

*(Rättsakter som antagits med tillämpning av avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen)*

**FÖREBYGGANDE OCH BEKÄMPNING AV DEN ORGANISERADE BROTTSLIGHETEN:  
EUROPEISKA UNIONENS STRATEGI INFÖR DET NYA ÅRTUSENDET**

(2000/C 124/01)

Europeiska rådet i Amsterdam den 16–17 juni 1997 godkände en handlingsplan för bekämpande av den organiserade brottsligheten.

Under den korta tid som handlingsplanen varit i kraft har betydande framsteg gjorts för att utveckla och genomföra åtgärder för att förebygga och bekämpa den organiserade brottslighet som är inriktad på Europeiska unionen och medlemsstaterna. Exempel på sådana framsteg är att en mekanism för ömsesidig utvärdering har inrättats för att fastställa problem med att genomföra åtgärderna, och en första utvärderingsrunda har inletts med framgång, ett europeiskt rättsligt nätverk, som försetts med ett kommunikationsnät, har börjat arbetet med att rationalisera det internationella samarbetet, ett kontakt- och stödnätverk har inrättats för att ytterligare förbättra de årliga lägesrapporterna om organiserad brottslighet, gemensamma åtgärder har antagits i fråga om Falcone-programmet, penningtvätt, spårande av tillgångar, kriminalisering av medverkan i kriminella organisationer och bästa praxis för ömsesidig rättslig hjälp, en föranslutningspakt har utvecklats med kandidatländerna och ytterligare åtgärder har rapporterats, t.ex. vad avser förebyggande av organiserad brottslighet, samt Europeiska unionens strategi mot högteknologisk brottslighet. Unionen har gjort sin stämma hörd under förhandlingarna i FN om utkastet till konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och i Europarådet om utkastet till konvention mot Internetrelaterad brottslighet.

Dessa betydande framsteg har i stor utsträckning berott på handlingsplanens specifika art och tidtabellerna i den. Det starka samförstånd om handlingsplanen som råder bland medlemsstaterna hjälpte till att skapa det politiska och professionella klimat som krävdes både på EU-nivå och på nationell nivå för att kunna fatta och genomföra de nödvändiga besluten. De nationella experter som är knutna till rådets generalsekretariat bidrog i hög grad till genomförandet.

Europeiska rådet i Wien i december 1998 begärde att EU:s åtgärder mot organiserad brottslighet skulle förstärkas mot bakgrund av de nya möjligheter som Amsterdamfördraget har öppnat. Punkt 47 i 1998 års handlingsplan, som antogs av Europeiska rådet i Wien, uppmanar till att man slutgiltigt genomför 1997 års handlingsplan, utvärderar dess genomförande och överväger en uppföljning.

Punkterna 43 och följande i 1998 års handlingsplan innehåller också vissa inslag som har en direkt inverkan på EU:s strategi mot organiserad brottslighet. Ytterligare faktorer ingår också i rådets resolution av den 21 december 1998 om att förebygga organiserad brottslighet, eller har tillkommit till följd av utvecklingen på andra områden (t.ex. rekommendationer i samband med arbetet med de årliga lägesrapporterna, arbetet med gemensamma ståndpunkter om förslaget till FN-konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och protokollen till denna och med förslaget till Europarådets konvention mot Internetrelaterad brottslighet).

Europeiska rådet i Tammerfors den 15–16 oktober 1999 noterade att människor har rätt att förvänta sig att unionen tar itu med det hot mot deras frihet och lagliga rättigheter som den grova brottsligheten utgör. Gemensamma insatser mot detta hot är nödvändiga för att förebygga och bekämpa brottslighet och kriminella organisationer i hela unionen. En gemensam mobilisering av polisiära och rättsliga resurser är nödvändig för att garantera att det inte finns några gömställen för brottslingar eller vinning av brott inom unionen. (punkt 6 i ordförandeskapets slutsatser). Europeiska rådet i Tammerfors noterade vidare att det är starkt engagerat för att förstärka kampen mot

*grov organiserad och gränsöverskridande brottslighet. En hög säkerhetsnivå inom området med frihet, säkerhet och rättvisa förutsätter ett effektivt och övergripande förhållningssätt i kampen mot alla former av brottslighet. En väl avvägd utveckling av åtgärderna mot brottslighet på unionsnivå bör uppnås samtidigt som enskildas och ekonomiska aktörers frihet och juridiska rättigheter skyddas (punkt 40 i ordförandeskapets slutsatser).*

Europeiska rådet i Tammerfors skapade grundförutsättningarna för att inrätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen. En av de tre huvudfrågor som ingick var kampen mot brottslighet på unionsnivå. Flera av slutsatserna har direkt inverkan på det kommande arbetet med att förebygga och bekämpa den organiserade brottsligheten.

Dessa faktorer är som sådana fortfarande ganska olikartade och utgör inte någon klar och sammanhängande strategi för Europeiska unionen på detta område. I linje med mandatet från Europeiska rådet i Wien att överväga en uppföljning av 1997 års handlingsplan bör de olika faktorerna samlas i ett dokument med uppgift om vilken åtgärd som bör vidtas och med vilken prioritet, vem som bör bära ansvaret och efter vilken tidtabell.

I detta dokument har de många olika faktorerna samlats och grupperats efter sitt allmänna syfte. Det har också gjorts ett försök att placera in utkastet till rekommendationer inom ramen för Europeiska unionens utveckling. Utkastet till rekommendationer bör bedömas mot bakgrund av allt det som bör göras och prioriteringarna mot bakgrund av tillgängliga resurser. Målet bör vara en integrerad EU-strategi för förebyggande och bekämpning av organiserad brottslighet, en strategi som fastställer prioriteringar och tydliga måldatum för när de olika åtgärderna skall ha avslutats samt fördelar ansvaret för deras genomförande.

Det finländska ordförandeskapet informerade Europaparlamentet om de pågående diskussionerna i rådet i en skrivelse från rådets ordförande av den 21 december 1999.

## DEL 1

**BAKGRUND**

Europeiska rådet i Wien i december 1998 uppmanade unionen att förstärka EU:s åtgärder mot organiserad brottslighet mot bakgrund av de nya möjligheter som Amsterdamfördraget gett upphov till. Detta dokument utgör ett svar på denna begäran.

Den organiserade brottsligheten i Europa ökar. Medlemsstaternas bidrag till den årliga lägesrapporten över organiserad brottslighet visar att så är fallet samt att den organiserade brottsligheten på olika sätt tränger in i många delar av samhället i hela Europa.

Organiserad brottslig verksamhet är i sig dynamisk. Den behöver inte hålla sig inom stela strukturer. Den har visat sig ha förmåga att reagera som en företagare, affärsmässigt och flexibelt när marknadskrafter och situationer ändras.

Organiserade kriminella grupper håller sig i allmänhet inte inom nationella gränser. Ofta bildar de partnerskap inom och utanför unionens territorium, antingen med enskilda individer eller med andra nätverk för att begå enstaka brott eller en serie brott. Dessa grupper verkar öka sin verksamhet, både på den lagliga och den olagliga marknaden genom att i den kriminella verksamheten använda sig av företagspecialister och företagsstrukturer som inte är kriminella. Dessutom utnyttjar de den fria rörligheten för pengar, varor, personer och tjänster inom hela Europeiska unionen.

Följden av att många organiserade kriminella grupper har blivit alltmer sofistikerade är att de nu kan utnyttja kryphål och skillnader i medlemsstaternas lagstiftning och utnyttja avvikelserna i de olika systemen.

