OSA

**POLIITTISET SUUNTAVIIVAT JA YKSITYISKOHTAISET SUOSITUKSET****2.1 LUKU: Järjestäytyneitä rikollisuutta koskevien tietojen keruun ja analysoinnin tehostaminen**

## Poliittinen suuntaviiva

*EU:n strategian olisi perustuttava luotettaviin ja ajan tasalla oleviin tietoihin järjestäytyneestä rikollisuudesta ja rikoksentehtävistä.*

## Nykyiset toimivaltuudet ja aloitteet

Europol on laatinut vuosittain jäsenvaltioiden antamiin tietoihin perustuvan selvityksen järjestäytyneestä rikollisuudesta järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan toimintasuunnitelman [jäljempänä vuoden 1997 toimintasuunnitelma] suosituksen 2 mukaisesti. Neuvosto on käyttänyt näitä selvityksiä järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yhteisen politiikan muodostamisessa. Neuvoston ja komission toimintasuunnitelman, joka koskee parhaita tapoja panna täytäntöön Amsterdamin sopimuksen määräykset vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamisesta (jäljempänä vuoden 1998 toimintasuunnitelma), 44 kohdan d alakohdassa kehoitetaan strategioiden määrittämiseksi kehittämään näitä järjestäytyneitä rikollisuutta koskevia vuotuisia selvityksiä. Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 48 kohdan a alakohdan iii luotelmakohdassa puolestaan kehoitetaan kehittämään rajat ylittävän rikollisuuden tilastointia.

Neuvoston 5. joulukuuta 1997 hyväksymän yhteisen toiminnan ja vuoden 1998 toimintasuunnitelman 47 kohdan c alakohdan mukaisella, parhaillaan käynnissä olevalla keskinäisellä arvioinnilla on myös vaikutuksensa tähän prosessiin.

Europol on pyrkinyt kehittämään tiedustelumallin, jota voidaan käyttää muun muassa järjestäytyneen rikollisuuden kehityssuuntien selvittämiseen.

Komissio on ilmoittanut aikovansa antaa ehdotuksen kansallisten lainvalvonta- ja turvallisuuspalvelujen keräämien, epäiltyjä rikoksia ja rikoksentehtäviä koskevien tietojen paremmasta yhtenäistämisestä silloin, kun on aiheellista epäillä, että kyse on järjestäytyneestä rikollisuudesta (Euclid-ohjelma). Ehdotuksessa pyritään vuoden 1997 toimintasuunnitelman suosituksen 2 mukaisesti asettamaan yhteiset normit tietojen keräämiselle ja analysoinnille ja määrittämään, keillä on pääsy eri tietokategorioihin ja miten tietoja voidaan käyttää ja vaihtaa jäsenvaltioiden kesken.

Komissio on käyttänyt Falcone-ohjelmaa ja muita asiaan liittyviä Euroopan unionin ohjelmia niitä koskevien sääntöjen mukaisesti kannustaakseen yliopisto- ja tiedeyhteisöjä osallistumaan tiiviimmin järjestäytyneen rikollisuuden analysointiin. Myös tämä perustuu vuoden 1997 toimintasuunnitelman suositukseen 2 sekä järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemisestä 21. joulukuuta 1998 annetun neuvoston päätöslauselman (jäljempänä: rikollisuuden ehkäisemisestä vuonna 1998 annettu neuvoston päätöslauselma) 22 kohtaan, jossa rohkaistaan jäsenvaltioita ja asianomaisia laitoksia hyödyntämään asiaankuuluvia yhteisön ohjelmia myös järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemiseen liittyvissä toimitissa.

## Analyysi

Järjestäytyneitä rikollisuutta koskevien tietojen oikeellisuus, luotettavuus ja kansainvälinen vertailtavuus sekä vuosittaiset tilanneselvitykset vaativat edelleen jatkuvaa kehittämistä. Tässä yhteydessä olisi mahdollisimman laajassa määrin määritettävä järjestäytyneitä rikollisuutta ja siihen liittyviä ilmiöitä koskevien tietojen keruuta ja käyttöä koskeva yhtenäinen lähestymistapa, jotta voitaisiin tehdä käytännön strateginen analyysi, jonka ansiosta voidaan toteuttaa asianmukaisimmat valvontatoimet järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi ja ehkäisemiseksi.

Tarvitaan ennakoivampaa ja tiedustelutietoon perustuvaa toimintatapaa, jotta voitaisiin paljastaa ja estää järjestäytynyt rikollinen toiminta, saada rikoksenteelijät kiinni, purkaa rikollisverkostot sekä takavarikoida ja tuomita menetetyksi rikoksen tuottama hyöty. Tutkimusten kohdentaminen ja yhteiskunnan vastatoimien suunnittelu edellyttävät sitä, että tunnetaan rikoksenteelijöiden profiili, motiivit ja toimintatavat, järjestäytyneen rikollisuuden laajuus ja suuntaukset sekä sen vaikutukset yhteiskuntaan sekä tietoja järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen toiminnan tehokkuudesta.

Tähän kuuluvat operatiiviset tiedot (epäilyksenalaisiin ja selville saatuihin yksittäistapauksiin liittyvät tiedot) ja empiiriset tiedot (laadulliset ja määrälliset kriminologiset tiedot). Olisi varmistettava, että viranomaiset vaihtavat keskenään tietoja ajoissa ja tehokkaasti ja ottavat huomioon myös tietosuojavaatimukset.

Paremmat järjestäytynyttä rikollisuutta koskevat tiedot voivat myös auttaa jäsenvaltioita ja neuvostoa rikosten ehkäisyyn suunnittelussa, ja samalla rikosten mahdollisten uhrien suojelemisessa parhaalla mahdollisella tavalla. Tällaisia tietoja voidaan saada varsinkin täydentämällä rikosten tekotapojen ja -paikkojen kuvauksia ja yleensä parantamalla rikosoikeudellisen koneiston työstämien tietojen käyttökelpoisuutta.

#### Yksityiskohtaiset suositukset

**Suositus 1.** Järjestäytynyttä rikollisuutta koskevien vuosittaisten selvitysten valmisteluun ja tarkasteluun olisi kuuluttava kiinteänä osana suositusten täytäntöönpanon arviointijärjestely ja aikataulu. Yksi yhteys- ja tukiverkoston pääasiallisia tavoitteita olisi oltava järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä aiheita ja ilmiöitä koskevan, yhtenäisen EU:n lähestymistavan määrittäminen. Olisi myös kiinnitettävä huomiota uusien suuntausten havaitsemiseen. Lisäksi olisi kannustettava yliopistoja ja tiedeyhteisöjä tekemään järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvää tutkimusta tämän ilmiön ymmärtämiseksi paremmin.

Vastaavat: jäsenvaltiot, Europol, neuvosto, komissio

Määräpäivä: käynnissä oleva toiminta

Prioriteetti: 1 <sup>(1)</sup>

#### LUKU 2.2: Järjestäytyneen rikollisuuden julkiselle ja lainmukaiselle yksityiselle sektorille tunkeutumisen ehkäiseminen

##### Poliittinen suuntaviiva

*EU:n strategialla olisi pyrittävä ehkäisemään järjestäytyneen rikollisuuden tunkeutuminen julkiselle ja lainmukaiselle yksityiselle sektorille.*

##### Nykyiset toimivaltuudet ja aloitteet

Vuoden 1997 toimintasuunnitelman suositukset 7, 8 ja 29 koskevat tietojen keräämistä ja vaihtoa tarkoituksena ehkäistä järjestäytyneen rikollisuuden tunkeutuminen julkiselle ja lainmukaiselle yksityiselle sektorille. Suosituksissa kehoitetaan muun muassa sulkemaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä rikoksia tehneet henkilöt jäsenvaltioiden ja yhteisön tarjouskilpailujen ulkopuolelle ja estämään heitä saamasta tukia tai hallituksen myöntämiä lupia (suositus 7), keräämään jäsenvaltioiden alueella rekisteröityihin oikeushen-

<sup>(1)</sup> Kullekin suositukselle on alustavasti osoitettu prioriteetiksi 1—5. Ykkösprioriteetti tarkoittaa, että toimiin olisi ryhdyttävä välittömästi ja pyrittävä saamaan ne pikaisesti päätökseen. Kolmosprioriteetti tarkoittaa, että toimiin voidaan ryhtyä, jos siihen on resurssit, tai että kyseinen suositus edellyttää jatkuvaa toimintaa. Viitosprioriteetti tarkoittaa, että toimia voidaan siirtää tuonnemmaksi, vaikka suositus onkin niin tärkeä, että se otetaan toimintasuunnitelmaan. Kullekin toimelle osoitettu prioriteetti voi vaihtua aikanaan olosuhteiden muuttuessa.

kilöihin liittyvät tiedot, jotka koskevat yritysten perustamiseen, johtamiseen tai rahoittamiseen osallistuvia luonnollisia henkilöitä (suositus 8), sekä esitetään erilaisia tapoja veropetosten ehkäisemiseksi (suositus 29). Kaikissa kolmessa suosituksessa korostetaan, että käytettyjen välineiden ja asiaa koskevan lainsäädännön on oltava tietosuojaa koskevien sääntöjen mukaisia.

Kaikki kolme suositusta olisi pitänyt toteuttaa vuoden 1998 loppuun mennessä, mutta niitä ei ole vielä kukaan pantu täytäntöön. Komission muun muassa julkisten tarjouskilpailujen ulkopuolelle sulkemista koskevaan suositukseen 7 liittyen toimittaman kyselyn tuloksia on käsitelty monialaisessa työryhmässä, ja tämän jälkeen on toteutettu Falcone-ohjelmasta yhteisrahoitettu tutkimus. Komissio tarkastelee parhaillaan sen suosituksia voidakseen esittää käytännön jatkotoimia koskevat vastaukset.

Komissio on tehnyt tiivistä yhteistyötä vapaiden ammattien harjoittajien kanssa eurooppalaisten ammattijärjestöjen järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan peruskirjan laadinnassa. Peruskirja allekirjoitettiin 27. heinäkuuta 1999.

Suosituksessa 10 kehoitettiin jäsenvaltioita säännölliseen yhteydenpitoon komission toimivaltaisten osastojen kanssa yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvien petostapausten analysoimiseksi. Jäsenvaltiot ovat siksi kokoontuneet säännöllisesti UCLAFin kanssa, joka sittemmin on korvattu OLAFilla. Säännöllistä yhteydenpitoa pidetään ilmeisesti edelleenkin toivottavana.

## Analyysi

Järjestäytyneeseen rikollisuuteen osallistuvat henkilöt pyrkivät useista syistä julkiselle ja lainmukaiselle yksityiselle sektorille. Laillinen liiketoiminta voi toimia peitteenä rikolliselle toiminnalle ja voi samalla tarjota uusia mahdollisuuksia rikokseen (esimerkiksi petokseen ja kavallukseen). Lailliset liiketoiminnat voivat myös toimia kanavana rikoksesta saatavan hyödyn pesuun.

## Yksityiskohtaiset suositukset

**Suositus 2.** Jäsenvaltioiden ja Euroopan komission olisi varmistettava, että sovellettava lainsäädäntö tarjoaa mahdollisuuden sulkea sellainen julkiseen tarjouskilpailumenettelyyn osallistuja, joka on tehnyt järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä rikoksia, jäsenvaltioiden ja yhteisön järjestämien tarjouskilpailumenettelyjen ulkopuolelle. Tässä yhteydessä olisi myös tarkasteltava, olisiko mahdollista — ja missä olosuhteissa — sulkea ulkopuolelle myös henkilöitä, joita parhaillaan tutkitaan tai syytetään osallisuudesta järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä varojen laittomaan alkuperään poissulkemisen mahdollisena syynä. Päätös, joka koskee henkilön sulkemista tarjouskilpailumenettelyn ulkopuolelle, olisi voitava saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Samoin jäsenvaltioiden ja komission olisi varmistettava, että sovellettavassa lainsäädännössä säädetään mahdollisuudesta hylätä samoin perustein hakemukset tukien tai hallituksen myöntämien lupien saamiseksi.

Sen varmistamiseksi, että näitä sitoumuksia voidaan noudattaa, olisi laadittava tarvittavat yhteisön säädökset ja Euroopan unionin säädökset, jotka mahdollistavat muun muassa jäsenvaltioiden keskinäisen sekä jäsenvaltioiden ja komission välisen tietojenvaihdon ja jotka sisältävät komission tehtävää koskevia erityismääräyksiä niin hallinnollisessa yhteistyössä kuin mustien listojen käyttöönotossakin, ja samalla olisi varmistettava yhteensopivuus asiaan liittyvien tietosuojaa koskevien sääntöjen kanssa.

Tämän suosituksen täytäntöönpanemiseksi olisi EU:n tasolla perustettava tehokas järjestelmä, jonka avulla voitaisiin varhaisessa vaiheessa tunnistaa henkilöt, jotka ovat tehneet järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä rikoksia ottaen täysimääräisesti huomioon tietosuojavaatimukset. Järjestelmän olisi katettava jäsenvaltiot, komissio ja Europol noudattaen sääntöjä, jotka laaditaan yhteistyössä Euroopan parlamentin kanssa.

Vastaavat: neuvosto, komissio, jäsenvaltiot

Määräpäivä: 31. joulukuuta 2002

Prioriteetti: 2

**Suositus 3.** Jäsenvaltiot pyrkivät keräämään tietoja asiaan liittyvien tietosuojaa koskevien sääntöjen mukaisesti luonnollisista henkilöistä, jotka ovat osallistuneet jäsenvaltioiden alueella rekisteröityjen yritysten perustamiseen ja johtamiseen, ehkäistäkseen järjestäytyneen rikollisuuden tunkeutumisen julkiselle ja lainmukaiselle yksityiselle sektorille. Olisi tehtävä tutkimus siitä, miten tällaisia tietoja voitaisiin koota ja analysoida järjestelmällisesti sekä vaihtaa muiden jäsenvaltioiden sekä tarvittaessa järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta unionin tasolla vastaavien elinten kanssa neuvoston kehittämien asianmukaisten sääntöjen pohjalta.