Även om hotet verkar öka från organiserade kriminella grupper utanför unionens territorium, verkar det största hotet komma från de grupper som har sitt ursprung och utövar sin verksamhet i hela Europa och som till största del består av EU-medborgare och personer som är bosatta i EU. Dessa grupper är i färd med att förstärka sina internationella kriminella kontakter och rikta in sig på samhälls- och företagsstrukturerna i det europeiska samhället, t.ex. genom penningtvätt, olaglig narkotikahandel och ekonomiska brott. De verkar kunna agera enkelt och effektivt både på den europeiska arenan och i andra delar av världen och genom köp och försäljning tillfredsställa efterfrågan på sådana olagliga varor och tjänster som narkotika, vapen, stulna fordon och penningtvätt. Deras gemensamma ansträngningar att försöka påverka och hindra arbetet för de brottsförebyggande organen och det juridiska systemet illustrerar dessa kriminella organisationers omfattning och professionella kapacitet.

Detta kräver dynamiska och samordnade motåtgärder från alla medlemsstater, motåtgärder som inte bara beaktar nationella strategier, utan också kan utvecklas till en integrerad och sektorsövergripande europeisk strategi. För att kunna handskas med den organiserade brottslighetens ständigt skiftande verksamhet måste dessa motåtgärder och denna strategi vara flexibla.

Hotet från den nationella och internationella organiserade brottsligheten kräver samordnade åtgärder från Europeiska unionens medlemsstater, och från själva Europeiska unionen, under den första, andra och tredje pelaren. På grundval av den handlingsplan som godkändes av Europeiska rådet i Amsterdam 1997<sup>(1)</sup>, rådets och kommissionens handlingsplan om hur man på bästa sätt skall genomföra bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa som antogs av Europeiska rådet i Wien 1998<sup>(2)</sup> samt slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors den 15–16 oktober 1999, fastställs i bifogade strategi ramen för arbetet inom rådet, kommissionen, Europol, det europeiska rättsliga nätverket och medlemsstaterna för att svara på denna utmaning.

<sup>(1)</sup> EGT C 251, 15.8.1997, s. 1.

<sup>(2)</sup> EGT C 19, 23.1.1999, s. 1.

## DEL 2

**POLITISKA RIKTLINJER OCH DETALJERADE REKOMMENDATIONER****KAPITEL 2.1: Förstärkt insamling och analys av uppgifter om organiserad brottslighet**

## Politiska riktlinjer

*EU:s strategi bör grunda sig på tillförlitliga och välgrundade uppgifter om den organiserade brottsligheten och om gärningsmännen.*

## Befintliga mandat och initiativ

I enlighet med rekommendation 2 i handlingsplanen för bekämpande av den organiserade brottsligheten (nedan kallad 1997 års handlingsplan), har Europol utarbetat årliga rapporter om den organiserade brottsligheten baserade på uppgifter som medlemsstaterna lämnat in. Dessa har använts av rådet för att utarbeta en gemensam strategi mot organiserad brottslighet. Punkt 44 d i rådets och kommissionens handlingsplan för att på bästa sätt genomföra bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa (nedan kallad 1998 års handlingsplan) uppmanar till en utveckling av dessa årliga rapporter om organiserad brottslighet för att fastställa strategier. Punkt 48 a.iii i 1998 års handlingsplan uppmanar i sin tur till förbättring av statistiken över gränsöverskridande brottslighet.

Den ömsidiga utvärdering som pågår på grundval av den gemensamma åtgärd som antogs av rådet den 5 december 1997 och på grundval av punkt 47 c i 1998 års handlingsplan bör också bidra till denna process.

Europol har försökt att utarbeta en underrättelsemodell som kan användas bl.a. för att urskilja utvecklingstendenser inom den organiserade brottsligheten.

Kommissionen har meddelat att den avser att lägga fram ett förslag om en närmare anpassning av de uppgifter som nationella brottsbekämpande organ och säkerhetsorgan samlar in om misstänkta brott och gärningsmän, även när det föreligger rimlig misstanke om att det försiggår organiserad brottslighet (Euclid-programmet). I linje med rekommendation 2 i 1997 års handlingsplan är förslaget ett försök att fastställa gemensamma normer för insamling och analys av uppgifter, fastställa vem som skall ha tillgång till olika uppgiftskategorier samt fastställa hur dessa uppgifter kan användas och utbytas mellan medlemsstaterna.

Kommissionen har utnyttjat Falcone-programmet och andra relevanta EU-program, inom ramen för de regler som är tillämpliga på dem, för att utvidga samarbetet med den akademiska och vetenskapliga världen i arbetet med att analysera den organiserade brottsligheten. Även detta är i linje med rekommendation 2 i 1997 års handlingsplan. Det kan också anses vara i linje med punkt 22 i rådets resolution av den 21 december 1998 om att förebygga organiserad brottslighet (nedan kallad rådets resolution från 1998 om förebyggande) som uppmanar medlemsstaterna och berörda institutioner att utnyttja lämpliga gemensamma program även för verksamhet som rör förebyggande av organiserad brottslighet.

## Analys

Arbetet bör fortsätta med att förbättra giltighet, tillförlitlighet och internationell jämförbarhet i uppgifterna om organiserad brottslighet och de årliga lägesrapporterna. I samband med detta bör ett enhetligt koncept för insamling och användning av uppgifter om organiserad brottslighet och därmed sammanhängande företeelser utarbetas, så långt det är möjligt, så att det blir möjligt att genomföra en praktisk strategisk analys som leder till att de lämpligaste kontrollåtgärderna för att bekämpa och förebygga organiserad brottslighet vidtas.

Framförhållning och en mer underrättelsebaserad taktik krävs för att upptäcka och avbryta organiserad kriminell verksamhet, gripa gärningsmännen, riva upp kriminella nät samt beslagta och förverka vinning av brott. För att ställa upp ett mål för brottsutredningar och planera samhällets åtgärder mot organiserad brottslighet krävs det kunskap om gärningsmännens profil, motiv och tillvägagångssätt, den organiserade brottslighetens omfattning och utvecklingstendenser, den organiserade brottslighetens effekter på samhället samt effektiviteten i åtgärderna mot organiserad brottslighet. Denna kunskap omfattar operativa uppgifter (uppgifter om misstänkta personer och upptäckta fall) och empiriska uppgifter (kvalitativa och kvantitativa kriminologiska uppgifter). Effektivt utbyte av uppgifter i rätt tid mellan olika myndigheter bör säkerställas med vederbörlig hänsyn tagen till dataskyddet.

Förbättrade uppgifter om organiserad brottslighet kan också vara till hjälp för medlemsstaterna och rådet för att planera brottsförebyggandet och därigenom på bästa sätt skydda potentiella brottsoffer. Sådana förbättrande uppgifter kan särskilt erhållas genom att noggrant beskriva det sätt på vilket brotten begicks och var de begicks, och i allmänhet genom att göra de upplysningar som behandlas i det straffrättsliga systemet lättare att använda.

#### Detaljerade rekommendationer

**Rekommendation 1.** En utvärderingsmekanism och en tidsram för genomförandet av rekommendationerna bör ingå som en integrerad del i sammanställningen och diskussionerna av de årliga rapporterna om organiserad brottslighet. Ett av de viktigaste syftena med kontakt- och stödnätverket bör vara att försöka utarbeta ett enhetligt EU-koncept för frågor och företeelser som rör organiserad brottslighet. Uppmärksamheten bör också riktas mot att urskilja framväxande tendenser. Det behövs ytterligare åtgärder för att uppmuntra den akademiska och vetenskapliga världen att genom sina undersökningar och sin forskning bidra till förståelsen av vad organiserad brottslighet innebär.

Ansvar: Medlemsstaterna, Europol, rådet, kommissionen.

Måldatum: Pågående verksamhet.

Prioritet: 1 <sup>(1)</sup>.