Vastaavat: neuvosto, komissio

Määräpäivä: 31. joulukuuta 2000

Prioriteetti: 3

**Suositus 4.** Olisi kehitettävä säädöksiä sellaisen järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi, joka liittyy veropetoksiin, tietosuojaa koskevien sääntöjen mukaisesti. Tätä varten olisi tarkasteltava seuraavia seikkoja, jotta:

- järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvissä tapauksissa ei pitäisi olla olemassa oikeudellista estettä, jonka perusteella veroviranomaisille ei voitaisi antaa lupaa tai jonka perusteella heitä ei voitaisi velvoittaa vaihtamaan tietoja kansallisella tasolla kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten, erityisesti oikeusviranomaisten kanssa kunnioittaen täysin perusoikeuksia
- järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä veropetoksia olisi pidettävä yhtenä järjestäytyneen rikollisuuden muotona, riippumatta siitä, sisältyykö verolainsäädäntöön veropetoksista saadun hyödyn takaisinperintään liittyviä erityismääräyksiä
- rikollisiin tarkoituksiin kuten lahjontaan suunnatut maksut eivät saisi olla verovähennyskelpoisia
- veropetoksiin kuten arvonlisä- ja valmisteveropetoksiin, niihin liittyvät kansainväliset kytkennät mukaan lukien, liittyvän järjestäytyneen petosrikollisuuden ehkäisemistä ja poistamista olisi tehostettava sekä kansallisella että Euroopan unionin tasolla.

Vastaavat: neuvosto ja komissio

Määräpäivä: 31. joulukuuta 2001

Prioriteetti: 2

**Suositus 5.** Jäsenvaltioiden olisi neuvoteltava säännöllisesti komission toimivaltaisten osastojen kanssa yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvien petostapausten analysoimiseksi ja kyseisten ilmiöiden monitorointia koskevan tiedon ja ymmärtämyksen syventämiseksi olemassa olevien järjestelyjen ja rakenteiden puitteissa. Säännöllisiä neuvotteluja varten tarvittavat lisäjärjestelyt otetaan tarvittaessa käyttöön. Tässä yhteydessä olisi otettava huomioon Europolin ja Euroopan petostorjuntaviraston (OLAF) väliset tulevat suhteet. Komissiota kehoitetaan läheisessä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa laatimaan koulutusohjelmia jäsenvaltioiden kyseisille viranomaisille, jotta ne voisivat tehokkaammin tutkia yhteisössä ilmeneviä petostapauksia.



Vastaavat: neuvosto ja komissio, jäsenvaltiot

Määräpäivä: 31. joulukuuta 2002

Prioriteetti: 3

**LUKU 2.3: Järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemisen tehostaminen ja rikosoikeudellisen järjestelmän ja kansalaisyhteiskunnan välisen yhteenkuuluvuuden lujittaminen**

Poliittinen suuntaviiva

*Euroopan unionin strategiassa olisi korostettava järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisyn merkitystä.*

Vastaavat Tampereen huippukokouksen puheenjohtajan päätelmien kohdat ovat seuraavat:

41. *Eurooppa-neuvosto kehottaa sisällyttämään rikosten ehkäisemistä koskevat näkökulmat rikollisuudenvastaiseen toimintaan sekä kehittämään kansallisia rikostenehkäisemisohjelmia edelleen. Unionin ulkoisessa ja sisäisessä toiminnassa olisi kehitettävä ja määritettävä rikosten ehkäisemistä koskevia yhteisiä painopistealueita, ja ne olisi otettava huomioon uutta lainsäädäntöä laadittaessa.*
42. *Olisi vaihdettava tietoja parhaista toimintatavoista, vahvistettava rikosten ehkäisemisestä vastaavien toimivaltuustien kansallisten viranomaisten verkostoa ja rikosten ehkäisemiseksi toimivien kansallisten organisaatioiden välistä yhteistyötä sekä tutkittava mahdollisuutta aloittaa yhteisön rahoittama ohjelma tätä varten. Tämän yhteistyön ensimmäisinä painopisteinä voisivat olla nuoriso-, kaupunki- ja huumausainerikollisuus.*

Nykyiset toimivaltuudet ja aloitteet

Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 51 kohdan b alakohdassa kehoitetaan kehittämään yhteistyötä ja yhteisiä toimenpiteitä rikosten ehkäisyyn liittyvissä asioissa.

Neuvoston 21. joulukuuta 1998 antama päätöslauselma järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta antaa puitteet järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisytoimille.

Neuvoston päätöslauselman 33 kohdassa kehoitetaan jäsenvaltioita, Europolia ja komissiota toimivaltuuksiensa puitteissa tutkimaan asiaa ja siihen liittyviä kysymyksiä. Komissiota ja Europolia kehoitetaan laatimaan sen jälkeen yhteistyössä vuoden 2000 loppuun mennessä kattava kertomus, jossa erityisesti:

- tehdään ehdotuksia siitä, miten Euroopan tasolla voitaisiin tulevaisuudessa edistää ehkäiseviä toimenpiteitä ja miten ne voitaisiin lainsäädäntötyössä ottaa huomioon,
- analysoidaan, mitkä toimenpiteet, toimijat ja minkä tason toimet vaikuttavat järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemisen kannalta tehokkaimmilla,
- analysoidaan ehdotuksia, joiden tavoitteena on järjestäytyntä rikollisuutta ehkäisevien toimenpiteiden arvioinnin tehostaminen,
- analysoidaan, missä määrin ehkäiseviä toimenpiteitä voidaan toteuttaa Euroopan tasolla (erityisesti Amsterdamin sopimus huomioon ottaen),

- tehdään ehdotuksia, miten voitaisiin laatia ja pitää ajan tasalla luetteloja hyvistä käytänteistä järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan alalla,
- analysoidaan, missä määrin järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemistä koskevat ajatukset ja toimenpiteet voitaisiin ottaa huomioon laajentumisprosessissa ja suhteissa kolmansiin valtioihin.

### Analyysi

Järjestäytynyt rikollisuus, kuten rikollisuus yleensä, ei leviä sattumanvaraisesti. Laittoman huumausainekaupan, ihmiskaupan, lahjonnan ja talousrikosten tapaisten rikosten laajuuteen paljolti vaikuttaa motivoituneiden rikoksentekijöiden olemassaolo, tilaisuus rikokseen sekä se, mihin järjestäytyneen rikollisuuden valvonnasta vastaavien tahojen toiminta painottuu. Jäsenvaltioiden olisi tutkittava, millä tavalla voidaan varmistaa se, että rikosten tekeminen tehdään vaikeammaksi, että rikoksen tekemiseen liittyy suurempi riski rikoksentekijän kannalta (erityisesti rikoksen havaitsemisen ja pidätetyksi joutumisen riski) ja että rikoksentekijälle rikoksen tekemisestä mahdollisesti koituvaa hyötyä minimoidaan tai eliminoidaan. Näiden rikosten ehkäisemiseen liittyvien toimenpiteiden yhteydessä olisi kunnioitettava perusihmisoikeuksia.

On myös muistettava, että järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisy tukee samalla rikosten tehokasta ehkäisemistä ja valvontaa yleensä, ja vastaavasti yleinen rikosten ehkäiseminen tukee järjestäytyneen rikollisuuden tehokasta ehkäisemistä ja valvontaa.

EU:n strategia olisi laadittava siten, että sillä tuetaan järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisyä koskevan neuvoston päätöslauselman täytäntöönpanoa mobilisoimalla kaikki yhteiskunnan osa-alueet vähentämään laittomien tavaroiden ja palvelujen kysyntää ja ehkäisemään järjestäytyneen rikollisuuden soluttautumista yhteiskuntaan. Tässä olisi noudatettava toissijaisuusperiaatetta. EU:n strategialla olisi pyrittävä tukemaan ja täydentämään kansallisia ja paikallisia toimia.

Paikallisyhteisöjen järjestöjä, elinkeinoelämää ja muita yhteiskunnan aloja olisi rohkaistava kehittämään kumppanuussuhteita toistensa ja viranomaisten kanssa järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemiseksi ja valvomiseksi. Jäsenvaltioiden olisi tutkittava, eivätkö muut kuin julkiset elimet voisi toteuttaa järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemiseen ja valvontaan liittyviä tehtäviä kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien ja sisäisten politiikkojen perusperiaatteiden mukaisesti. Viranomaisten olisi kuitenkin aina osallistuttava yksilöiden oikeuksista tehtäviin päätöksiin, ja ainoastaan rikosoikeusviranomaiset voivat tehdä pakkokeinoja koskevia päätöksiä.

Tutkimukset ovat osoittaneet, että useat menetelmät ovat tehokkaita ainakin tietyissä tilanteissa. Vielä useammat vaikuttavat lupaavilta, vaikka vielä ei ehkä olekaan olemassa vakuuttavaa empiiristä aineistoa, jonka perusteella niiden vaikutukset voitaisiin osoittaa. Tutkimusten mukaan monilla muilla laajasti käytetyillä menetelmillä ei ole merkittävää vaikutusta rikosten ehkäisemiseen ainakaan tietyissä tilanteissa. On myös tulossa lisäaineistoa eri menetelmien suhteellisesta vaikutuksesta. Kuten neuvoston päätelmissä kehoitetaan, menestyksekkäitä toimintaperiaatteita ja parhaita käytänteitä koskevat tiedot olisi saatettava laajempaan käyttöön paikallisella ja kansallisella tasolla koko Euroopan unionissa ja olisi selvitettävä mahdollisuutta mukauttaa menestyksekkäitä toimintaperiaatteita eri tilanteisiin.

Samalla jäsenvaltioiden olisi selvitettävä keinoja syrjäytymisen ehkäisemiseksi, koska monet rikollisuutta edistävät tekijät liittyvät huonoihin elinoloihin ja syrjäytymiseen. Olisi kiinnitettävä huomiota tasapuoliseen, kattavaan ja tehokkaaseen sosiaaliturvaan, koulu- ja koulutusjärjestelmiin, työttömyyden ja köyhyyden lieventämistoiimiin sekä tehostettuun rikosten ehkäisemiseen kaupunkisuunnittelun avulla.

Yleissivistävän opetuksen ja koulutuksen lisäksi olisi kehitettävä erityisiä lain kunnioittamista vahvistavia koulutustoimia.

Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä laittomien markkinoiden, kuten laittomien huumausainemarkkinoiden syntyminen ja laajeneminen vastaiseen toimintaan Euroopan unionin huumausainestrategiaa (2000—2004)

käsittävän komission tiedonannon mukaisesti (KOM(99) 239). Tampereen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmien 50 kohdan mukaisesti huumausainestrategia hyväksyttiin Eurooppa-neuvoston kokouksessa Helsingissä 10. ja 11. joulukuuta 1999.

Rikosten uusimisen ehkäisemiseksi rikollisen ura olisi pyrittävä katkaisemaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tähän liittyvät toimet olisi tilanteen mukaan toteutettava muuhun kuin rikolliseen toimintaan ohjaavien ja muuhun kuin vankeusrangaistukseen perustuvien toimenpitein sosiaalisen integroitumisen edistämiseksi. Olisi korostettava rikoksenteijöiden sosiaalista uudelleen integroitumista tukevia toimenpiteitä ja sellaisten tuomioiden täytäntöönpanoa, joiden tavoitteena on ehkäistä rikosten uusiminen.

Rikollisuuteen johtavia tilanteita syntyy joskus siksi, ettei ehkä ole kiinnitetty riittävästi huomiota vaikutuksiin, joita jäsenvaltioiden viranomaisten ja Euroopan unionin tekemillä päätöksillä saattaa olla rikollisuuteen, paitsi silloin kun on kysymys päätöksistä, joiden katsotaan vaikuttavan suoraan rikosoikeusjärjestelmään ja rikosoikeuden alalla työskentelevien toimintaan. Rikosten ehkäiseminen olisi otettava huomioon jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin kaikessa päätöksenteossa. Tämä edellyttää sitä, että rikosten ehkäisemisen merkitys ja vaikutus tunnustetaan riippumatta siitä, mihin hallinnon- tai politiikanalaa tai minkä ministeriön toimivaltaan kyseinen toimenpide kuuluu.

#### Yksityiskohtaiset suositukset

**Suositus 6.** Komissiota kehoitetaan Tampereen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmien 41 ja 42 kohta lähtökohtanaan tekemään neuvoston kanssa yhteistyötä valmisteltaessa ehdotusta oikeudelliseksi asiakirjaksi, jossa edellytetään, että kaikki komiteat ja muut valmisteluelimet niin kansallisella kuin EU:n tasolla lainsäädännön uudistamista koskevia ehdotuksia tehdessään (myös silloin kun ne eivät suoranaisesti liity rikosoikeutta koskevaan politiikkaan) arvioivat tilanteen mukaan kyseisten uudistusten vaikutuksia rikollisuuteen, esim. petoksiin ja muihin väärinkäytöksiin. Jollei tällaista arviointia tehdä, syy siihen olisi ilmoitettava. Jotta taattaisiin Euroopan unionin tasolla hyväksyttävien välineiden tehokkuus, sopivat rikollisuuden ehkäisyn asiantuntijat, kuten kansalliset tiedotuspisteet, tai rikosten ehkäisemiseksi toimivien kansallisten organisaatioiden asiantuntijoista muodostettu verkosto voisivat avustaa neuvostoa tarvittaessa.

Vastaavat: neuvosto ja komissio

Määräpäivä: 31. joulukuuta 2001

Prioriteetti: 1

#### LUKU 2.4: **Lainsäädännön sekä valvonta- ja sääntelypolitiikkojen tarkistaminen ja parantaminen jäsenvaltioissa ja Euroopan unionissa**

##### Poliittinen suuntaviiva

*Asiaan liittyvää lainsäädäntöä sekä valvonta- ja sääntelypolitiikkoja olisi säännöllisesti tarkasteltava kriittisesti.*

Vastaavat Tampereen huippukokouksen puheenjohtajan päätelmien kohdat ovat seuraavat:

32. *Komission tiedonanto huomioon ottaen olisi vahvistettava vähimmäisvaatimukset, jotka koskevat rikosten uhrien suojaa, erityisesti oikeussuojan saatavuutta ja oikeuksia saada vahingonkorvauksia, oikeudenkäyntikulut mukaan*

lukien. Tämän lisäksi olisi laadittava kansallisia ohjelmia, joilla rahoitettaisiin sekä julkisia että yksityisiä toimia uhrien avustamiseksi ja suojelemiseksi.

48. Eurooppa-neuvosto katsoo, että kansallisen rikoslainsäädännön osalta pyrkimyksissä sopia yhteisistä määrittelyistä, syytteen asettamisen edellytyksistä sekä seuraamuksista olisi keskityttävä ensimmäisessä vaiheessa vain joihinkin erityisen tärkeisiin aloihin, kuten talousrikoksiin (rahanpesuun, lahjontaan ja euron väärentämiseen), laittomaan huumausainekauppaan, ihmiskauppaan sekä erityisesti naisten hyväksikäyttöön, lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön, huipputeknologiaan liittyvään rikollisuuteen ja ympäristörikollisuuteen, tämän kuitenkin rajoittamatta toimia Amsterdamin sopimuksessa ja Wienin toimintasuunnitelmassa määritellyillä laajemmilla aloilla.

## Nykyiset toimivaltuudet ja aloitteet

Monet nykyiset toimivaltuudet ja aloitteet on tarkoitettu tukemaan lainsäädäntöä sekä rikosten valvonta- ja sääntelyjärjestelmiä.

Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 46 kohdan a alakohdassa (joka on määrä panna täytäntöön kahden vuoden kuluessa) kehotetaan määrittelemään toimintatapa järjestäytyneen rikollisuuden, terrorismin ja laittoman huumausainekaupan alalla — tätä varten tarvitaan kiireellisesti toimenpiteitä rikostunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevien vähimmäissääntöjen vahvistamiseksi — ja suunnittelemaan tarvittaessa vastaavia toimenpiteitä. 50 kohdan c alakohdassa ja 51 kohdan a alakohdassa (jotka on määrä panna täytäntöön viiden vuoden kuluessa) kehotetaan puolestaan kehittämään jatkuvasti toimenpiteitä rikostunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevien vähimmäissääntöjen vahvistamiseksi järjestäytyneen rikollisuuden, terrorismin ja laittoman huumausainekaupan alalla sekä tutkimaan, mitä erityisiä rikollisuuden muotoja voidaan parhaiten torjua EU:n puitteissa.

Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 46 kohdan b alakohdan mukaisesti 28. toukokuuta 1999 annetussa neuvoston päätöslauselmassa todettiin, että neuvoston olisi hyväksyttävä oikeudellinen asiakirja euron väärentämisen ehkäisemiseksi, valvomiseksi ja sitä koskevan lainsäädännön lähentämiseksi. Komissio on 14. syyskuuta 1999 antanut väärennöksiä ja muita maksuvälineitä kuin käteistä koskevan ehdotuksen puitepäättökseksi.

Vuoden 1997 toimintasuunnitelman suosituksessa 6 kehotetaan kehittämään kokonaisvaltainen lahjonnan vastainen politiikka ottaen huomioon myös muilla kansainvälisillä foorumeilla jo tehty työ, jotta tehostettaisiin julkisen hallinnon avoimuutta. Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan monialainen työryhmä totesi, että komission toukokuussa 1997 antama tiedonanto muodostaa perustan lahjonnanvastaiselle kokonaisvaltaiselle politiikalle ja että ensimmäisen ja kolmannen pilarin piirissä tehdyn tai aloitetun työn perusteella on määritetty kokonaisvaltaisen politiikan tärkeimmät osat, joita kehitetään. Tällä alalla tehtävän työn edistymistä on seurattava jatkuvasti.

Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 47 kohdan a alakohdassa komissiota kehotetaan selvittämään mahdollisuuksia yhdenmukaistaa tietosuojaa koskevia sääntöjä. Sitä koskeva työ on jo aloitettu.

Vuoden 1997 toimintasuunnitelman 18 kohdan b alakohdassa kehotetaan ottamaan käyttöön oikeushenkilöiden oikeudellinen vastuu, jos oikeushenkilö on ollut osallisena järjestäytyneessä rikollisuudessa. Vaikka suositus olisi pitänyt panna täytäntöön vuoden 1998 loppuun mennessä, sitä ei ole vielä tehty. Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan monialainen työryhmä on tarkastellut oikeushenkilöiden oikeudellista vastuuta koskevaa asiakirjaa, asiasta on Grotius-rahoituksen turvin pidetty seminaari ja laadittu lisäksi kysely.

Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 51 kohdan c alakohdassa kehotetaan käsittelemään uhrien tukemiseen liittyviä kysymyksiä tekemällä vertaileva selvitys uhrien korvausjärjestelmistä ja arvioimaan mahdollisuuksia toteuttaa tätä koskevia toimia unionissa. Komissio on aloittanut tähän tähtäävät toimet.

Tärkein tehtävä, jolla pyritään kehittämään välineitä järjestelmän tarkistamiseen, on esitetty toimintasuunnitelman 47 kohdan c alakohdassa, jossa kehotetaan jatkamaan neuvoston 5. joulukuuta 1997 hyväksymän yhteisen toiminnan mukaista keskinäistä arviointia.

## Analyysi

Kansallisella ja kansainvälisellä tasolla on edistytty merkittävästi järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Jatkotoimia kuitenkin tarvitaan, jotta voitaisiin varmistaa suositusten, kansainvälisten hankkeiden ja politiikkojen todellinen täytäntöönpano, havaita mahdolliset ongelmat ja tarvittaessa kehittää uusia mekanismeja ja menetelmiä kyseisten ongelmien ratkaisemiseksi. On myös syytä muistaa tietynasteisen joustavuuden säilyttämisen merkitys etsittäessä ratkaisuja tähän ongelmaan, jolla on lukuisia eri ilmenemismuotoja ja joka muuttuu koko ajan.

Lainsäädännön ja politiikkojen tarkistus- ja kehitystyötä EU:ssa olisi tehtävä suunnitelmallisesti ja päähuomio olisi aina, kun se on mahdollista, kiinnitettävä rikoksiin, jotka näyttävät muodostavan suurimman uhan jäsenvaltioille ja unionille, ja lainsäädäntöön ja politiikkoihin, jotka näyttävät estävän yhteiset vastatoimet järjestäytyneelle rikollisuudelle. Työn painopiste voi hyvin vaihdella muuttuvien olosuhteiden ja uhkien mukaan esimerkiksi vuosittaisissa järjestäytyntä rikollisuutta koskeissa tilannekatsauksissa esitetyllä tavalla.

Lainsäädännön ja politiikkojen tarkistamisessa olisi käytettävä erityisesti neuvoston 3. joulukuuta 1997 hyväksymän yhteisen toiminnan mukaisesti suoritettuja arviointeja.

## Yksityiskohtaiset suositukset

**Suositus 7.** Neuvoston olisi vuoden 1998 toimintasuunnitelman 46 kohdan a alakohdan, 50 kohdan c alakohdan ja 51 kohdan a alakohdan sekä Tampereen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmien 48 kohdan mukaisesti tarvittaessa hyväksyttävä säädöksiä jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämiseksi. Näissä säädöksissä olisi otettava huomioon järjestäytyneeseen rikollisuuteen, terrorismiin ja huumausainekauppaan liittyvät rikostunnusmerkistöjen ja rangaistusten vähimmäisvaatimukset. Erityisesti Tampereen päätelmät huomioon ottaen tarkastellaan ainakin seuraavia rikoksia: huipputeknologiaan liittyvä rikollisuus (tietokonepetokset ja Internetin avulla tehdyt rikokset), huumausainekauppaan liittyvät rikokset, ihmiskauppa (erityisesti naisten hyväksikäyttö), terrorismiin liittyvät rikokset, talousrikokset (rahanpesu, lahjonta, euron väärentäminen), veropetokset, lasten seksuaalinen hyväksikäyttö ja ympäristörikokset. Olisi pohdittava mahdollisuutta kehittää näihin rikoksen muotoihin liittyvä yleisempi EU:n politiikka ottaen huomioon, silloin kuin se on tarkoituksenmukaista, muissa kansainvälisissä järjestöissä tehty työ.

Vastaa: neuvosto

Määräpäivä: jatkuva toiminta; eri määräpäivät eri rikosten käsittelemiselle. Ensimmäistä rikosnimikettä koskeva selvitys ja käsittely olisi saatettava päätökseen 31. joulukuuta 2000 mennessä, ja muista rikoksista vähintään yhtä olisi käsiteltävä kullakin puheenjohtajakaudella.

Prioriteetti: 2

**Suositus 8.** Neuvoston olisi jatkettava ja vahvistettava 5. joulukuuta 1997 hyväksytyyn yhteiseen toimintaan perustuvaa keskinäistä arviointia siten, että säilytetään asianmukainen tasapaino lainvalvontaan, syytteeseen asettamiseen ja oikeudenkäyntiin liittyvien asioiden välillä. Tavoitteena olisi voida arvioida perusteellisesti Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston nojalla päätettyjä kansainvälisiä hankkeita. Neuvoston olisi harkittava mahdollisuutta määrittellä yhteiset normit keskinäisille arvioinneille, joita eri asiantuntijaryhmät tekevät, sekä huolehdittava riittävästä ja jatkuvasti käytettävissä olevista varoista, jotta arvioinnit voidaan toteuttaa.

5. joulukuuta 1997 hyväksytyyn yhteiseen toimintaan perustuvaa keskinäistä arviointijärjestelyä olisi käytettävä ainoastaan järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemisen ja valvonnan kannalta tärkeimpiin toimiin, joita ovat esim. keskinäinen avunanto rikosasioissa, huumeet ja lainvalvontaan liittyvät näkökohdat sekä rikoksen johdosta tapahtuva luovuttaminen. Neuvoston olisi pohdittava myös sitä, pitäisikö tätä keskinäistä

arviointijärjestelyä täydentää yksinkertaistetulla ja nopeutetulla järjestelyllä, jota jäsenvaltiot soveltaisivat yksittäisiin hankkeisiin. Yksinkertaistettua ja nopeutettua järjestelyä voitaisiin käyttää yksittäisten kohdealueiden arvioimiseen tai jos tarvitaan nopeata arviointia.

Vastaa: neuvosto; tarvittaessa läheisessä yhteistyössä komission, Europolin tai Euroopan oikeudellisen verkoston kanssa.

Määräpäivä: jatkuva toiminta; lisäjärjestely 31. joulukuuta 2000 mennessä

Prioriteetti: 1

**Suositus 9.** Komissiota pyydetään laatimaan ehdotus säädökseksi, joka koskee oikeushenkilöiden rikos- ja siviilioikeudellista tai hallinnollista vastuuta silloin, kun oikeushenkilö on ollut osallisena järjestäytyneessä rikollisessa toiminnassa.

Vastaavat: komissio ja neuvosto

Määräpäivä: 31. joulukuuta 2001

Prioriteetti: 3

#### LUKU 2.5: Järjestäytyneen rikollisuuden tutkinnan parantaminen

Poliittinen suuntaviiva

*Tutkimenetelmiä olisi tehostettava ihmisten perusoikeudet asianmukaisesti huomioon ottaen.*

Vastaavat Tampereen huippukokouksen puheenjohtajan päätelmien kohdat ovat seuraavat:

23. Eurooppa-neuvosto on vakaasti päättänyt torjua laitonta maahanmuuttoa sen syntysijoilla toimimalla erityisesti niitä vastaan, jotka harjoittavat ihmiskauppaa ja käyttävät maahanmuuttajia taloudellisesti hyväkseen. Se kehottaa hyväksymään lainsäädäntöä, jossa säädetään ankarista seuraamuksista näille vakaville rikoksille. Neuvostoa pyydetään hyväksymään asiaa koskevaa lainsäädäntöä komission ehdotuksen perusteella vuoden 2000 loppuun mennessä. Jäsenvaltioiden olisi yhdessä Europolin kanssa pyrittävä rikollisverkostojen tunnistamiseen ja hajottamiseen. Tällaisten rikosten uhrien oikeudet on taattava ja otettava tällöin erityisesti huomioon naisten ja lasten ongelmat.
33. Tehostettu oikeudellisten päätösten ja tuomioiden vastavuoroinen tunnustaminen ja vaadittava lainsäädännön lähentäminen parantaisivat viranomaisten välistä yhteistyötä ja yksilön oikeuksien oikeudellista suojaa. Näin ollen Eurooppa-neuvosto kannattaa vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta ja katsoo, että sen pitäisi olla oikeudellisen yhteistyön peruskivi sekä yksityisoikeudellisissa että rikosasioissa unionissa. Periaatteen pitäisi koskea sekä tuomioita että muita oikeusviranomaisten päätöksiä.
36. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen pitäisi koskea myös ennen oikeudenkäyntiä annettuja määräyksiä, erityisesti sellaisia, joiden avulla toimivaltaiset viranomaiset voisivat nopeasti turvata todisteiden säilymisen ja takavarikoida helposti siirrettävää omaisuutta; minkä tahansa jäsenvaltion viranomaisten laillisesti keräämien todisteiden olisi oltava hyväksyttävissä muiden jäsenvaltioiden tuomioistuimissa siellä noudatettavien vaatimusten mukaisesti.

44. Eurooppa-neuvosto kehottaa perustamaan Euroopan poliisipäälliköiden operatiivisen toimintaryhmän, jotta yhteistyössä Europolin kanssa voitaisiin vaihtaa kokemuksia, parhaita toimintatapoja ja tietoja valtioiden rajat ylittävän rikollisuuden nykysuuntauksista sekä auttaa operatiivisten toimien suunnittelussa.
47. Olisi perustettava Euroopan poliisiakatemia ylempien lainvalvontaviranomaisten kouluttamiseksi. Toiminta olisi käynnistettävä nykyisten kansallisten koulutuslaitosten välisenä verkostona. Myös ehdokasmaiden viranomaisten olisi voitava osallistua toimintaan.

#### Nykyiset toimivaltuudet ja aloitteet

Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 44 kohdan a alakohdassa kehoitetaan yhteisesti arvioimaan järjestäytyneen rikollisuuden vakavien muotojen paljastamiseen liittyviä erityisiä tutkintatekniikoita (SEU:n 30 artiklan 1 kohdan d alakohta).

Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 44 kohdan b alakohdassa kehoitetaan pohtimaan menettelytapoja, joiden mukaisesti jäsenvaltion lainvalvontaviranomaiset voisivat toimia toisen jäsenvaltion alueella (SEU:n 32 artikla), ottaen huomioon Schengenin säännöstö. Vuoden 1998 toimintasuunnitelmassa todetaan lisäksi, että olisi pohdittava erityisesti kahta asiaa:

- Miten määritellään ne edellytykset ja rajoitukset, joiden mukaan yhden jäsenvaltion toimivaltaiset lainvalvontaviranomaiset voivat toimia toisen jäsenvaltion alueella, yhteydessä jälkimmäiseen ja jälkimmäisen suostumuksella?
- Minkälaisia toimia ja minkälaisin järjestelyin kukin jäsenvaltio on vastaavasti valmis hyväksymään omalla alueellaan?

Poliisiyhteistyön yhtenä painopisteenä on yhteisten puitteiden järjestäminen tämän tyyppiselle toiminnalle. Puitteet voivat olla joustavat.

Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 43 kohdan 1 alakohdan a alakohdan iii luetelmakohdassa kehoitetaan ottamaan laittoman maahanmuuton verkostojen torjunta operatiivisen yhteistyön painopisteisiin erityisesti käyttämällä kansallisia yksiköjä torjunnasta vastuussa olevien kansallisten yhteyspisteiden verkostona. Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 44 kohdan c alakohdassa kehoitetaan kehittämään ja laajentamaan unionin lainvalvontaviranomaisten operationaalista yhteistyötä ja voimistamaan käytännön poliisiyhteistyötä. Erityisesti jäsenvaltioiden tullilaitosten yhteisten toimien olisi tarvittaessa oltava mallina ja niitä olisi laajennettava kansallisen poliisin ja santarmilaitoksen kanssa yhteensovittaen, tiiviissä yhteydessä oikeusviranomaisiin. Keskipitkällä aikavälillä Europolin tehtävänä on toimia tukiyksikkönä näille Amsterdamin sopimuksella luoduille uusille aloitteille, joita voitaisiin käynnistää ”muilla” Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston ”tavoitteiden mukaisilla päätöksillä”.

Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 44 kohdan e alakohdassa kehoitetaan ratifioimaan tullitietojärjestelmää koskeva yleissopimus ja Napoli II -yleissopimus 31. heinäkuuta 2001 mennessä ja toteuttamaan toimia niiden panemiseksi tehokkaasti täytäntöön.

Toimintasuunnitelman 48 kohdan a alakohdan vii luetelmakohdassa kehoitetaan tutkimaan mahdollisuutta perustaa jäsenvaltioiden välinen elektroninen sormenjalkien vaihtojärjestelmä.

Toimintasuunnitelman 48 kohdan b alakohdan iii kohdassa kehoitetaan edistämään lainvalvontaviranomaisten koulutusta, yhteyshenkilöiden vaihtoa, henkilöstön komennukselle lähettämistä, välineistön käyttöä ja rikostutkintaa koskevaa yhteistyötä ja yhteisiä aloitteita.

## Analyysi

Koska järjestäytyneitä rikollisuutta suurelta osalta salaillaan, ja koska yksittäisiä uhreja ei usein ole tai uhri on joko osallisena tai häntä on peloteltu, olisi kiinnitettävä huomiota sen varmistamiseen, että järjestäytyneen rikollisuuden tutkintaan annetaan riittävästi resursseja ja että tutkijoilla on käytettävissään tarpeellinen valikoima oikeudellisia keinoja, joiden avulla tutkinta voidaan suorittaa ja tarvittava todistusaineisto hankkia. Sellaisten menetelmien kuten etävalvonnan, peitetoimia suorittavien poliisien sekä henkilöiden koskemattomuutta koskevien lupauksen tai tuomioiden lyhentämisen käyttö vastikkeena yhteistyöstä edellyttää, että tehokkuuden ja ihmisten perusoikeuksien suojelun välinen oikea tasapaino löydetään.

Tutkinnan tehostaminen edellyttää myös, että kehitetään uusia tutkintamenetelmiä, koulutetaan tutkinta- ja oikeusviranomaiset asianmukaisesti, annetaan käyttöön tarvittavat resurssit ja luodaan asianmukaiset työskentelyrakenneet, mikä edellyttää joskus huomattavaa erikoistumista.

Järjestäytyneen rikollisuuden kansainvälisten piirteiden tutkinta vaatii tiiviimpää kansainvälistä yhteistyötä lainvalvontaviranomaisten välillä. Yksi mahdollisuus olisi kansainvälisten tutkintaryhmien perustaminen.

## Yksityiskohtaiset suositukset

**Suositus 10.** Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 43 kohdan 1 alakohdan a alakohdan iii luetelmakohdan ja Tampereen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmien mukaisesti laittomien maahanmuuttoverkkojen torjunnan on oltava operatiivisen yhteistyön ensisijaisia kohteita. Jäsenvaltioiden on sen vuoksi tiiviissä yhteistyössä Europolin, komission ja Euroopan oikeudellisen verkoston kanssa varmistettava, että kyseisten verkkojen tutkinnan koordinoinnista annetaan selkeät säännöt sekä lainvalvonta- että oikeusviranomaisien tasolla. Lisäksi neuvosto tarkistaa, miten tämän alan tutkinta on hoidettu, tehostaakseen laittomien maahanmuuttoverkkojen torjuntaa ja hajottamista. Tiiviissä yhteistyössä Europolin, komission ja Euroopan oikeudellisen verkoston kanssa olisi laadittava suuntaviivat kansallisten lainvalvontayksikköjen välisestä, laittomia maahanmuuttoverkkoja koskevien tietojen vaihdosta ja muista yhteistyön muodoista, joiden avulla kyseisiä verkkoja tunnistetaan ja niihin reagoidaan. Jotta resurssit voitaisiin yhdistää Euroopan unionin tasolla, olisi tutkittava, onko mahdollista perustaa toimivaltaisista viranomaisista koostuva työryhmä.

Vastaavat: jäsenvaltiot, neuvosto, komissio, Europol, Euroopan oikeudellinen verkosto

Määräpäivä: 31. joulukuuta 2001

Prioriteetti: 1

**Suositus 11.** Asianomaisten lainvalvontaviranomaisten erikoisyksikköjen olisi pyrittävä kehittämään yhteisiä tutkimusstandardeja kansainvälisellä tasolla sekä uusia kehityssuuntia koskeva asiantuntemus kaikissa jäsenvaltioissa sekä edistettävä kokemusten ja teknisten välineiden vaihtoa. Projektisuuntautuneen lähestymistavan, jossa noudatetaan jo päätettyjä standardeja, olisi oltava pääasiallinen toimintamalli järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemisessä ja valvonnassa EU:n sisällä.

Vastaavat: jäsenvaltiot, neuvosto, Europol

Määräpäivä: 31. joulukuuta 2002

Prioriteetti: 2



**LUKU 2.6: Europolin vahvistaminen****Poliittinen suuntaviiva**

*Europolin mahdollisuuksia tulla jäsenvaltioiden tehokkaaksi työvälineeksi järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemisessä ja valvonnassa olisi kehitettävä.*

Vastaavat Tampereen huippukokouksen puheenjohtajan päätelmien kohdat ovat seuraavat:

43. *Jäsenvaltioiden viranomaisten välistä yhteistyötä olisi hyödynnettävä mahdollisimman laajasti tutkittaessa valtioiden rajat ylittävää rikollisuutta missä tahansa jäsenvaltiossa. Eurooppa-neuvosto kehottaa perustamaan viipymättä Amsterdamin sopimuksessa edellytetyt yhteiset tutkintaryhmät ensimmäisenä askeleena laittoman huumausainekaupan sekä ihmiskaupan ja terrorismin torjumiseksi. Tätä varten laadittavissa säännöissä tulisi antaa Europolin edustajille mahdollisuus tarvittaessa osallistua tutkintaryhmiin niiden työn tukemiseksi.*
45. *Europol on avainasemassa unioninlaajuisen rikosten ehkäisemisen, analysoinnin ja tutkinnan tukemisessa. Eurooppa-neuvosto kehottaa neuvostoa antamaan Europolille sen tarvitseman tuen ja resurssit. Europolin asemaa olisi lähitulevaisuudessa vahvistettava siten, että se saisi jäsenvaltioilta operatiivisia tietoja ja sille annettaisiin valtuudet pyytää jäsenvaltioita aloittamaan, suorittamaan tai koordinoimaan tutkimuksia tai valtuudet perustaa yhteisiä tutkintaryhmiä tietyillä rikollisuudenaloilla kunnioittaen samalla jäsenvaltioiden oikeudellista valvontaa koskevia järjestelmiä.*
56. *Eurooppa-neuvosto kehottaa neuvostoa laajentamaan Europolin toimivaltaa rahanpesuun yleensä riippumatta siitä, minkä tyyppisestä rikoksesta pesty varat ovat peräisin.*

**Nykyiset toimivaltuudet ja aloitteet**

Vuoden 1997 toimintasuunnitelman 25 kohdan a, b ja c alakohdassa kehoitetaan kehittämään edelleen Europolin toimivaltuuksia ja tehtäviä, arvioimaan, olisiko Europol-yleissopimusta tarkistettava ja tekemään perusteellinen tutkimus oikeusviranomaisten asemasta ja tehtävistä niiden suhteissa Europoliin. Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 45 kohdan g alakohdassa kehoitetaan samaan tapaan tarkastelemaan oikeusviranomaisten tehtävää ja asemaa kehitettäessä Europolia edelleen Amsterdamin sopimuksen mukaisesti, jotta sen toimintaa saataisiin tehostettua. Vuoden 1997 toimintasuunnitelman 25 kohdan a ja b alakohdan osalta on edistytty huomattavasti, ja jäsenvaltiot ja Europolin hallintoneuvosto seuraavat asiaa jatkuvasti.

Vuoden 1997 toimintasuunnitelman 25 kohdan d alakohdassa todetaan, että Europolin suomia mahdollisuuksia olisi hyödynnettävä täysimääräisesti käytännön toimintaa koskevien menettelytapojen ja sille annettavan tuen sekä analyysien ja analyysitietokantojen osalta (esimerkiksi rekisterit varastetuista autoista tai muusta omaisuudesta).

Käytännön toimintaa koskevia menettelytapoja voitaisiin kehittää tutkimalla kansallisia ja unionin tason käytäntöjä ja niiden tehokkuutta sekä laatimalla yhteisiä strategioita, politiikkoja ja taktiikoita. Käytännön toiminnalle annettavaa tukea voitaisiin kehittää muun muassa järjestämällä kokouksia, laatimalla ja toteuttamalla yhteisiä toimintasuunnitelmia, tekemällä strategisia analyyskejä, helpottamalla tiedonvälitystä ja tietojenvaihtoa, tarjoamalla analyttistä tukea monenkeskisille kansallisille tutkimuksille sekä teknistä, taktista ja oikeudellista tukea, tarjoamalla teknistä laitteistoa, laatimalla yhteisiä käsikirjoja, edistämällä koulutusta, arvioimalla tuloksia ja antamalla neuvoja jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille.

Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 43 kohdan 1 alakohdan a alakohdan i luetelmakohdassa kehoitetaan tarkastelemaan mahdollisuutta luoda Europol-yleissopimuksen määräysten puitteissa tietokanta meneillään olevista tutkimuksista, jolloin voidaan välttää tutkimusten päällekkäisyys ja ottaa samoihin tutkimuksiin mukaan useita eurooppalaisia toimivaltaisia viranomaisia ja siten yhdistetään niiden tiedot ja osaaminen.

Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 43 kohdan 1 alakohdan a alakohdan ii luetelmakohdassa (joka on määrä panna täytäntöön kahden vuoden sisällä) kehoitetaan keskittämään Europolin arkistointitehtävät operatiiviseen toimintaan ja todetaan, että Europolin analyysien tuloksena on päädyttävä mahdollisimman usein operatiivisiin päätelmiin. Vuoden 1998 toimintasuunnitelman (joka on määrä panna täytäntöön viiden vuoden sisällä) 48 kohdan a alakohdan ii luetelmakohdassa ja 48 kohdan b alakohdan ii luetelmakohdassa kehoitetaan perustamaan valtioiden rajat ylittävää rikollisuutta koskeva tutkimus- ja dokumentointiverkosto ja keräämään, tallentamaan, käsittelemään, analysoimaan ja vaihtamaan asiaa koskevia tietoja, mukaan lukien lainvalvontaviranomaisten hallussa olevat tiedot, jotka koskevat Europolin ilmoituksia epäilyttävistä liiketoimista, ottaen kuitenkin huomioon henkilötietojen suojaa koskevat asianomaiset säännökset.

Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 43 kohdan 1 alakohdan a alakohdan iv luetelmakohdassa lisätään terrorismi yhdeksi Europolin tehtäväkenttään kuuluvista rikoksista ja kehoitetaan tehostamaan tiedonvaihtoa ja terrorismin yhteydessä tehtävien tai mahdollisesti tehtävien rikosten torjunnasta vastaavien jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten koordinoitua erityisesti Europolin avulla.

Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 43 kohdan 1 alakohdan b alakohdassa kehoitetaan laatimaan asianmukainen oikeudellinen väline, jolla Europolin toimivalta ulotetaan koskemaan SEU:n 30 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja toimia siten, että Europolin toiminta keskitetään operatiiviseen yhteistyöhön. Tärkeä asia on oikeusviranomaisten tehtävä ja asema suhteessa Europoliin. Yksi sopimuksessa määrättyistä painopisteistä on Europolin operatiivisen toimivallan luonteen ja soveltamisalan määrittäminen; Europolin on voitava "pyytää jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia suorittamaan ja sovittamaan yhteen tutkimuksia[an]" ja toisaalta osallistumaan "yhteisten työryhmien operatiivisiin toimiin".

Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 43 kohdan 1 alakohdan c alakohdassa kehoitetaan tutkimaan Europolin mahdollisuutta käyttää Schengenin tietojärjestelmän tai Euroopan tietojärjestelmän etsintätietoja ja 48 kohdan a alakohdan v luetelmakohdassa kehoitetaan tutkimaan, voisiko Europol saada mahdollisuuden käyttää tullitietojärjestelmää ja miten se tapahtuisi.

Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 48 kohdan a alakohdan vi luetelmakohdassa kehoitetaan laatimaan ja panemaan täytäntöön yhteistyössä Europolin kanssa tiedonantostrategia Europolin työn ja toimivallan tekemiseksi julkisesti tunnetuksi.

## Analyysi

Europol-yleissopimuksen voimaantulo on antanut Euroopan unionille tärkeän välineen järjestäytyneen rikollisuuden lainvalvonnan alalla kehittämällä ja lujittamalla lainvalvontaviranomaisten välistä tietojen ja tiedustelutiedon operatiivista vaihtoa jäsenvaltioissa. Se on myös antanut Euroopan unionille ensiarvoisen tärkeän mekanismin, jonka avulla kansainvälistä yhteistyötä voidaan syventää ja lujittaa järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemisen ja valvonnan alalla.

## Yksityiskohtaiset suositukset

**Suositus 12.** Jäsenvaltioiden on varmistettava, että Europolin asemaa rikostiedusteluelimenä tuetaan ja lujitetaan, jotta Europol voi täyttää tehtävänsä tietojen ja tiedustelutiedon antajana jäsenmaille, jolloin järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemisessä ja torjunnassa saavutetaan tehokkaimmat tulokset. Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 43 kohdan 1 alakohdan a alakohdan i luetelmakohdan mukaisessa tutkimuksessa olisi käytettävä hyväksi myös oikeusviranomaisten asiantuntemusta. Jäsenvaltioiden välisten yhteensopivien rikostiedustelujärjestelmien perustamisen olisi oltava pitkän aikavälin tavoite.

Vastaavat: neuvosto, Europol, Euroopan oikeudellinen verkosto

Määräpäivä: 31. heinäkuuta 2001

Prioriteetti: 1

**Suositus 13.** Olisi jatkettava käynnissä olevaa työtä, joka liittyy Europolin käyttämiseen operatiivisten tekniikoiden kehittämisessä ja täytäntöönpanossa sekä tuki- ja analysointitoiminnassa. Erityisesti olisi tutkittava Europolille mahdollisesti annettavaa asemaa jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välisen kansainvälisen tutkinnan koordinoinnissa useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa toimivien rikollisjärjestöjen torjumiseksi sekä yhteisten työryhmien, joihin osallistuu Europolin edustajia tukitehtävissä, mahdollisuutta toteuttaa operatiivisia toimia, sitä, voidaanko jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia pyytää hoitamaan tutkinta erityistapauksissa, sekä mahdollisuutta kehittää erityisasiantuntemusta, joka voidaan antaa jäsenvaltioiden käyttöön niiden auttamiseksi järjestäytyneitä rikollisuutta koskevien tapausten tutkinnassa.