#### KAPITEL 2.2: Att förhindra att den organiserade brottsligheten tränger in i den offentliga och den lagliga privata sektorn

##### Politisk riktlinje

*EU:s strategi bör söka förhindra att den organiserade brottsligheten tränger in i den offentliga och den lagliga privata sektorn.*

##### Befintliga mandat och initiativ

Rekommendationerna 7, 8 och 29 i 1997 års handlingsplan behandlar insamling och utbyte av information för att förebygga att den organiserade brottsligheten tränger in i den offentliga och den lagliga privata sektorn. I dessa rekommendationer uppmanas bl.a. till att personer som har begått brott med anknytning till organiserad brottslighet skall utestängas från att delta i anbudsförfaranden som handhas av medlemsstaterna och av gemenskapen, och från att erhålla subventioner eller tillstånd från myndigheter (rekommendation 7). Vidare uppmanas till insamling av uppgifter om de fysiska personer som är involverade

<sup>(1)</sup> På försök har varje rekommendation fått en prioritet mellan 1 och 5. Prioritet 1 innebär att arbetet bör inledas omedelbart och avslutas snabbt. Prioritet 3 innebär att arbetet kan inledas om det finns resurser för det eller att rekommendationen kräver pågående verksamhet. Prioritet 5 innebär att arbetet kan skjutas upp till en senare tidpunkt, även om rekommendationen ändå är så pass viktig att den bör ingå i handlingsplanen. De olika åtgärdernas prioritetsnivå kan med tiden ändras allt efter omständigheterna.

i bildandet och ledningen av juridiska personer som är registrerade inom medlemsstaternas territorium och om hur de finansieras (rekommendation 8) samt olika sätt att förebygga skattebedrägerier (rekommendation 29). I alla tre rekommendationerna betonades att instrumenten och den tillämpliga lagstiftningen bör överensstämma med tillämpliga regler om dataskydd.

Alla tre rekommendationerna skulle vara genomförda före 1998 års slut men har ännu inte genomförts. Beträffande rekommendation 7 om bl.a. utestängning från anbudsföranden har resultaten av ett frågeformulär som skickats ut av kommissionen granskats av den sektorsövergripande arbetsgruppen för frågor om organiserad brottslighet och därefter har en undersökning utförts med samfinansiering från Falcone-programmet. Rekommendationerna i denna undersökning beaktas för närvarande av kommissionen för att den skall kunna göra en konkret uppföljning.

Kommissionen har arbetat nära tillsammans med de fria yrkena om utkastet till en stadga för europeiska yrkesorganisationer som stöd i kampen mot organiserad brottslighet. Stadgan undertecknades den 27 juli 1999.

I rekommendation 10 uppmanas till regelbundna samråd mellan medlemsstaterna och kommissionens behöriga avdelningar för att analysera fall av bedrägeri som påverkar gemenskapens finansiella intressen. I detta syfte har medlemsstaterna mött UCLAF som sedan har ersatts av OLAF. Regelbundna samråd tycks fortfarande vara önskvärda.

## Analys

Personer som deltar i organiserad brottslighet försöker komma in i den offentliga och den lagliga privata sektorn av flera skäl. Laglig affärsverksamhet kan vara täckmantel för kriminell verksamhet och samtidigt erbjuda nya tillfällen till brott (t.ex. bedrägeri och förskingring). Laglig affärsverksamhet kan även vara en kanal för tvätt av vinning av brott.

## Detaljerade rekommendationer

**Rekommendation 2.** Medlemsstaterna och Europeiska kommissionen bör se till att det i den tillämpliga lagstiftningen ges möjlighet att vid offentlig upphandling utestänga anbudsgivare som har begått brott med anknytning till organiserad brottslighet från att deltaga i anbudsföranden som handhas av medlemsstaterna och av gemenskapen. Det bör i detta sammanhang undersökas om och under vilka omständigheter även personer som är föremål för utredning eller står under åtal för delaktighet i organiserad brottslighet kan utestängas. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt penningmedels olagliga ursprung som ett möjligt skäl för uteslutning. Beslutet att utestänga en person från att delta i anbudsförandet bör kunna överklagas vid domstol.

På liknande sätt bör medlemsstaterna och kommissionen säkerställa att det i den tillämpliga lagstiftningen ges möjlighet att på grundval av samma kriterier avslå ansökningar om subventioner eller tillstånd från myndigheter.

Lämpliga gemenskaps- och unionsinstrument som möjliggör bl.a. utbyte av information mellan medlemsstaterna samt mellan medlemsstaterna och kommissionen, och som innehåller särskilda bestämmelser om kommissionens roll både i det administrativa samarbetet och vid upprättandet av svartlistor, och som samtidigt är förenliga med berörda regler för dataskydd, bör upprättas för att säkerställa att dessa åtaganden kan genomföras.

För att uppnå de mål som anges i denna rekommendation bör en effektiv mekanism, som möjliggör tidig identifiering av personer som har begått brott upprättas på EU-nivå för uppgifter om personer som har begått brott med anknytning till organiserad brottslighet med fullt iakttagande av kraven på dataskydd. Denna mekanism bör omfatta medlemsstaterna, kommissionen och Europol enligt regler som skall upprättas i samråd med Europaparlamentet.

Ansvar: Rådet, kommissionen, medlemsstaterna.

Måldatum: 31 december 2001.

Prioritet: 2.

**Rekommendation 3.** Medlemsstaterna skall, när det gäller juridiska personer som är registrerade inom deras territorium, sträva efter att med iakttagande av relevanta regler om dataskydd samla in upplysningar om de fysiska personer som är involverade i bildandet och ledningen av dessa juridiska personer, för att härigenom hindra att den organiserade brottsligheten tränger in i den offentliga och den lagliga privata sektorn. Det bör undersökas på vilket sätt sådan information kan sammanställas och analyseras systematiskt samt göras tillgänglig för utbyte med andra medlemsstater och, i förekommande fall, med organ som på unionsnivå ansvarar för kampen mot den organiserade brottsligheten, på grundval av lämpliga regler som skall utarbetas av rådet.

Ansvar: Rådet, kommissionen.

Måldatum: 31 december 2000.

Prioritet: 3.

**Rekommendation 4.** Rättsliga instrument för att bekämpa den organiserade brottsligheten i samband med skattebedrägerier bör utvecklas i enlighet med de regler som rör dataskydd. I detta syfte bör följande aspekter undersökas så att

- det inte finns något rättsligt hinder för att i fall som har samband med den organiserade brottsligheten tillåta eller ålägga skattemyndigheterna att på nationell nivå utbyta information med den berörda medlemsstatens behöriga myndigheter, särskilt med rättsväsendet, samtidigt som grundläggande rättigheter iakttas fullt ut,
- skattebedrägerier som har samband med den organiserade brottsligheten kan behandlas som varje annan form av organiserad brottslighet, trots att skattelagstiftningen kan innehålla särskilda bestämmelser om återkrav av vinning av skattebedrägerier,
- utgifter för brottsliga syften såsom korruption inte är avdragsgilla, och
- förebyggandet och bekämpandet av organiserat skattebedrägeri såsom moms- och punktskattebedrägeri, också dess transnationella aspekter, förbättras på både nationell och europeisk nivå.

Ansvar: Rådet, kommissionen.

Måldatum: 31 december 2001.

Prioritet: 2.

**Rekommendation 5.** Medlemsstaterna bör regelbundet samråda med kommissionens behöriga avdelningar i syfte att analysera fall av bedrägerier som påverkar gemenskapens finansiella intressen, samt fördjupa kunskapen om och förståelsen av dessa komplicerade företeelser inom existerande mekanismer och ramar. Vid behov skall ytterligare mekanismer för sådana regelbundna samråd inrättas. I detta sammanhang bör hänsyn tas till förbindelserna mellan Europol och kommissionens enhet för samordning av kampen mot bedrägeri (OLAF). Kommissionen uppmanas att i nära samarbete med rådet och medlemsstaterna utforma utbildningsprogram för medlemsstaterna berörda myndigheter så att de effektivare kan utreda fall av gemenskapsbedrägerier.

Ansvar: Rådet, kommissionen, medlemsstaterna.

Måldatum: 31 december 2002.

Prioritet: 3.

**KAPITEL 2.3: Förstärkt förebyggande av organiserad brottslighet och förstärkta partnerskap mellan det straffrättsliga systemet och det civila samhället**

Politisk riktlinje

*Europeiska unionens strategi bör framhäva vikten av att förebygga organiserad brottslighet.*

Följande punkter i ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Tammerfors är relevanta:

41. *Europeiska rådet uppmanar till en integrering av de brottsförebyggande aspekterna i åtgärderna mot brottslighet och till en vidareutveckling av de nationella brottsförebyggande programmen. Gemensamma prioriteringar bör utarbetas och fastställas för brottsförebyggande åtgärder i unionens yttre och inre politik, och dessa bör beaktas vid utarbetandet av ny lagstiftning.*
42. *Utbytet av bästa praxis bör utvecklas, nätverket av behöriga nationella myndigheter för brottsförebyggande åtgärder och samarbete mellan nationella brottsförebyggande organisationer bör stärkas, och möjligheten att skapa ett program som finansieras av gemenskapen bör utforskas. Ungdomsbrottslighet, brottslighet i städerna och narkotikarelaterad brottslighet skulle kunna få högsta prioritet.*

Befintliga mandat och initiativ

Punkt 51 b i 1998 års handlingsplan uppmanar till utveckling av samarbete och samlade åtgärder i brottsförebyggande syfte.

Ramen för förebyggande åtgärder när det gäller organiserad brottslighet föreskrivs i rådets resolution av den 21 december 1998 om att förebygga organiserad brottslighet.

Punkt 33 i rådets resolution uppmanar medlemsstaterna, Europol och kommissionen att, inom sin respektive behörighet, studera resolutionens ämne och därmed sammanhängande frågor. Vidare uppmanas kommissionen och Europol att samarbeta vid sammanställningen av en övergripande rapport före utgången av 2000, där det framför allt

- föreslås hur förebyggande åtgärder kan främjas i framtida arbete på europeisk nivå och i synnerhet hur de kan beaktas i lagstiftningen,
- analyseras vilka åtgärder, av vilka organ och på vilken nivå, för att förebygga organiserad brottslighet som har visat sig vara effektivast,
- analyseras förslag för att uppmuntra utvärderingen av åtgärder för att förebygga organiserad brottslighet,
- analyseras i vilken utsträckning förebyggande åtgärder kan vidtas på europeisk nivå (framför allt mot bakgrund av Amsterdamfördraget),



- föreslås hur ett register över goda rutiner för att förebygga organiserad brottslighet skulle kunna utarbetas och hållas aktuellt,
- analyseras i vilken utsträckning idéer och åtgärder för att förebygga organiserad brottslighet kan beaktas i utvidgningsprocessen och förbindelserna med tredje land.

### Analys

Organiserad brottslighet, liksom brott i allmänhet, sprider sig inte på måfå. Omfattningen av sådana brott som olaglig narkotikahandel, människohandel, korruption samt ekonomisk brottslighet beror i stor utsträckning på att det finns motiverade gärningsmän och tillfällen att begå brott samt på inriktningen på det arbete som bedrivs av personer som försöker bekämpa den organiserade brottsligheten. Medlemsstaterna bör utforska metoder som försvårar brottslig verksamhet och som ökar riskerna för gärningsmännen (särskilt risken för att bli upptäckt och gripen) och som minskar eller eliminerar gärningsmannens eventuella vinning av brott. Sådana brottsförebyggande åtgärder bör vidtas med iakttagande av grundläggande mänskliga rättigheter.

Det bör också erinras om att förebyggande av organiserad brottslighet samtidigt bidrar till effektivt förebyggande och bekämpning av brottslighet i allmänhet och att förebyggande av brottslighet i allmänhet omvänt bidrar till effektivt förebyggande och bekämpning av organiserad brottslighet.

EU-strategin bör utformas för att stärka genomförandet av rådets resolution om förebyggande av organiserad brottslighet genom att alla samhällssektorer mobiliseras för att på så sätt minska efterfrågan på olagliga varor och tjänster och förhindra att organiserad brottslighet tränger in i samhället. Därvid bör subsidiaritetsprincipen följas. EU-strategin bör eftersträva att stärka och komplettera åtgärder som vidtagits på nationell och lokal nivå.

Lokalsamhällets organisationer, näringslivet och övriga samhällssektorer bör uppmuntras att utveckla partnerskap med varandra och med myndigheterna för att förebygga och bekämpa organiserad brottslighet. Medlemsstaterna bör undersöka om en del arbetsuppgifter som rör förebyggande och bekämpning av organiserad brottslighet inte skulle kunna utföras av icke-offentliga organ på nationell, regional och lokal nivå, i överensstämmelse med grundprinciperna för deras rättsliga system och inrikespolitik. Offentliga myndigheter bör dock alltid medverka när beslut fattas om enskilda individers lagliga rättigheter, och beslut om användning av tvångsmedel bör uteslutande fattas av straffrättsliga myndigheter.

Vid undersökningar har det visat sig att ett stort antal metoder har varit effektiva, åtminstone i vissa situationer. Ett ännu större antal har visat sig lovande, även om det ännu saknas tydliga empiriska bevis på att de har haft någon inverkan. Däremot har forskning visat att många andra ofta använda metoder inte har någon större inverkan på den brottsförebyggande verksamheten, åtminstone i vissa situationer. Desutom börjar det nu finnas underlag som visar de olika metodernas relativa effekt. Liksom det uppmanas till i rådets resolution behöver denna information om framgångsrika tillvägagångssätt och "bästa praxis" bli lättare åtkomlig på den lokala och den nationella nivån i hela Europeiska unionen, och möjligheten att anpassa de framgångsrika tillvägagångssätten till olika situationer behöver utforskas.

Samtidigt bör medlemsstaterna utforska möjligheterna att hindra marginalisering, eftersom många faktorer som orsakar brottslighet har samband med dåliga levnadsvillkor och marginalisering. Därför måste man ägna uppmärksamhet åt rättvisa, omfattande och effektiva socialförsäkrings- och utbildningssystem, åtgärder för att bekämpa arbetslöshet och fattigdom liksom att förstärka brottsförebyggandet med hjälp av stadsplanering.

Utöver allmänna utbildningsåtgärder bör särskilda utbildningsåtgärder utformas för att förstärka respekten för lagen.

Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att hindra olagliga marknader från att växa fram och breda ut sig, inklusive handel med olaglig narkotika, i enlighet med kommissionens meddelande om Europeiska unio-

nens handlingsplan för narkotikabekämpning (2000–2004) (KOM(1999) 239). I linje med punkt 50 i ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Tammerfors stöddes denna strategi mot narkotika av Europeiska rådet i Helsingfors den 10–11 december 1999.

För att förebygga återfall i brott bör man försöka att avbryta en påbörjad brottslig karriär på ett så tidigt stadium som möjligt. Sådana försök bör utformas så att man, när så är lämpligt, kan använda sig av avledande och icke frihetsberövande åtgärder för att stärka integreringen i samhället. Vikten av att vidta åtgärder för att stödja gärningsmännens återanpassning i samhället liksom att verkställa domar i syfte att förhindra återfall i brott bör understrykas.