Vastaavat: neuvosto, Europol

Määräpäivä: 31. heinäkuuta 2001

Prioriteetti: 2

**LUKU 2.7: Rikoksen tuottaman hyödyn jäljittäminen, hukkaamiskieltoon asettaminen, takavarikko ja menetetyksi tuomitseminen**

**Poliittinen suuntaviiva**

*Eritystä huomiota olisi kiinnitettävä siihen, että järjestäytyneeltä rikollisuudelta riistetään sen pääasiallinen vaikutin eli rikoksen tuottama hyöty.*

Vastaavat Tampereen huippukokouksen puheenjohtajan päätelmien kohdat ovat seuraavat:

48. Eurooppa-neuvosto katsoo, että kansallisen rikoslainsäädännön osalta pyrkimyksissä sopia yhteisistä määrittelyistä, syytteen asettamisen edellytyksistä sekä seuraamuksista olisi keskityttävä ensimmäisessä vaiheessa vain joihinkin erityisen tärkeisiin aloihin, kuten ... rahanpesuun ..., tämän kuitenkaan rajoittamatta toimia Amsterdamin sopimuksessa ja Wienin toimintasuunnitelmassa määritellyillä laajemmilla aloilla.
51. Rahanpesu on keskeisellä sijalla järjestäytyneessä rikollisuudessa. Se on kitkettävä kaikkialta, missä sitä esiintyy. Eurooppa-neuvosto on päättänyt varmistaa, että ryhdytään konkreettisiin toimiin rikoksen tuottaman hyödyn jäljittämiseksi, jäädyttämiseksi, takavarikoimiseksi ja menetetyksi tuomitsemiseksi.
52. Jäsenvaltioita kehoitetaan panemaan kokonaisuudessaan täytäntöön rahanpesua koskevan direktiivin säännökset ja vuoden 1990 Strasbourgin yleissopimuksen määräykset sekä rahanpesuvastaisen toimintaryhmän suositukset myös kaikilla jäsenvaltioista riippuvaisilla alueilla.
53. Eurooppa-neuvosto kehottaa neuvostoa ja Euroopan parlamenttia hyväksymään mahdollisimman pikaisesti komissiolta äskettäin saadun tarkistetun ehdotuksen rahanpesua koskevaksi direktiiviksi.
54. Tietosuojaanäkökohdat asianmukaisesti huomioon ottaen olisi lisättävä yhtiöiden liiketoimien ja omistussuhteiden avoimuutta ja nopeutettava nykyisten rahanpesun selvittelykeskusten välistä tiedonvaihtoa epäilyttävistä liiketoimista. Oikeusviranomaisilla ja rahanpesun selvittelykeskuksilla on oikeudellisen valvonnan alaisina oltava oikeus saada tietoja riippumatta pankki- ja liikesalaisuutta koskevista säännöksistä, jos tiedot ovat tarpeen rahanpesun tutkimiseksi. Eurooppa-neuvosto kehottaa neuvostoa antamaan tätä varten tarvittavat säännökset.
55. Eurooppa-neuvosto kehottaa lähentämään rahanpesun torjuntaa koskevia rikosoikeudellisia säännöksiä ja menettelyjä (esim. varojen jäljittäminen, jäädyttäminen ja menetetyksi tuomitseminen). Kaikissa jäsenvaltioissa olisi määriteltävä rahanpesun esirikokset yhtenäisesti ja riittävän kattavasti.

57. Olisi kehitettävä yhteisiä normeja sen estämiseksi, että rikoksen tuottaman hyödyn kätkemisessä ja rahanpesussa käytettäisiin hyväksi yhtiöitä, joiden kotipaikka sijaitsee unionin lainkäyttövaltaan kuulumattomalla alueella. Unionin ja jäsenvaltioiden olisi sovittava kolmansien maiden verokeitaiden kanssa järjestelyistä tehokkaan ja avoimen yhteistyön varmistamiseksi keskinäisen oikeusavun alalla rahanpesunvastaisen toimintaryhmän (FATF) antamien suositusten mukaisesti.
58. Komissiota kehoitetaan laatimaan selvitys, josta käyvät ilmi kansainvälistä yhteistyötä haittaavat jäsenvaltioiden pankki-, rahoitus- ja yhtiöoikeuden säännökset. Neuvostoa kehoitetaan tekemään tarvittavat johtopäätökset tämän selvityksen perusteella.

### Nykyiset toimivaltuudet ja aloitteet

Vuoden 1997 toimintasuunnitelman suosituksessa 26 kehoitetaan erilaisiin rahanpesua ja rikoksen tuottaman hyödyn menetetyksi tuomitsemista koskeviin toimiin. Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 45 kohdan d alakohdassa puolestaan kehoitetaan tehostamaan ja kehittämään rahanpesun vastaista toimintaa.

Vuoden 1997 toimintasuunnitelman suosituksen 26 a alakohdassa kehoitetaan tarkemmin perustamaan järjestelmä epäiltyä rahanpesua koskevien tietojen vaihtamiseksi ja vastaavasti vuoden 1998 toimintasuunnitelman 48 kohdan a alakohdan iv luetelmakohdassa kehoitetaan perustamaan järjestelmä rahanpesua koskevien tietojen vaihtamiseksi ja niiden analysoimiseksi.

Vuoden 1997 toimintasuunnitelman suosituksen 26 b alakohdassa kehoitetaan yleistämään rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesun kriminalisointi ja luomaan mahdollisimman laaja oikeudellinen perusta sitä koskeville tutkintavaltuuksille.

Vuoden 1997 toimintasuunnitelman suosituksen 26 b alakohdassa kehoitetaan myös tarkastelemaan mahdollisuutta laajentaa rahanpesu koskemaan tuottamuksellista käytöstä ja tutkimaan, kuinka voitaisiin tehostaa järjestäytyneen rikollisuuden tuottaman laittoman hyödyn jäljittämistä ja takavarikointia sekä varojen menetetyksi tuomitsemista koskevien tuomioistuinten päätösten täytäntöönpanoa. Neuvosto hyväksyi 3. joulukuuta 1998 rahanpesua ja rikoksen tuottaman hyödyn menetetyksi tuomitsemista koskevan yhteisen toiminnan, ja järjestäytyneen rikollisuuden monialainen työryhmä on laatinut kyselyn tuottamuksellisuudesta.

Suosituksen 26 c alakohdassa kehoitetaan ottamaan käyttöön menetetyksi tuomitsemista koskevat säännöt, jotka mahdollistavat menetetyksi tuomitsemisen rikosentekijän läsnäolosta riippumatta. Kohdassa d kehoitetaan tutkimaan mahdollisuutta jakaa kansainvälisellä tasolla varat, jotka on tuomittu menetetyksi. Monialaisessa työryhmässä on käsitelty ehdotusta varojen jakamista koskevaksi yhteiseksi toiminnaksi. Kohdassa e kehoitetaan laajentamaan tiedonantovelvoitetta. Kohdassa f kehoitetaan puuttumaan Internetin ja elektronisen rahan välityksellä tapahtuvaan rahanpesuun ja vaatimaan, että sähköisissä maksu- ja viestijärjestelmissä lähetetyt viestit sisältävät tiedot lähettäjistä ja vastaanottajasta. Kohdassa g käsitellään erittäin suuria käteismaksuja ja kehoitetaan tutkimaan taloudellisia ja kaupallisia väärennöksiä.

Yleisesti suositusta 26 koskevista toimista voidaan todeta, että asiaa on seurattu jatkuvasti monialaisessa työryhmässä ja useita suosituksia on noudatettu Europolin tekemien ehdotusten yhteydessä. Komissio on tehnyt muodollisen ehdotuksen vuonna 1991 annetun direktiivin muuttamiseksi, ja siinä käsitellään useita suosituksessa mainittuja asioita.

Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 47 kohdan d alakohdassa kehoitetaan jatkamaan ja kehittämään järjestäytyneitä rikollisuutta koskevan toimintasuunnitelman puitteissa aloitettua työtä, joka koskee "turvasatamia" ja veroparatiiseja.

Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 50 kohdan b alakohdassa kehoitetaan lähentämään ja kehittämään tarvittaessa takavarikkoa ja rikoksen tuottaman hyödyn menetetyksi tuomitsemista koskevia kansallisia määräyksiä ottaen huomioon hyvässä uskossa toimineen kolmannen osapuolen oikeudet.

## Analyysi

Järjestäytyneen rikollisuuden pääasiallisena vaikuttimena on usein taloudellinen hyöty. Näin ollen järjestäytyneen rikollisuuden tehokas ehkäiseminen ja valvonta keskittyisi rikoksen tuottaman hyödyn jäljittämiseen, hukkaamiskieltoon asettamiseen, takavarikkoon ja menetetyksi tuomitsemiseen. Tätä estää kuitenkin esimerkiksi tiedonvaihdon hitaus, lainsäädännön erot ja raskas byrokratia. Lisäksi keskustelua ovat monitukaistaneet aiheelliset tietosuojanäkökohdat.

Olisi löydettävä keinot edistää nopeaa tietojen vaihtoa (mukaan lukien rahoituslaitoksilta tulevat tiedot) Euroopan unionin sisäisten rahanpesun selvityskeskusten välillä riippumatta niiden sisäisestä rakenteesta. Olisi myös löydettävä keinot pankkitilien jäädyttämistä ja yleensäkin laittomien varojen jäljittämiseen liittyvää apua koskevien muiden jäsenvaltioiden tuomioistuimien päätösten täytäntöönpanon nopeuttamiseksi.

Erityinen ongelma on sellaisten offshore- ja onshore-rahoituskeskusten ja veroparatiisien syntyminen, jotka voivat käytännössä tarjota rikollisille turvasatamia ja joita käytetään rikollisiin tarkoituksiin. Olisi löydettävä keinot sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot panevat täytäntöön rahanpesua koskevat eri kansainväliset säännökset ja suositukset hallintoonsa kuuluvilla alueilla. Tässä yhteydessä on tarpeen ottaa huomioon rahanpesunvastaisen toimintaryhmän puitteissa tehty huomattava työ, joka koskee yhteistyöstä kieltäytyviä alueita.

Sen jälkeen kun rikoksenteijä on tuomittu vakavasta rikoksesta, joka koskee rikoksenteijän hallussa olevien varojen alkuperää, olisi harkittava mahdollisuutta todistustaakan keventämiseen. Tämä edellyttäisi, että tuomittu todistaa hankkineensa kyseiset varat laillisesti. Jos tätä ei todisteta tuomioistuinta tyydyttävällä tavalla, varoja voidaan pitää rikoksen avulla saatuna laittomana hyötynä ja ne voidaan tuomita menetettyiksi.

## Yksityiskohtaiset suositukset

### Suositus 14

- a) Tampereen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmien 57 kohdan mukaisesti olisi annettava oikeudellinen väline toimista, joihin jäsenvaltioiden olisi ryhdyttävä alueillaan toimivien offshore- ja onshore-rahoituskeskusten ja veroparatiisien suhteen, sekä Euroopan unionin alueen ulkopuolella sijaitsevia rahoituskeskuksia ja veroparatiiseja koskevasta yhteisestä Euroopan unionin politiikasta. Säädöksessä olisi puututtava trustee-järjestelyihin ja muihin keinoihin, joita voidaan käyttää omaisuuden todellisen omistajan peittämiseksi.
- b) Neuvoston olisi laadittava SEU:n 38 artiklan mukainen mallisopimus offshore- ja onshore-rahoituskeskusten ja veroparatiisien kanssa käytäviä neuvotteluja varten sen varmistamiseksi, että nämä ylläpitävät hyväksytyjä standardeja ja ovat tehokkaassa yhteistyössä järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemisessä ja valvonnassa. Tällaiset sopimukset olisi myös neuvoteltava offshore- ja onshore-rahoituskeskusten ja veroparatiisien kanssa. Oikeus- ja sisäasiain neuvoston ja Ecofin-neuvoston välinen tiivis yhteistyö asiassa olisi varmistettava.

Vastaavat: neuvosto, jäsenvaltiot, komissio

Määräpäivä: jatkuva toiminta, mallisopimuksen oltava valmis 31. joulukuuta 2001 mennessä

Prioriteetti: 2

**Suositus 15.** Neuvoston olisi, ottaen asianmukaisesti huomioon tietosuojakysymykset ja keskusteltuaan asiaankuuluvien pankkialan organisaatioiden kanssa, käsiteltävä yhteistyössä komission kanssa rahanpesua Internetissä ja elektronisen rahan välityksellä sekä vaatimusta, että sähköisissä maksu- ja viestijärjestelmissä lähetetyt viestit sisältävät tiedot lähettäjistä ja vastaanottajasta.

Vastaavat: neuvosto, komissio

Määräpäivä: 31. joulukuuta 2001

Prioriteetti: 2

**Suositus 16.** Neuvoston olisi Tampereen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmien 36 kohdan mukaisesti ja 37 kohdassa mainitun toimenpideohjelman yhteydessä annettava oikeudellinen väline, jossa jäsenvaltioita kehoitetaan tarkistamaan lainsäädäntönsä ja sen soveltamista rikoksen tuottaman hyödyn jäljittämistä, hukkaamiskieltoon asettamista, takavarikkoa ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten osalta sekä tarvittaessa myöhemmin vahvistamaan vähimmäisvaatimukset, jotta mahdollistettaisiin tällaisten päätösten vastavuoroinen tunnustaminen ja täytäntöönpano mahdollisimman aikaisessa vaiheessa tutkinnan ja rikosoikeudenkäynnin kuluessa ottaen huomioon hyvässä uskossa toimineiden kolmansien osapuolten oikeudet.