Vissa tillfällen till brott uppstår därför att otillräcklig hänsyn tas till de verkningar som beslut av medlemsstaternas myndigheter och av Europeiska unionen kan få för brottsligheten, utom i fråga om beslut som anses direkt påverka det straffrättsliga systemet och verksamhet för dem som verkställer straffrättskipningen. Det brottsförebyggande perspektivet bör integreras i medlemsstaternas och Europeiska unionens beslutsfattande. Därför måste det brottsförebyggande perspektivets betydelse och verkningar erkännas, oavsett administrationsområde, politikområde eller ministerium för åtgärden.

#### Detaljerade rekommendationer

**Rekommendation 6.** På grundval av punkterna 41 och 42 i ordförandeskapets slutsatser från Tammerfors uppmanas kommissionen att samarbeta med rådet för att förbereda ett förslag till ett instrument som ålägger alla kommittéer och andra organ som förbereder lagar både på nationell nivå och på EU-nivå att när de föreslår lagreformer (även om dessa inte direkt inverkar på kriminalpolitiken) bedöma reformernas verkningar på brottsligheten när så är lämpligt, t.ex. på bedrägerier och annat missbruk. Om en sådan bedömning inte görs bör man ange skälet för detta.

När det gäller effektiviteten hos de instrument som skall antas på EU-nivå bör rådet när så är lämpligt biträdas av personer med brottsförebyggande expertkunskap, t.ex. de nationella kontaktpunkterna, eller genom att ett nätverk av experter från nationella brottsförebyggande organisationer upprättas.

Ansvar: Rådet, kommissionen.

Måldatum: 31 december 2001.

Prioritet: 1.

#### KAPITEL 2.4: Översyn och förbättring av lagstiftningen och av politiken för brottsbekämpning och reglering på såväl nationell nivå som EU-nivå

##### Politisk riktlinje

*Relevant lagstiftning liksom system för brottsbekämpning och reglering bör vara föremål för regelbunden kritisk översyn.*

Följande punkter i ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Tammerfors är relevanta:

32. *Med beaktande av kommissionens meddelande bör miniminormer för skydd av brottsoffer utarbetas, särskilt offrens tillgång till rättvisa och rätt till skadestånd, inbegripet för juridiska kostnader. Det bör dessutom inrättas*

*nationella program för att finansiera såväl statliga som icke-statliga åtgärder för bistånd till och skydd av offren.*

48. *Utan att det påverkar de bredare områden som avses i Amsterdamfördraget och i handlingsplanen från Wien, anser Europeiska rådet att med avseende på nationell straffrätt bör insatserna för att enas om gemensamma definitioner, grunder för åtal och påföljder i ett första skede koncentreras till ett begränsat antal sektorer med särskild betydelse, t.ex. ekonomisk brottslighet (penningtvätt, korruption, förfälskning av euron), narkotikahandel, människohandel, särskilt utnyttjande av kvinnor, sexuellt utnyttjande av barn, högteknologisk brottslighet och miljöbrott.*

#### Befintliga mandat och initiativ

En rad befintliga mandat och initiativ är utformade för att stärka rättssystemet och systemen för brottsbekämpning och reglering.

I punkt 46 a i 1998 års handlingsplan (som skall genomföras inom två år) uppmanas det till att fastställa för vilken typ av beteende på området för organiserad brottslighet, terrorism och narkotikahandel det är brådskande och nödvändigt att vidta åtgärder som fastställer minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder samt att vid behov utarbeta åtgärder i enlighet med detta. I punkterna 50 c och 51 a (som i sin tur skall genomföras inom fem år) uppmanas till fortsatt utarbetande av åtgärder som fastställer minimiregler om vad som utgör rekvisit för beteendet och om påföljder på alla områden för organiserad brottslighet, terrorism och narkotikahandel, respektive bestämmande av vilka speciella former av brott som bäst kan bekämpas genom en allmän strategi från EU:s sida.

I linje med punkt 46 b i 1998 års handlingsplan noteras det i rådets resolution av den 28 maj 1999 att rådet bör anta ett instrument om förebyggande, bekämpning och tillnärmning av lagstiftningen om förfälskning av euron. Den 14 september 1999 lade kommissionen fram ett förslag till rambeslut om förfälskning och om andra betalningsmedel än kontanter.

I rekommendation 6 i 1997 års handlingsplan uppmanas det till utvecklandet av en övergripande politik mot korruption, med beaktande av det arbete som redan har utförts även i andra internationella forum, för att förbättra öppenheten inom offentlig förvaltning. Den sektorsövergripande arbetsgruppen för frågor om organiserad brottslighet noterade att kommissionens meddelande från maj 1997 utgör en grund för en övergripande politik mot korruption och att de väsentliga inslagen i den övergripande politiken, mot bakgrund av det arbete som redan har fullbordats eller påbörjats under den första och den tredje pelaren, har fastställts och håller på att läggas fram. Framstegen i arbetet på detta område bör hållas under ständig uppsikt.

I punkt 47 a i 1998 års handlingsplan uppmanas kommissionen att inleda en översyn av möjligheterna att harmonisera bestämmelserna för dataskydd. Arbetet har redan igångsatts på detta område.

I rekommendation 18 b i 1997 års handlingsplan uppmanas det till att införa ansvar för juridiska personer som har varit inblandade i organiserad brottslighet. Fastän denna rekommendation skulle ha genomförts före 1998 års slut har det ännu inte blivit gjort. Ett dokument om juridiska personers ansvar har diskuterats av den sektorsövergripande arbetsgruppen för frågor om organiserad brottslighet, ett seminarium i ämnet har hållits med hjälp av finansiering från Grotius-programmet och ytterligare ett frågeformulär har utarbetats.

I punkt 51 c i 1998 års handlingsplan uppmanas det till behandling av frågan om stöd till brottsoffer genom att genomföra en jämförande studie av systemen för brottsofferersättning och bedöma om det är möjligt att vidta åtgärder inom unionen. Kommissionen har i detta syfte vidtagit åtgärder.

Huvudmandatet att försöka förbättra verktygen för en översyn av det befintliga systemet är punkt 47 c i handlingsplanen som uppmanar till fullföljande av processen för ömsesidig utvärdering enligt den gemensamma åtgärd som antogs av rådet den 5 december 1997.

## Analys

Stora framsteg har gjorts på nationell och internationell nivå för att förbättra åtgärderna mot organiserad brottslighet. Ytterligare arbete krävs dock för att säkerställa att rekommendationer, internationella åtaganden och strategier verkligen genomförs, för att identifiera möjliga problem samt för att när så är lämpligt utarbeta nya mekanismer och metoder för att lösa sådana problem. Man bör också erkänna vikten av att upprätthålla en viss grad av flexibilitet under utarbetandet av lämpliga åtgärder mot något som är en mycket mångfacetterad företeelse som befinner sig i ständig utveckling.

EU:s arbete med översyn och förbättring av lagstiftning och strategier bör fortsätta programmatiskt och när det är möjligt i första hand riktas mot brott som verkar utgöra det största hotet mot medlemsstaterna och unionen, och mot lagstiftning och strategier som verkar hindra utvecklingen av en samordnad reaktion mot den organiserade brottsligheten. Fokuseringen i detta arbete kan gärna variera till följd av ändrade förhållanden och hot, vilket framgår t.ex. av den årliga lägesrapporten om organiserad brottslighet.

Under arbetet med att revidera lagstiftning och strategier bör man utnyttja de utvärderingar som genomförts enligt den gemensamma åtgärd som antogs av rådet den 3 december 1997.

## Detaljerade rekommendationer

**Rekommendation 7.** I linje med punkterna 46 a, 50 c och 51 a i 1998 års handlingsplan och punkt 48 i ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Tammerfors, bör rådet när så är nödvändigt fatta beslut om instrument för tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning. Dessa instrument bör ta hänsyn till miniminormer för brottsrekvisit och påföljder när det gäller organiserad brottslighet, terrorism och narkotikahandel. Särskilt med tanke på slutsatserna från Tammerfors bör åtminstone följande brott beaktas: högteknologisk brottslighet (databedrageri och brott som begåtts med hjälp av Internet), brott i samband med narkotikahandel, människohandel (särskilt utnyttjande av kvinnor), brott i samband med terrorism, ekonomisk brottslighet (penningtvätt, korruption, förfalskning av euron), skattebedrageri, sexuellt utnyttjande av barn och miljöbrott. Man bör överväga möjligheten att samtidigt utarbeta en mer allmän EU-politik mot dessa speciella brottsformer och vid behov beakta det arbete som pågår inom andra internationella organisationer.

Ansvar: Rådet.

Måldatum: Pågående verksamhet. Olika måldatum bör utsättas för varje brott. Undersökning och genomgång av det första brottet bör avslutas senast den 31 december 2000 och övriga brott bör granskas med en frekvens av minst ett brott per ordförandeskap.

Prioritet: 2.

**Rekommendation 8.** Rådet bör fortsätta och förstärka den ömsesidiga utvärderingsprocessen enligt den gemensamma åtgärden av den 5 december 1997 med en lämplig jämvikt mellan brottsbekämpning, åklagarverksamhet och domstolsverksamhet. Målet bör vara att på ett fördjupat sätt kunna utvärdera de internationella åtaganden som beslutats enligt avdelning VI i EU-fördraget. Rådet bör överväga möjligheten att fastställa gemensamma normer för de ömsesidiga utvärderingar som görs av olika expertgrupper och tillhandahålla tillräckliga och permanenta resurser för att kunna göra sådana utvärderingar.

Den ömsesidiga utvärderingsmekanism som inrättats genom den gemensamma åtgärden av den 5 december 1997 bör reserveras för de viktigaste verksamheterna av intresse för förebyggande och bekämpning av organiserad brottslighet, t.ex. ömsesidig rättslig hjälp i brottmål, narkotikaaspekter, brottsbekämpningsaspekter och utlämning. Vidare bör rådet ytterligare överväga möjligheten att komplettera denna ömsesi-

diga utvärderingsmekanism med en förenklad och påskyndad mekanism som medlemsstaterna bör använda för att genomföra särskilda åtaganden. Den förenklade och påskyndade mekanismen kan användas för att utvärdera särskilda genomföranden eller för frågor som snabbt behöver utvärderas.

Ansvar: Rådet. Nära samarbete med kommissionen, Europol eller det europeiska rättsliga nätverket, när så är lämpligt.

Måldatum: Pågående verksamhet. Kompletterande mekanism bör vara införd före den 31 december 2000.

Prioritet: 1.

**Rekommendation 9.** Kommissionen uppmanas att utarbeta ett förslag till ett instrument för straffrättsligt, civilrättsligt eller administrativt ansvar för juridiska personer när den juridiska personen har varit inblandad i organiserad brottslighet.

Ansvar: Kommissionen, rådet.

Måldatum: 31 december 2001.

Prioritet: 3.

#### KAPITEL 2.5: Förstärkt utredning av organiserad brottslighet

##### Politisk riktlinje

*Utredningsmetoderna bör effektiviseras med vederbörligt iakttagande av de mänskliga rättigheterna.*

Följande punkter i ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Tammerfors är relevanta:

23. *Europeiska rådet är fast beslutet att hantera den olagliga invandringen vid källan, särskilt genom att bekämpa dem som sysslar med människohandel och ekonomiskt utnyttjande av migranter. Det yrkar på att lagstiftning skall antas om stränga påföljder för detta grova brott. Rådet uppmanas att före utgången av 2000 på grundval av förslag från kommissionen anta lagstiftning om detta. Medlemsstaterna bör tillsammans med Europol, inrikta sina ansträngningar på att upptäcka och upplösa de kriminella nätverk som berörs. Rättigheterna för offren för sådan verksamhet skall säkerställas, i synnerhet när det gäller kvinnor och barn.*
33. *Ett ökat ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden och domar samt en nödvändig tillnärmning av lagstiftningen skulle underlätta samarbetet mellan myndigheter och det rättsliga skyddet av enskildas rättigheter. Europeiska rådet stöder därför principen om ömsesidigt erkännande, som enligt dess förmenande bör bli en hörnsten i det rättsliga samarbetet på både det civilrättsliga och det straffrättsliga området inom unionen. Principen bör gälla såväl domar som andra avgöranden som fällt av rättsliga myndigheter.*
36. *Principen om ömsesidigt erkännande bör också gälla för beslut som föregår en rättegång, särskilt för de beslut som skulle göra det möjligt för de behöriga myndigheterna att snabbt säkra bevismaterial och beslagta tillgångar som lätt kan flyttas; bevismaterial som lagligen samlats in av en medlemsstats myndigheter bör godtas som bevis inför domstol i en annan medlemsstat, med hänsyn till de normer som är tillämpliga där.*

44. *Europeiska rådet uppmanar till inrättandet av en europeisk aktionsgrupp med europeiska polischefer som i samarbete med Europol skall utbyta erfarenheter, bästa praxis och information om aktuella tendenser i gränsöverskridande brottslighet samt bidra till planeringen av operativa åtgärder.*
47. *En europeisk polisskola för utbildning av högre tjänstemän för brottsbekämpning bör inrättas. Den bör startas som ett nätverk av befintliga nationella utbildningsinstitut. Den bör även stå öppen för myndigheterna i kandidatländerna.*

#### Befintliga mandat och initiativ

I punkt 44 a i 1998 års handlingsplan uppmanas det till gemensam utvärdering av särskild utredningsteknik när det gäller upptäckt av grova former av organiserad brottslighet (jfr artikel 30.1 d i FEU).

I punkt 44 b i 1998 års handlingsplan uppmanas det till analys av vilka arrangemang som krävs för att en medlemsstats brottsbekämpande organ skall kunna verka på en annan medlemsstats territorium (jfr artikel 32 i FEU) samtidigt som Schengenregelverket beaktas. I 1998 års handlingsplan noteras vidare att analysen särskilt bör omfatta följande:

- Fastställande av villkor och begränsningar under vilka en medlemsstats brottsbekämpande organ får verka på en annan medlemsstats territorium, i samverkan och enligt överenskommelse med den senare.
- Å andra sidan, vilka typer av åtgärder är varje medlemsstat redo att godta och på vilket sätt får de genomföras på det egna territoriet?

Att skapa en gemensam ram för denna typ av samarbete prioriteras i polissamarbetet. Denna ram kan vara flexibel.

I punkt 43.1 a.iii i 1998 års handlingsplan uppmanas det till att i det operativa samarbetet prioritera kampen mot de illegala nätverken för invandring, i synnerhet genom att använda de nationella enheterna som ett nätverk för nationella kontaktpunkter med ansvar för bekämpningen av dessa illegala nätverk för invandring.

I punkt 44 c i 1998 års handlingsplan uppmanas det till att utveckla och utvidga det operativa samarbetet mellan brottsbekämpande organ i unionen samt stärka polissamarbetets tekniska aspekter. De gemensamma insatser som genomförs i synnerhet av medlemsstaternas tullmyndigheter bör när så är lämpligt användas som förebilder och bör utvidgas i samarbete med nationella polisstyrkor och gendarmerier i nära samarbete med rättsliga myndigheter. På medellång sikt kan Europol utgöra en stödpoint för dessa framtida initiativ som kan startas genom det som i Amsterdamfördraget kallas "beslut för alla andra ändamål som stämmer överens med" målen i avdelning VI i FEU.

I punkt 44 e i 1998 års handlingsplan uppmanas det till ratificering av TIS- och Neapel II-konventionerna senast den 31 juli 2001 och till åtgärder för ett effektivt genomförande av dessa konventioner.

I punkt 48 a.vii uppmanas det till undersökning av möjligheterna till ett system för elektroniskt utbyte av fingeravtryck medlemsstaterna emellan.