Vastaa: neuvosto

Määräpäivä: 31. joulukuuta 2002

Prioriteetti: 3

#### **Suositus 17.**

- a) Tampereen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmien 55 kohdan mukaisesti olisi mahdollisuuksien mukaan yleistettävä rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesun kriminalisointi ja luotava mahdollisimman laaja oikeudellinen perusta sitä koskeville tutkintavaltuuksille. Vuoden 1997 toimintasuunnitelman suosituksen 26 b alakohdan ja rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesua, etsintää, takavarikkoa ja menetetyksi tuomitsemista koskevan yleissopimuksen 6 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaisesti olisi tutkittava mahdollisuutta ulottaa rahanpesun rikosoikeudellinen rangaistavuus tapauksiin, joissa rikoksentekijän olisi pitänyt tietää, että kyseinen omaisuus oli rikoksen tuottamaa hyötyä.
- b) Jäsenvaltioiden olisi harkittava kansallisen lainsäädännön mukaan sellaisten yksiköiden perustamista, jotka erityisesti paneutuvat neuvoston 3. joulukuuta 1998 hyväksymän yhteisen toiminnan piiriin kuuluvien rikoksen tuottamien varojen etsintään, takavarikointiin ja menetetyksi tuomitsemiseen, ottaen huomioon joissakin jäsenvaltioissa jo menestyksellisesti toimivien tällaisten yksiköiden kokemuksen. Jäsenvaltioiden olisi lisäksi tutkittava, ovatko niiden henkilöstö, operatiiviset ja tekniset resurssit riittäviä rahanpesun torjuntaan. Rahanpesunvastaisen toimintaryhmän tekemän arviointiprosessin ohella jäsenvaltioiden olisi tarkasteltava toimenpiteitä rahanpesunvastaisen toimintaryhmän suositusten täytäntöönpanon tehostamiseksi entisestään, mukaan luettuna tällaisten toimenpiteiden täytäntöönpanosta neuvostolle mahdollisesti tehtävät erityiskertomukset.

Vastaavat: neuvosto, jäsenvaltiot

Määräpäivä: 31. joulukuuta 2000

Prioriteetti: 1

**Suositus 18.** Komissiota pyydetään aloittamaan tutkimus mahdollisuuksista estää se, että luonnollisten ja oikeushenkilöiden erittäin suuria käteismaksuja ja käteisen valuutan vaihtoja käytetään peittämään rikoksesta saadun hyödyn muuttamista muuksi omaisuudeksi. Olisi harkittava riittävän ilmoitusjärjestelmän luomista, jonka avulla toimivaltaiset viranomaiset voivat suorittaa asianmukaiset tutkinnat. Komissiota pyydetään muun muassa ottamaan tutkimuksessaan huomioon esimerkiksi alan ammattilaisten, kasinoiden ja peliluolien asemaa koskeva kansallinen lainsäädäntö.

Vastaa: komissio

Määräpäivä: 31. joulukuuta 2003

Prioriteetti: 3

**Suositus 19.** Olisi tutkittava, tarvitaanko säädöstä, jossa otetaan huomioon jäsenvaltioiden parhaat käytännöt ja jossa oikeudellisia peruseriaatteita noudattaen säädetään mahdollisuudesta todistustaakan keventämiseen tarpeen mukaan rikos-, siviili- tai verolainsäädännössä, sellaisen henkilön hallussa olevien varojen suhteen, joka on tuomittu järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvästä rikoksesta.

Vastaa: neuvosto

Määräpäivä: 31. joulukuuta 2001

Prioriteetti: 3

**Suositus 20.** Olisi tutkittava, tarvitaanko säädöstä menetetyksi tuomitsemisesta rikoksentehtäjän läsnäolosta riippumatta sellaisia tapauksia varten, joissa rikoksentehtäjä on kuollut tai karannut.

Vastaa: neuvosto

Määräpäivä: 31. joulukuuta 2002

Prioriteetti: 3

**Suositus 21.** Olisi harkittava, onko menetetyksi tuomittujen varojen jakamista jäsenvaltioiden kesken koskeva säädös sopusoinnussa keskinäisen oikeusavun luonteen kanssa sekä keskinäistä oikeusapua koskevien jäsenvaltioiden oikeudellisten traditioiden kanssa. Tässä olisi otettava huomioon kansainvälisessä rikosoikeudessa viime aikoina tapahtunut kehitys.

Vastaa: neuvosto

Määräpäivä: 31. joulukuuta 2002

Prioriteetti: 3

**LUKU 2.8: Lainvalvontaviranomaisten ja oikeusviranomaisten välisen yhteistyön lujittaminen jäsenvaltioissa ja Euroopan unionissa**

Poliittinen suuntaviiva

*Järjestäytyneen rikollisuuden tehokas ehkäiseminen ja valvonta edellyttävät yhtenäistä, monialaista lähestymistapaa.*

Vastaavat Tampereen huippukokouksen puheenjohtajan päätelmien kohdat ovat seuraavat:

35. Rikosoikeudellisten asioiden osalta Eurooppa-neuvosto kehottaa jäsenvaltioita ratifioimaan pikaisesti rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevat vuoden 1995 ja 1996 EU:n yleissopimukset. Jäsenvaltioiden olisi luovuttava rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevasta muodollisesta menettelystä tuomion täytäntöönpanoa pakoilevien, lopullisen tuomion saaneiden henkilöiden osalta ja korvattava se yksinkertaisesti näiden henkilöiden siirtämisellä SEU:n 6 artiklan mukaisesti. Olisi harkittava myös nopeutettuja luovutusmenettelyjä, jotka eivät kuitenkaan saa vaikuttaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteeseen. Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota tekemään asiasta ehdotuksia, joissa otetaan huomioon Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus.
37. Eurooppa-neuvosto kehottaa neuvostoa ja komissiota hyväksymään joulukuuhun 2000 mennessä toimenpideohjelman vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen täytäntöönpanemiseksi. Tässä ohjelmassa olisi myös aloitettava eurooppalaisen täytäntöönpanoperusteen ja niiden prosessioikeudellisten seikkojen käsittely, joiden osalta yhteiset vähimmäisvaatimukset katsotaan tarpeellisiksi, jotta helpotettaisiin vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamista jäsenvaltioiden keskeisiä oikeusperiaatteita noudattaen.
46. Tehostaakseen vakavan järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa Eurooppa-neuvosto on päättänyt, että olisi perustettava yksikkö (Eurojust), johon jäsenvaltiot lähettävät kukin oikeusjärjestelmänsä mukaisesti kansallisia syyttäjiä, tutkintatuomareita tai vastaavaa toimivaltaa käyttäviä poliiseja. Eurojustin tehtävänä olisi oltava kansallisten syyttäväviranomaisten keskinäisen koordinoinnin edistäminen ja rikostutinnan tukeminen järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvissä tapauksissa, erityisesti Europolin suorittaman analyysin perusteella, sekä tiiviin yhteistyön tekeminen Euroopan oikeudellisen verkoston kanssa erityisesti oikeusapupyynnöiden täyttämisen yksinkertaistamiseksi. Eurooppa-neuvosto pyytää neuvostoa antamaan tarvittavan säädöksen vuoden 2001 loppuun mennessä.
49. Vakavaan talousrikollisuuteen liittyy yhä useammin verotus- ja tullinäkökohtia. Eurooppa-neuvosto kehottaakin jäsenvaltioita antamaan täysimääräisesti keskinäistä oikeusapua vakavien talousrikosten tutkimassa ja syytteenpanossa.

#### Nykyiset toimivaltuudet ja aloitteet

Vuoden 1997 toimintasuunnitelman suosituksissa 13 ja 14 kehoitetaan niitä jäsenvaltioita, jotka eivät vielä ole ratifioineet järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan kannalta tärkeimpiä yleissopimuksia, tekemään se mahdollisimman pian. Kaikki jäsenvaltiot eivät ole vielä ratifioineet joitakin säädöksiä. Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 45 kohdan c alakohdassa puolestaan kehoitetaan huolehtimaan molempien luovuttamista koskevien SEU:n nojalla hyväksytyjen yleissopimusten tehokkaasta täytäntöönpanosta lainsäädännössä ja käytännössä.

Vuoden 1997 toimintasuunnitelman suosituksessa 16 kehoitetaan saattamaan ennen vuoden 1997 loppua päätökseen keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan eurooppalaisen yleissopimusehdotuksen valmistelutyöt ja laajentamaan yleissopimuksen sisältöä mahdollisimman nopeasti ottaen samalla huomioon tarve nopeuttaa järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvissä asioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön menettelyjä ja vähentää huomattavasti viivästyksiä virka-apupyynnöiden toimittamisessa ja niihin vastaamisessa. Yleissopimusehdotuksen tekstin viimeistely on kuitenkin vielä kesken ja se on tarkoitus saada päätökseen vuoden 2000 alussa.

Suosituksessa 16 kehoitetaan myös tarkastelemaan neuvoston antamia välineitä, jotka koskevat oikeudellisessa menettelyssä yhteistyötä tekeviä henkilöitä ja todistajien suojelua sekä oikeudenkäyntiä edeltäviin tutkimuksiin liittyvän poliisiyhteistyön erityisiä tarpeita. Neuvosto on käsitellyt tämän suosituksen täytäntöönpanosta annettuja selvityksiä.

Suosituksen 16 kohdassa a kehoitetaan tarkastelemaan keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa vuonna 1959 tehtyä yleissopimusta ja sen pöytäkirjoja koskevia varauksia. Asiaa käsitellään parhaillaan oikeudellisen yhteistyön työryhmässä keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan eurooppalaisen yleissopimusehdotuksen viimeistelyn yhteydessä.



Suosituksen 16 kohdassa b kehoitetaan luomaan oikeudellinen perusta tiettyjen nykyaikaisten tutkimusmenetelmien soveltamiselle toisessa maassa, kuten valvottu läpilasku, peitetoimia suorittavat valvontaviranomaiset ja erilaisten teleyhteyksien kuuntelu. Oikeudellisen yhteistyön työryhmä käsittelee myös näitä toimenpiteitä yleissopimusehdotuksen yhteydessä.

Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 45 kohdan a alakohdassa kehoitetaan panemaan tehokkaasti täytäntöön Euroopan oikeudellinen verkosto ja jatkamaan tarvittaessa sen kehittämistä. Siinä todetaan myös, että ensisijalla on Euroopan oikeudellisen verkoston toteuttaminen. Sen avulla yhteistyötä voidaan konkreettisesti parantaa, ja se on varustettava nykyaikaisin välinein tehokkaan yhteistyön mahdollistamiseksi. Olisi välittömästi alettava pohtia, miten sen toimintaa tehostettaisiin.

Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 45 kohdan e alakohdassa kehoitetaan helpottamaan ja nopeuttamaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten ministeriöiden sekä oikeusviranomaisten tai vastaavien viranomaisten rajat ylittävää yhteistyötä.

Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 45 kohdan f alakohdassa kehoitetaan aloittamaan prosessi, jonka tarkoituksena on helpottaa päätösten vastavuoroista tunnustamista ja tuomioiden täytäntöönpanoa rikosasioissa. Vastavuoroista tunnustamista koskevasta työohjelmasta on keskusteltu järjestäytyneen rikollisuuden monialaisessa työryhmässä, jolloin on ensisijaisesti kiinnitetty huomiota varojen hallinnanrajoitusmääräysten ja sakkorangaistusten vastavuoroiseen tunnustamiseen.

Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 45 kohdan g alakohdassa kehoitetaan tarkastelemaan oikeusviranomaisten tehtävää ja asemaa kehitettäessä Europolia edelleen sen toiminnan tehostamiseksi Amsterdamin sopimuksen mukaisesti.

Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 48 kohdan a alakohdan i luetelmakohdassa kehoitetaan kehittämään yhteydenpitojärjestelyjä järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan erikoistuneiden syyttäjä- ja/tai tutkintaviranomaisten välillä läheisessä yhteistyössä Europolin kanssa (SEU:n 30 artiklan 2 kohdan c alakohta).

Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 48 kohdan b alakohdan i luetelmakohdassa rohkaistaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kuten poliisi- ja tulliviranomaisten sekä muilla erityisaloilla lain noudattamista valvovien viranomaisten sekä oikeusviranomaisten yleistä toimintatapaa koskevaa sekä operatiivista yhteistyötä rikosten ehkäisemisessä, paljastamisessa ja tutkinnassa (SEU:n 30 artiklan 1 kohdan a alakohta). Kohdassa todetaan, että tässä yhteydessä olisi hyödyllistä kehittää ja rohkaista nykyistä kahdenvälistä ja alueellista rajatylittävää yhteistyötä, esimerkiksi jatkamalla ja laajentamalla vastaavalla tavalla yhteisiä poliisi-asemia (commissariats communs) koskevaa kokeilua. Olisi myös toivottavaa jatkaa tullin riskianalyysiteknikkojen kehittämistä ja tullitarkastusmenetelmien, kuten konttien tarkastusta koskevan toimintasuunnitelman täytäntöönpanon tehostamista, sekä tarkastella uusia Internetin kaltaisia petoksiin käytettäviä välineitä.

Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 49 kohdan a alakohdassa kehoitetaan tutkimaan, voidaanko luovuttamismenettelyjen sisältöä ja muotoa edelleen parantaa, viiveiden pienentämiseksi annettavat säännöt mukaan lukien.

Toimintasuunnitelman 49 kohdan b alakohdassa kehoitetaan helpottamaan edelleen ministeriöiden ja oikeusviranomaisten välistä rajatylittävää yhteistyötä rikosoikeuden alalla. 49 kohdan c alakohdassa kehoitetaan tutkimaan mahdollisuutta parantaa syytetoimien siirtoa ja rangaistusten täytäntöönpanoa koskevaa rajatylittävää yhteistyötä. 49 kohdan d alakohdassa kehoitetaan tutkimaan mahdollisuutta laajentaa rikosrekisterin tietojen vaihtamista ja mahdollisesti virallistaa se ja 49 kohdan e alakohdassa kehoitetaan ehkäisemään jäsenvaltioiden välisiä toimivaltaristiriitoja esimerkiksi tutkimalla mahdollisuutta kerätä tietoja siitä, onko eri jäsenvaltioiden tuomioistuimissa käsiteltävänä samoja henkilöitä ja samoja rikoksia koskevia asioita.

Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 50 kohdan a alakohdassa kehoitetaan varmistamaan jäsenvaltioiden kesken sovellettavien sääntöjen yhteensopivuus siinä määrin kuin on tarpeen oikeudellisen yhteistyön kehittämiseksi. Olisi myös pohdittava mahdollisuuksia välttää sitä, että oikeuskeinojen väärinkäyttö tai liiallinen määrä vaikuttaisi yhteistyöhön tai viivyttäisi sitä. Kohdassa todetaan, että olisi etsittävä tehokkaita

menettelynormeja, joilla parannettaisiin oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa samanaikaisesti perusvapauksien vaatimuksia kunnioittaen. Näitä kysymyksiä olisi ryhdyttävä tarkastelemaan telekuuntelun osalta sekä rikoksiin liittyvissä siviiliasioissa. Tässä suhteessa rikoksen uhriksi joutuneiden henkilöiden korvauksien on oltava asia, jota ei pidä laiminlyödä.