I punkt 48 b.iii uppmanas det till främjande av samarbete och gemensamma initiativ när det gäller utbildning av personal vid brottsbekämpande organ, utbyte av sambandsmän, utstationering, användning av utrustning och kriminalteknisk forskning.

## Analys

På grund av att organiserad brottslighet för det mesta sker i det tysta och eftersom det inte finns några individuella offer eller att offret antingen dragits in eller hotats, bör man se till att utredning av organiserad brottslighet tilldelas tillräckliga resurser och att utredarna har tillgång till en lämplig uppsättning rättsliga hjälpmedel för att genomföra olika utredningar och säkra nödvändiga bevis. När man använder sådana mekanismer som elektronisk övervakning, infiltratörer och löften om immunitet eller strafflindring i utbyte mot samarbete måste man finna den rätta jämvikten mellan effektivitet och skydd av grundläggande mänskliga rättigheter.

För att effektivisera utredningarna behöver man utveckla nya utredningsmetoder, erbjuda brottsutredare och rättsliga myndigheter lämplig utbildning, anslå tillräckligt med resurser och inrätta en lämplig arbetsstruktur, vilket ibland kan kräva en hög grad av specialisering.

Utredning av de internationella aspekterna på organiserad brottslighet kräver närmare internationellt samarbete mellan brottsbekämpande organ. En möjlighet är att inrätta internationella utredningsenheter.

## Detaljerade rekommendationer

**Rekommendation 10.** I linje med punkt 43.1 a.iii i 1998 års handlingsplan och punkt 23 i ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Tammerfors bör i det operativa samarbetet hög prioritet ges åt att bekämpa illegal nätverk för invandring. Medlemsstaterna skall härvid åta sig att i nära samarbete med Europol, kommissionen och det europeiska rättsliga nätverket säkerställa att klara regler för samordning av utredningar om olaglig invandring fastställs såväl på den brottsbekämpande som på den rättsliga nivån. Dessutom skall rådet granska hur de utredningar som görs på detta område fungerar i syfte att effektivisera arbetet med att förebygga och upplösa de illegala nätverken för invandring. I nära samarbete med Europol, kommissionen och det europeiska rättsliga nätverket bör riktlinjer tas fram för utbyte mellan nationella brottsbekämpande enheter av information om illegala nätverk för invandring och för andra former av samarbete för att upptäcka och vidta åtgärder mot sådana nätverk. För att kunna samla resurserna på EU-nivå bör man utforska möjligheten att upprätta en arbetsgrupp bestående av de behöriga myndigheterna.

Ansvar: Medlemsstaterna, rådet, kommissionen, Europol, det europeiska rättsliga nätverket.

Måldatum: 31 december 2001.

Prioritet: 1.

**Rekommendation 11.** Berörda specialiserade brottsbekämpande organ bör på internationell nivå försöka utarbeta gemensamma normer för utredningar och sakkunskap i alla medlemsstater om den senaste utvecklingen och främja utbytet av erfarenheter och teknisk utrustning. Ett projektbaserat tillvägagångssätt, som överensstämmer med redan beslutade normer, bör vara den viktigaste drivkraften bakom förebyggande och bekämpning av organiserad brottslighet inom EU.

Ansvar: Medlemsstaterna, rådet, Europol.

Måldatum: 31 december 2002.

Prioritet: 2.

**KAPITEL 2.6: Förstärkning av Europol**

## Politisk riktlinje

*Europols potential att bli medlemsstaternas effektiva verktyg för att förebygga och bekämpa organiserad brottslighet bör utvecklas.*

Följande punkter i ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Tammerfors är relevanta:

43. *Samarbetet mellan medlemsstaternas myndigheter vid utredningar av gränsöverskridande brottslighet i varje medlemsstat bör leda till största möjliga nytta. Europeiska rådet uppmanar till att det utan dröjsmål bildas gemensamma utredningsgrupper i enlighet med fördraget, som ett första steg i kampen mot narkotikahandel och människohandel samt terrorism. De bestämmelser som skall fastläggas i detta avseende bör tillåta företrädare för Europol att när så är lämpligt delta i sådana grupper i en stödjande funktion.*
45. *Europol har en nyckelroll när det gäller att stödja brottsförebyggande åtgärder, analyser och utredningar i hela unionen. Europeiska rådet uppmanar rådet att ge Europol nödvändigt stöd och nödvändiga resurser. Dess roll bör stärkas inom en nära framtid genom att Europol får operativa uppgifter från medlemsstaterna och bemyndigas att anmoda medlemsstaterna att påbörja, genomföra eller samordna utredningar eller att inrätta gemensamma utredningsenheter inom vissa brottsområden, samtidigt som medlemsstaternas system för domstolskontroll respekteras.*
56. *Europeiska rådet uppmanar rådet att utvidga Europols behörighet till att omfatta penningtvätt i allmänhet, oberoende av vilken typ av brott som vinningen av penningtvätt härrör från.*

## Befintliga mandat och initiativ

I punkt 25 a–c i 1997 års handlingsplan uppmanas det till att vidareutveckla Europols mandat och uppgifter, bedöma om Europolkonventionen behöver ändras och att ingående granska de rättsliga myndigheternas ställning och roll i deras förbindelser med Europol. I samma anda uppmanas det i punkt 45 g i 1998 års handlingsplan till att undersöka vilken roll och vilken ställning de rättsliga myndigheterna skall ha inom ramen för en vidareutveckling av Europol i enlighet med Amsterdamfördraget med sikte på att förbättra institutionens effektivitet. Det har skett en avsevärd utveckling i fråga om punkterna 25 a och 25 b i 1998 års handlingsplan och frågan står under ständig översyn av medlemsstaterna och Europols styrelse.

Enligt punkt 25 d i 1997 års handlingsplan bör Europols möjligheter när det gäller teknik och stöd av operativ karaktär, analys och datafiler för analys (exempelvis register över stulna bilar eller annan egendom) utnyttjas fullt ut.

Operativ teknik kan utarbetas genom undersökningar av metoder och deras effektivitet på nationell nivå och EU-nivå och genom att man utarbetar gemensamma strategier samt med hjälp av gemensam politik och taktik. Operativt stöd kan i sin tur utvecklas bl.a. genom att möten anordnas, gemensamma handlingsplaner utarbetas och genomförs, genom strategiska analyser, lättare utbyte av information och underrättelser, analysstöd vid multilaterala nationella utredningar, tekniskt och taktiskt stöd, rättsligt stöd, tillhandahållande av teknisk utrustning, utarbetande av gemensamma handböcker, underlättande av utbildning, utvärdering av resultat samt rådgivning till medlemsstaternas behöriga myndigheter.

I punkt 43.1 a.i i 1998 års handlingsplan uppmanas det till undersökning av möjligheten att upprätta en databas för oavslutade utredningar, inom ramen för bestämmelserna i Europolkonventionen, så att överlappningar mellan olika utredningar kan undvikas och så att flera europeiska behöriga myndigheter engageras i samma utredning och deras information och sakkunskap därigenom kombineras.



I punkt 43.1 a.ii i 1998 års handlingsplan (som skall genomföras inom två år) rekommenderas att Europols dokumentationsarbete inriktas på operativa insatser och att dess analyser så ofta som möjligt bör utmyнна i operativa slutsatser. I punkt 48 a.ii och 48 b.ii i 1998 års handlingsplan (som skall genomföras inom fem år) uppmanas det till upprättande av ett nätverk för forskning och dokumentation om gränsöverskridande brottslighet, respektive till organisering av insamling, lagring, bearbetning, analys och utbyte av relevant information, inbegripet information som brottsbekämpande organ innehar, i synnerhet genom Europol, om rapporter om tvivelaktiga finansiella transaktioner, under iakttagande av tillämpliga bestämmelser om skydd av personuppgifter.