#### Analyysi

Yksi ongelmallisista alueista on viranomaisten, myös vero- ja lainvalvontaviranomaisten, välinen yhteistyö kansallisella ja kansainvälisellä tasolla. Monet rikokset voidaan ehkäistä tai ratkaista nopeasti, jos yhden viranomaisen käytettävissä oleva tiedustelutieto voidaan jakaa toisten viranomaisten kanssa sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Tällaista tiedustelutietoa ei kuitenkaan välttämättä pidetä muiden viranomaisten kannalta hyödyllisenä, turvalliset kanavat tiedustelutiedon välittämiseksi eteenpäin saattavat puuttua tai muihin viranomaisiin ei luoteta. Tämän seurauksena tutkinta, syytteesen asettaminen, tuomio ja tuomion täytäntöönpano eivät muodosta johdonmukaista ja yhtenäistä ketjua edes kansallisesti ja vielä vähemmän kansainvälisesti.

Lainvalvontaviranomaisten keskinäistä ja lainvalvontaviranomaisten ja oikeusviranomaisten välistä yhteistyötä olisi vahvistettava paikallisesti, kansallisesti ja kansainvälisesti. Tässä yhteydessä ensisijaisena kysymyksenä olisi pidettävä oikeusviranomaisten ja Europolin yhteistyötä.

#### Yksityiskohtaiset suositukset

**Suositus 22.** Komissiota kehoitetaan vapautta, turvallisuutta ja oikeutta koskevan toimintasuunnitelman 45 kohdan b alakohdan ja Tampereen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmien 37 kohdan mukaisesti olemaan yhteistyössä neuvoston kanssa, jotta joulukuuhun 2000 mennessä voidaan hyväksyä ohjelman toimenpiteistä oikeudellisten päätösten vastavuoroista tunnustamista rikosasioissa koskevan periaatteen täytäntöönpanemiseksi.

Vastaavat: neuvosto, komissio

Määräpäivä: 31. joulukuuta 2000

Prioriteetti: 1

**Suositus 23.** Neuvostoa pyydetään Tampereen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmien 46 kohdan mukaisesti laatimaan ja antamaan mahdollisimman pian säädös Eurojust-yksikön perustamisesta määritellen sen rakenteen, toimivallan ulottuvuuden, valtuudet ja vastuut. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä kyseisen uuden elimen ja kansallisten syyttäväviranomaisten, Europolin, komission (OLAF) sekä Euroopan oikeudellisen verkoston välisten suhteiden yleiseen määrittämiseen.

Vastaa: neuvosto

Määräpäivä: 31. joulukuuta 2001

Prioriteetti: 1

**Suositus 24.** Euroopan oikeudellinen verkosto olisi pantava tehokkaasti täytäntöön ja sen kehittämistä olisi jatkettava tarvittaessa esimerkiksi tutkimalla, miten se voitaisiin varustaa nykyaikaisin työvälinein, joiden avulla tehokas yhteistyö voidaan toteuttaa, sekä sitä, miten sen toimintaa voitaisiin tehostaa. Erityishuomiota olisi kiinnitettävä sellaisten tehokkaiden menettelytapojen kehittämiseen, joilla parannetaan keskinäisen oikeusavun antamista rikosasioissa samanaikaisesti perusvapauksien vaatimuksia kunnioittaen.

Neuvoston pääsihteeristö toimii myös Euroopan oikeudellisen verkoston sihteeristönä, ja sille on sen takia annettava tarvittavat pysyvät voimavarat sen varmistamiseksi, että Euroopan oikeudellinen verkosto pystyy täyttämään tehtävänsä.

Vastaavat: jäsenvaltiot, neuvosto

Määräpäivä: jatkuvaa toimintaa

Prioriteetti: 2

**Suositus 25.** Laaditaan ehdotus todistajien ja sellaisten rikollisjärjestöjen toimintaan osallistuvien tai osallistuneiden henkilöiden asemaa ja suojelua koskevaksi säädökseksi, jotka ovat valmiit yhteistyöhön oikeudenkäynnin yhteydessä toimittamalla tietoja tutkintaa varten ja todistusaineistona tai antamalla tietoja, jotka osaltaan estävät rikollisjärjestöjä hyötymästä laittomista varoista tai rikoksen tuottamasta hyödystä. Ehdotuksessa olisi tarkasteltava mahdollisuutta, silloin kun se on asianmukaista, muun muassa lieventää syytetyin henkilön rangaistusta, jos tämä tekee huomattavasti yhteistyötä kyseisissä tapauksissa. Europolin kokemukset huomioon ottaen olisi laadittava EU:n mallisopimus, ja sitä olisi käytettävä kahdenvälisesti.

Vastaavat: neuvosto, jäsenvaltiot, komissio

Määräpäivä: 31. heinäkuuta 2001

Prioriteetti: 3

**Suositus 26.** Olisi tutkittava, erityisesti ottaen huomioon SEU:n 41 artiklan 3 kohta, tarvitaanko lisähoitusta, ja erityisesti olisi tutkittava mahdollisuutta koulutukseen ja sitä tukeviin toimiin tarkoitettujen EU:n varojen joustavampaan ja ripeämpään käyttöön. Esimerkkeinä voidaan mainita tulkkipalvelujen tukeminen, kielikoulutuksen tarjoaminen ja kansainvälisen kokemuksen hankkiminen erikoistuneille lainvalvontaviranomaisille, syyttäjäille ja tuomareille. Olisi tarkasteltava mahdollisuutta käyttää tällaisia varoja EU:n tason toimijoiden kokousten järjestelyjen parantamiseen (mukaan luettuna kokoukset, jotka liittyvät yhteisten tutkintaryhmien käyttöön). Toimivaltaisten viranomaisten huomio olisi kiinnitettävä siihen, että kaksi virkamiestä voi tulkkia käyttäen pitää kolmen osapuolen konferensseja, mitä jäsenvaltioiden olisi kannustettava huolehtimalla tarvittavista voimavaroista. Ottaen huomioon sen, että julkisten varojen valvontaan liittyvät oikeudet intressit on tarpeen suojata, tällaisten varojen käyttö oikeudellisen yhteistyön edistämiseen ei saisi loukata oikeuslaitoksen riippumattomuutta.

Vastaavat: komissio, neuvosto, Euroopan oikeudellinen verkosto, Europol, jäsenvaltiot

Määräpäivä: 31. joulukuuta 2001

Prioriteetti: 2

**Suositus 27.** Niiden jäsenvaltioiden, jotka eivät ole vielä ratifioineet<sup>(1)</sup> seuraavia, järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemisen ja valvonnan kannalta olennaisia Euroopan unionin, Euroopan neuvoston ja Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksia, olisi saatettava ehdotukset kansanedustuslaitostensa käsiteltäväksi, jotta ne saataisiin pikaisesti ratifioitua sovitun aikataulun mukaisesti. Jos jotakin yleissopimusta ei ole ratifioitu sovitun määräpäivään mennessä, ne ilmoittavat neuvostolle kirjallisesti syyt tähän kuuden kuukauden välein, kunnes yleissopimus ratifioidaan. Jos jäsenvaltio ei jostain syystä ole ratifioinut yleissopimusta kohtuullisen ajan kuluessa, neuvosto arvioi tilanteen sen ratkaisemiseksi. Osana liittymistä edeltävää sopi-

<sup>(1)</sup> Kaikki jäsenvaltiot ovat jo ratifioineet keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan vuoden 1959 yleissopimuksen ja yksilöiden suojelua henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä koskevan vuoden 1981 yleissopimuksen. Kyseiset yleissopimukset ovat tärkeässä asemassa järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa.

musta olisi jäsenyyttä hakeneissa maissa pyrittävä samankaltaisiin toimiin. Laatiessaan uusia yleissopimuksia ja muita oikeudellisia asiakirjoja neuvoston olisi asetettava määräpäivä niiden hyväksymiselle ja täytäntöönpanolle jäsenvaltioiden valtiosäännön sekä Amsterdamin sopimuksen asettamien vaatimusten mukaisesti.

1. Rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskeva eurooppalainen yleissopimus, Pariisi 1957 — vuoden 2001 loppuun mennessä
2. Rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen toinen pöytäkirja, Strasbourg 1978 — vuoden 2001 loppuun mennessä
3. Keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen pöytäkirja, Strasbourg 1978 — vuoden 2001 loppuun mennessä
4. Rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesua, etsintää, takavarikkoa ja menetetyksi tuomitsemista koskeva yleissopimus, Strasbourg 1990 — vuoden 2001 loppuun mennessä
5. Tullihallintojen keskinäistä avunantoa koskeva yleissopimus (Napoli II) — vuoden 2001 loppuun mennessä
6. Sopimus huumausaineiden salakuljetuksesta aavalla merellä, jolla pannaan täytäntöön huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laitonta kauppaa vastaan tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen 17 artikla, Strasbourg 1995 — vuoden 2001 loppuun mennessä
7. Yleissopimus huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laitonta kauppaa vastaan, Wien 1988 — vuoden 2001 loppuun mennessä
8. Eurooppalainen yleissopimus terrorismin vastustamisesta, Strasbourg 1977 — vuoden 2001 loppuun mennessä
9. Lahjontaa koskeva Euroopan neuvoston rikosoikeudellinen yleissopimus, Strasbourg 1999 — vuoden 2001 loppuun mennessä
10. Yleissopimus yksinkertaistetusta menettelystä Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä rikoksen johdosta tapahtuvassa luovuttamisessa — vuoden 2001 loppuun mennessä
11. Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta tehty yleissopimus — vuoden 2001 puoliväliin mennessä
12. Yleissopimus tietotekniikan käytöstä tullialalla — vuoden 2001 loppuun mennessä
13. Yleissopimus Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta — vuoden 2001 loppuun mennessä
14. Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta tehdyn yleissopimuksen pöytäkirjat — vuoden 2001 loppuun mennessä
15. Yleissopimus sellaisen lahjonnan torjumisesta, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä — vuoden 2001 loppuun mennessä.

Myös monilla muilla yleissopimuksilla voi olla merkitystä järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Tällaisia ovat esimerkiksi Genevessä vuonna 1929 tehty yleissopimus väärän rahan valmistamisen vastustamiseksi ja Strasbourgissa vuonna 1998 tehty Euroopan neuvoston yleissopimus ympäristön suojelusta rikosoikeudellisin keinoin.

Vastaavat: jäsenvaltiot, neuvosto

Määräpäivä: mainittu edellä

Prioriteetti: 1

**Suositus 28.** Rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista olisi helpotettava tehostamalla molempien SEU:n nojalla tehtyjen luovuttamista koskevien yleissopimusten täytäntöönpanoa. Jäsenvaltioiden olisi erityisesti toteutettava kansallisella tasolla tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että louvutuspyynnöt voidaan käsitellä mahdollisimman yksinkertaisesti ja nopeasti. Kuten Tampereen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmien 35 kohdassa kehoitetaan, komissiota pyydetään tekemään ehdotuksia oikeutta pakoilevien tuomittujen henkilöiden nopeutetusta luovutusmenettelystä sekä pikaluovutusmenettelyistä. Neuvoston 5. joulukuuta 1997 hyväksymän yhteisen toiminnan perusteella tehtävä luovutusmenettelyjen arviointi olisi aloitettava viimeistään 30. kesäkuuta 2001. Tässä yhteydessä olisi myös pohdittava mahdollisuutta luoda pitkällä aikavälillä Euroopan yhtenäinen oikeudellinen alue rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista varten. Tässä yhteydessä voitaisiin myös tarkastella kysymystä rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta in absentia -menettelyjen yhteydessä noudattaen täysimääräisesti Euroopan ihmisoikeusyleissopimuksen mukaisia perusoikeuksia.

Vastaavat: neuvosto, jäsenvaltiot, komissio

Määräpäivä: 2002, pitkän aikavälin tavoitteen osalta 2010

Prioriteetti: 1

**Suositus 29.** Jäsenvaltioiden olisi Tampereen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmien 36 kohdan mukaisesti tarkasteltava erilaisia tapoja ja keinoja, mukaan lukien vähimmäisvaatimukset todisteiden keräämistä koskeville päätöksille, ja neuvoston olisi annettava tarvittaessa säädös sen varmistamiseksi, että minkä tahansa jäsenvaltion viranomaisten laillisesti keräämien todisteiden olisi oltava hyväksyttävissä muiden jäsenvaltioiden tuomioistuimissa siellä noudatettavien vaatimusten mukaisesti oikeudellisen riippumattomuuden periaatetta loukkaamatta.

Vastaa: neuvosto

Määräpäivä: 31. joulukuuta 2004

Prioriteetti: 4

**Suositus 30.** Rajat ylittävää järjestäytyntä rikollisuutta koskevan tutkinnan tehostamiseksi neuvostoa pyydetään pyrkimään tutkintamenetelmiä koskevan kansallisen rikosprosessilainsäädännön lähentämiseen, jotta niiden käyttö saataisiin yhdenmukaistettua.

Vastaa: neuvosto

Määräpäivä: joulukuu 2002

Prioriteetti: 3

## LUKU 2.9: Ehdokasmaiden kanssa tehtävän yhteistyön vahvistaminen

### Poliittinen suuntaviiva

*Olisi vahvistettava yhteistyötä ehdokasmaiden kanssa, jotta ne voidaan asteittain ottaa mukaan järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemistä ja valvontaa koskevaan Euroopan unionin strategiaan.*

### Nykyiset toimivaltuudet ja aloitteet

Vuoden 1997 toimintasuunnitelman suosituksen 3 mukaisesti 28. toukokuuta 1998 hyväksyttiin liittymistä edeltävä sopimus. On perustettu liittymistä edeltävän sopimuksen täytäntöönpanoa käsittelevä työ-

ryhmä (PAPEG). Euroopan unionin säännöstöä on esitelty ehdokasmaille monenvälisesti. Lisäksi kunkin ehdokasmaan kanssa on pidetty kahdenvälisiä kokouksia sen arvioimiseksi, miten pitkälle se on valmistautunut Euroopan unionin vaatimuksiin.

Komissio on tehnyt useita aloitteita eri säännösten muodossa, kuten VI osaston ohjelmat (esim. Phare- ja Taix-rahastot), järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan yhteistyön lisäämiseksi ehdokasmaiden kanssa.

Vuoden 1998 toimintasuunnitelman 43 kohdan d alakohdassa kehoitetaan vahvistamaan Europolin asemaa tiedonvaihdossa, ja antamaan Europolille riittävästi resursseja tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

## Analyysi

Euroopan unionin jäsenvaltioiden järjestäytyneet rikollisuudet on enimmäkseen unionin sisäisiä. Jotta EU:n strategia olisi todella tehokas, sen olisi kuitenkin ulotettava EU:n jäsenvaltioiden ulkopuolelle — ei vain yhteistyön edistämiseksi yksittäisten rikosten ja rikoksentehtäjäryhmien kohdalla, vaan myös tietojen vaihtamiseksi parhaista käytännöistä ja suuntauksista järjestäytyneessä rikollisuudessa. Ensisijaisesti olisi parannettava yhteistyötä ehdokasmaiden kanssa käyttämällä tehokkaammin järjestäytyneitä rikollisuutta koskevaa, liittymistä edeltävää sopimusta.

Tällainen yhteistyö hyödyttää molempia osapuolia, sillä samalla kun ehdokasmaat saavat tietoa Euroopan unionin säännöstöstä, ne voivat laajan kokemuksensa ansiosta olla mukana vahvistamassa järjestäytyneen rikollisuuden vastaista toimintaa Euroopan unionissa. Järjestäytyneitä rikollisuutta koskevalla, liittymistä edeltävällä sopimuksella, joka tehtiin 28. toukokuuta 1998, on erityisen tärkeä asema tämän yhteistyön vahvistamisessa. Neuvoston olisi pohdittava olisiko sopimuksen täytäntöönpanemiseen annettava lisäresursseja.

Tässä työssä olisi keskityttävä erityisesti rahanpesun, laittomien maahanmuuttoverkkojen ja talousrikollisuuden ehkäisemiseen ja valvontaan.

## Yksityiskohtaiset suositukset

**Suositus 31.** Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden olisi pyrittävä vahvistamaan suoraa käytännön yhteistyötä ehdokasmaiden kanssa lain noudattamisen valvonnassa ja rikosoikeudellisissa kysymyksissä.

Vastaavat: neuvosto, komissio, jäsenvaltiot

Määräpäivä: jatkuva toiminta

Prioriteetti: 3

**Suositus 32.** Ehdokasmaat olisi otettava mukaan järjestäytyneestä rikollisuudesta vuosittain tehtävien tilanneselvitysten laadintaan ja analysointiin.

Vastaavat: neuvosto, Europol

Määräpäivä: jatkuva toiminta

Prioriteetti: 2

**Suositus 33.** Olisi tutkittava mahdollisuutta tehdä yhteistyötä ehdokasmaiden kanssa Schengenin tietojärjestelmän käytössä tällaisen yhteistyön oikeudellinen ja tekninen toteuttamiskelpoisuus huomioon ottaen.

Vastaa: neuvosto

Määräpäivä: jatkuva toiminta

Prioriteetti: 3

**Suositus 34.** Jäsenvaltioiden olisi tutkittava olisiko aiheellista sitoutua käytännössä kahdenväliseen yhteistyöhön ehdokasmaiden kanssa varastetun omaisuuden, kuten moottoriajoneuvojen, jäljittämisessä sekä valvottujen läpilaskujen ja peitetoimien kaltaisten tutkintatekniikoiden käytössä.

Vastaavat: jäsenvaltiot

Määräpäivä: jatkuva toiminta

Prioriteetti: 2

**Suositus 35.** Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden olisi pyrittävä lisäämään ehdokasmaille annettavaa teknistä ja asiantuntijatukea tehokkaiden ja demokraattisten rikollisuudentorjunta- ja lainkäyttöjärjestelmien sekä asianmukaisen julkishallinnon kehittämiseksi sekä instituutioiden ja lakien mukauttamiseksi siten, että ne noudattaisivat paremmin Euroopan unionin lainsäädäntöä. EU:n Phare-ohjelmasta rahoitettujen kumppanuusohjelmien mahdollisuuksia olisi edistettävä.

Vastaavat: neuvosto, komissio, jäsenvaltiot

Määräpäivä: jatkuva toiminta

Prioriteetti: 1

#### LUKU 2.10: **Kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa tehtävän yhteistyön vahvistaminen**

Poliittinen suuntaviiva

*Järjestäytyneen rikollisuuden ehkäiseminen ja valvonta edellyttävät maailmanlaajuisia yhteistyötä, ja niitä olisi tarkastettava siitä näkökulmasta.*

Vastaavat Tampereen huippukokouksen puheenjohtajan päätelmien kohdat ovat seuraavat:

- 7. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen olisi perustuttava avoimuuden ja demokraattisen valvonnan periaatteisiin. Meidän on käytävä avointa vuoropuhelua kansalaisyhteiskunnan kanssa tällaisen alueen periaatteista kansalaisten hyväksynnän ja tuen vahvistamiseksi. Viranomaisten nauttiman luottamuksen säilyttämiseksi olisi kehitettävä yhteiset viranomaisten nuhteettomuutta koskevat vaatimukset.*
- 8. Eurooppa-neuvosto pitää oleellisena, että unioni kehittää myös näillä aloilla toimintakykyään ja asemaansa merkittävänä kansainvälisenä kumppanina. Tämä edellyttää tiivistä yhteistyötä kumppanuusmaiden ja kansainvälisten järjestöjen, erityisesti Euroopan neuvoston, Etyjin, OECD:n ja Yhdistyneiden Kansakuntien kanssa.*

59. Eurooppa-neuvosto korostaa, että vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luomiseksi on käytettävä erityisesti ulkosuhteiden alalla kaikkea unionilla olevaa toimivaltaa ja kaikkia välineitä tehokkaasti ja yhdenmukaisesti. Oikeus- ja sisäasiakysymykset on otettava huomioon muiden unionin politiikkojen ja toimien määrittelyssä ja täytäntöönpanossa.
60. On hyödynnettävä mahdollisimman tehokkaasti Amsterdamin sopimuksen ulkoisen toiminnan alalla tarjoamia uusia mahdollisuuksia, erityisesti yhteisiä strategioita sekä yhteisösopimuksia ja SEU:n 38 artiklaan perustuvia sopimuksia.
61. Unionin sisä- ja oikeusasioden ulkoista toimintaa varten on määriteltävä selkeät painopistealueet, toimintatavoitteet ja menettelyt. Neuvoston on ennen kesäkuussa 2000 järjestettävää Eurooppa-neuvostoa laadittava tiiviissä yhteistyössä komission kanssa yksityiskohtaisia suosituksia unionin sisä- ja oikeusasioden alan ulkoisen toiminnan tavoitteista ja menettelyistä, mukaan lukien toimintarakenteeseen liittyvät kysymykset.
62. Eurooppa-neuvosto ilmaisee tukevansa jäsenvaltioiden ja unioniin rajoittuvien kolmansien maiden alueellista yhteistyötä järjestäytyneitä rikollisuutta vastaan. Tässä yhteydessä Eurooppa-neuvosto toteaa olevansa tyytyväinen Itämeren alueen valtioiden saavuttamiin konkreettisiin ja käytännöllisiin tuloksiin. Eurooppa-neuvosto kiinnittää erityistä huomiota alueelliseen yhteistyöhön ja kehitykseen Balkanin alueella. Euroopan unioni suhtautuu myönteisesti Adrian- ja Joonianmeren alueen kehitystä ja turvallisuutta koskevaan eurooppalaiseen konferenssiin, jonka Italian hallitus aikoo järjestää Italiassa vuoden 2000 alkupuolella, ja aikoo osallistua siihen. Aloite tukee merkittävästi Kaakkois-Euroopan vakaussopimusta.

#### Nykyiset toimivaltuudet ja aloitteet

Vuoden 1997 toimintasuunnitelman suosituksessa 4 kehoitetaan tiiviimpään yhteistyöhön järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen ja elinten kanssa. Nykyisten järjestelyiden, kuten transatlanttisen kumppanuuden, Tacis-ohjelman sekä Venäjän federaation ja Ukrainan kanssa tehtyjen kumppanuussopimusten tarjoamia yhteistyömahdollisuuksia olisi käytettävä tehokkaammin. Olisi tutkittava mahdollisuuksia kehittää vastaavia järjestelyjä muiden maiden kanssa. Neuvoston on komission olisi laadittava täsmällisiä ehdotuksia yhteistyön tiivistämiseksi esimerkiksi Europolin kautta.

Neuvosto ja komissio ovat tehneet merkittävää työtä tämän suosituksen täyttämiseksi (ks. CRIMORG 67). Suositus vaatii kuitenkin vielä jatkuvaa toimintaa.

#### Analyysi

Yhteistyötä kolmansien maiden kanssa olisi parannettava, mihin kuuluu transatlanttisen vuoropuhelun puitteissa tehtävä yhteistyö ja yhteistyö Venäjän federaation ja Ukrainan kanssa. Lisäksi olisi harkittava yhteistyön tehostamista esimerkiksi Välimeren ympärillä ja Kaakkois-Euroopassa olevien kumppaneiden, Kiinan sekä Latinalaisen Amerikan ja Karibian maiden kanssa.

Tehokas EU:n strategia olisi laadittava siten, että sitä voidaan kehittää onnistuneen kahden- tai monenvälisen työn perusteella tai että se voisi täydentää tällaista työtä, jota voidaan tehdä esimerkiksi Euroopan neuvoston, G8-ryhmän, rahanpesunvastaisen toimintaryhmän, kansainvälisen rikospoliisijärjestön, OECD:n ja Yhdistyneiden Kansakuntien puitteissa. Unionin olisi niin ikään pyrittävä toimimaan johdonmukaisemmin saadakseen äänensä kuuluviin kansainvälisissä yhteyksissä.

#### Yksityiskohtaiset suositukset

**Suositus 36.** Olisi tiivistettävä yhteistyötä kolmansien maiden sekä järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemiseen ja valvontaan osallistuvien kansainvälisten järjestöjen ja elinten kanssa. Nykyisten järjestelyiden, kuten transatlanttisen kumppanuuden, ja Venäjän federaation ja Ukrainan kanssa tehtyjen kumppanuus-



sopimusten tarjoamia yhteistyömahdollisuuksia olisi käytettävä tehokkaammin. Olisi tutkittava mahdollisuuksia kehittää vastaavia järjestelyjä muiden maiden kanssa. Neuvoston ja komission olisi laadittava täsmällisiä ehdotuksia yhteistyön tiivistämiseksi esimerkiksi yhdessä Europolin kanssa.

Vastaavat: neuvosto, komissio, Europol

Määräpäivä: jatkuva toiminta

Prioriteetti: 2

**Suositus 37.** Euroopan unionin koko poliittista painoarvoa olisi käytettävä kaikilla foorumeilla, joihin jäsenvaltiot osallistuvat, esimerkiksi Euroopan neuvostossa, OECD:ssä, rahanpesunvastaisessa toimintaryhmässä, kansainvälisessä rikospoliisijärjestössä ja Yhdistyneissä Kansakunnissa. Tämä edellyttää tehokasta koordinaatiota Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä näillä foorumeilla ja tarvittaessa yhteisymmärryksen löytämistä hyvissä ajoin yhteisistä kannoista, jotka jäsenvaltioiden olisi sitten ilmaistava SEU:n 37 artiklan mukaisesti. Silloin kun kaikki jäsenvaltiot eivät osallistu näissä yhteyksissä pidettäviin kokouksiin, olisi poissa oleville jäsenvaltioille tiedotettava kaikista niistä mahdollisesti koskevista keskusteluista.

Vastaavat: neuvosto, jäsenvaltiot

Määräpäivä: jatkuva toiminta

Prioriteetti: 1

**Suositus 38.** Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden olisi kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen voimaantulon yhteydessä tarkistettava tätä strategiaa yleissopimuksen määräykset huomioon ottaen ja pyrittävä pyydettyä tukemaan muita maita yleissopimuksen täytäntöönpanossa.

Vastaavat: neuvosto, jäsenvaltiot

Määräpäivä: jatkuva toiminta

Prioriteetti: 2

#### LUKU 2.11: Järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemis- ja valvontatoimenpiteiden toteuttamisen tehostaminen Euroopan unionissa

Poliittinen suuntaviiva

*Järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Euroopan unionin strategian toteuttamisen erityisvalvonta on välttämätöntä johdonmukaisuuden säilyttämiseksi ja jatkotoimien toteuttamiseksi kansallisella ja EU:n tasolla.*

Nykyiset toimivaltuudet ja aloitteet

Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan monialaisen työryhmän tehtävät on esitetty asiakirjassa 9239/2/97 CK4 24 (joka perustuu vuoden 1997 toimintasuunnitelman suositukseen 22). Monialaisen työryhmän tehtäviin kuuluu politiikkojen kehittäminen järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemisen ja valvonnan koordinoimiseksi. Siihen kuuluu ennen kaikkea a) pääasiassa neuvostolle annettujen tehtävien välitön täytäntöönpaneminen, b) muiden tehtävien täytäntöönpanon valvominen, c) käytännön yhteistyön arvioiminen (erityisesti arviointijärjestelmien avulla), d) Euroopan unionin strategioiden ja politiikan suunnitteleminen järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi, e) korkealla tasolla tehtävien päätösten valmisteleminen erityisesti 36 artiklan komiteaa varten täydessä yhteistyössä muiden asianomaisten neuvoston

työryhmien kanssa, f) tietojen toimittaminen 36 artiklan komitealle täytäntöönpanon edistymistä koskevia säännöllisiä selvityksiä varten, g) ehdotusten laatiminen ensimmäisen, toisen ja kolmannen pilarin välisen koordinaation lisäämiseksi järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa.

## Analyysi

Järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Euroopan unionin strategian olisi oltava joustava, jotta sitä toteutettaessa saatavat kokemukset voidaan ottaa huomioon ja jotta rikosten ehkäisemis- ja valvontatoimet voidaan räätälöidä sen mukaan, miten järjestäytynyt rikollisuus muuttaa muotojaan.

Vuoden 1997 toimintasuunnitelmassa olevat yksityiskohtaiset suositukset ja aikataulut ovat vaikuttaneet sen täytäntöönpanon onnistumiseen. Lisäpontta on saatu johtavista virkamiehistä koostuvalla järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan monialaiselta työryhmältä, joka on hyödyntänyt monialaista toimintaperiaatettaan ja asiantuntijoilta saatua tukea.

## Yksityiskohtaiset suositukset

**Suositus 39.** Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan monialainen työryhmä laatii tämän strategian täytäntöönpanosta säännöllisesti selvityksiä, jotka toimitetaan 36 artiklan komitean käsittelyn jälkeen neuvostolle ja Eurooppa-neuvostolle.

Monialainen työryhmä antaa viimeistään 30. kesäkuuta 2003 kattavan selvityksen tämän strategian kunkin suosituksen täytäntöönpanon osalta toteutetuista toimenpiteistä ja toimista. Neuvosto toteuttaa tarvittavat toimenpiteet.

Yleinen selvitys järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan EU:n strategian täytäntöönpanosta toimitetaan Eurooppa-neuvostolle viimeistään 30. kesäkuuta 2005, ja se ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että Eurooppa-neuvosto antaa asiaankuuluvat suuntaviivat lisätoimenpiteistä niiltä osin kuin tätä strategiaa ei ole täysin pantu täytäntöön.

Vastaavat: neuvosto, komissio

Määräpäivä: jatkuva toiminta, yleinen selvitys 30. kesäkuuta 2005

Prioriteetti: 1

---