Enligt punkt 43.1 a.iv i 1998 års handlingsplan upptogs terrorism som ett av de brott som skall hanteras av Europol och vidare uppmanades i punkten till stärkt informationsutbyte och samordning mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter i kampen mot brott som har begåtts eller som sannolikt kommer att begås i form av terroristhandlingar, särskilt med utnyttjande av Europol.

I punkt 43.1 b i 1998 års handlingsplan uppmanades det till utarbetande av ett lämpligt rättsligt instrument där Europols befogenheter utökas till den verksamhet som anges i artikel 30.2 i FEU och dess verksamhet inriktas på operativt samarbete. Ett viktigt ämne är de rättsliga myndigheternas roll och ställning i förhållande till Europol. En av de prioriterade åtgärder som anges i fördraget är att bestämma karaktären och räckvidden av Europols operativa behörighet. Europol bör kunna "anmoda medlemsstaternas behöriga myndigheter att genomföra och samordna sina utredningar" och även att ingripa inom ramen för "operativa insatser av gemensamma grupper".

I punkt 43.1 c i 1998 års handlingsplan uppmanas det till granskning av Europols tillgång till utredningsuppgifter i SIS respektive EIS, och i punkt 48 a.v uppmanas det till undersökning av huruvida och på vilket sätt Europol kan få tillgång till tullinformationssystemet.

I punkt 48 a.vi i 1998 års handlingsplan uppmanas det till utarbetande och genomförande, tillsammans med Europol, av en informationsstrategi för att göra Europols arbete och befogenheter kända för allmänheten.

## Analys

I och med att Europolkonventionen trädde i kraft fick Europeiska unionen ett viktigt instrument för att bekämpa organiserad brottslighet genom att det har skett en utveckling och förstärkning av det operativa utbytet av information och underrättelser mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter. Konventionen har också gett Europeiska unionen en mekanism av grundläggande betydelse för att fördjupa och stärka det internationella samarbetet med att förhindra och bekämpa organiserad brottslighet.

## Detaljerade rekommendationer

**Rekommendation 12.** Medlemsstaterna skall säkerställa att Europols roll som ett organ för underrättelser om brott stöds och stärks för att Europol skall kunna utföra sina uppgifter att ge medlemsstaterna information och underrättelser som ger de mest effektiva resultaten när det gäller att förebygga och bekämpa organiserad brottslighet. Den undersökning som det uppmanas till i punkt 43.1 a.i i 1998 års handlingsplan bör även omfatta de rättsliga myndigheternas sakkunskap. Upprättandet av kompatibla system i medlemsstaterna för underrättelser om brott bör vara ett mål på lång sikt.

Ansvar: Rådet, Europol, det europeiska rättsliga nätverket.

Måldatum: 31 juli 2001.

Prioritet: 1.

**Rekommendation 13.** Det pågående arbetet som rör utnyttjandet av Europol för att utveckla och införa operativa metoder, ge stöd och göra analyser bör fortsätta. Man bör särskilt utreda Europols eventuella roll när det gäller att samordna internationella utredningar mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter för att bekämpa kriminella organisationer som är verksamma i mer än en medlemsstat, och även möjligheten att låta gemensamma grupper, där företrädare för Europol ingår i en stödjande funktion, genomföra operativa insatser, samt att anmoda medlemsstaternas behöriga myndigheter att utreda särskilda fall och att utveckla särskild sakkunskap som kan ställas till medlemsstaternas förfogande för att stödja dem vid utredningar av organiserad brottslighet.

Ansvar: Rådet, Europol.

Måldatum: 31 juli 2001.

Prioritet: 2.

#### KAPITEL 2.7: Spårande, spärrande, beslag och förverkande av vinning av brott

##### Politisk riktlinje

Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att eliminera främsta motivet till organiserad brottslighet, nämligen vinning av brott.

Följande punkter i ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Tammerfors är relevanta:

48. *Utan att det påverkar de bredare områden som avses i Amsterdamfördraget och i handlingsplanen från Wien, anser Europeiska rådet att med avseende på nationell straffrätt bör insatserna för att enas om gemensamma definitioner, grunder för åtal och påföljder i ett första skede koncentreras till ett begränsat antal sektorer med särskild betydelse, t.ex. ... penningtvätt ...*
51. *Penningtvätt är en central del i den organiserade brottsligheten. Den bör utrotas varhelst den förekommer. Europeiska rådet är fast beslutet att se till att det vidtas konkreta åtgärder för spårande, spärrande, beslag och förverkande av vinning av brott.*
52. *Medlemsstaterna uppmanas att till fullo genomföra bestämmelserna i direktivet om penningtvätt, Strasbourgkonventionen från 1990 och rekommendationerna från Finansiella aktionsgruppen, även i alla de beroende territorierna.*
53. *Europeiska rådet uppmanar rådet och Europaparlamentet att snarast anta det utkast till reviderat direktiv om penningtvätt som kommissionen nyligen föreslog.*
54. *Med vederbörlig hänsyn till dataskyddet bör insynen i finansiella transaktioner och ägandet i företagsenheter förbättras och informationsutbytet mellan befintliga finansunderrättelseenheter (FIU) underlättas när det gäller misstänkta transaktioner. Såväl rättsliga myndigheter som finansunderrättelseenheter måste ha rätt att med förbehåll för domstolskontroll få information oberoende av de sekretessbestämmelser som tillämpas på bankverksamhet och annan kommersiell verksamhet när sådan information är nödvändig för att utreda penningtvätt. Europeiska rådet uppmanar rådet att anta de bestämmelser som krävs för detta.*
55. *Europeiska rådet uppmanar till tillnärmning av straffrätten och förfarandena vid penningtvätt (t.ex. spårande, spärrande och förverkande av medel). Definitionen av brottslig verksamhet som utgör förbrott till penningtvätt bör vara enhetlig och tillräckligt omfattande i alla medlemsstaterna.*

57. *Gemensamma normer bör utarbetas för att förhindra användningen av bolag och enheter som registreras utanför unionens behörighetsområde för att dölja vinning av brott och penningtvätt. Unionen och medlemsstaterna bör vidta arrangemang med offshore-centrum i tredje land för att garantera ett effektivt och öppet samarbete vid ömsesidig rättshjälp i enlighet med de rekommendationer som Finansiella aktionsgruppen gjort på området.*
58. *Kommissionen uppmanas att utarbeta en rapport som visar vilka bestämmelser i nationell bank-, finans- och företagslagstiftning som hindrar internationellt samarbete. Rådet uppmanas att dra nödvändiga slutsatser mot bakgrund av denna rapport.*

#### Befintliga mandat och initiativ

I rekommendation 26 i 1997 års handlingsplan uppmanades till en rad olika åtgärder beträffande penningtvätt och förverkande av vinning av brott. Likadant uppmanas det i punkt 45 d i 1998 års handlingsplan till att stärka och utveckla förebyggande av och kamp mot penningtvätt.

Närmare bestämt innehöll rekommendation 26 a i 1997 års handlingsplan en uppmaning till att utforma ett system för informationsutbyte avseende misstänkt penningtvätt. Likaledes uppmanas i punkt 48 a.iv i 1998 års handlingsplan till upprättande av ett system för analys och utbyte av information i fråga om penningtvätt.

I rekommendation 26 b i 1997 års handlingsplan uppmanas det till att kriminalisering av tvätt av pengar som utgör vinning av brott görs så allmän som möjligt och att en rättslig grund skapas för bredast möjliga befogenheter att utreda den.

I rekommendation 26 b i 1997 års handlingsplan uppmanades det även till att undersöka möjligheten att utsträcka begreppet penningtvätt till att omfatta vårdslöshet och till att en undersökning görs för att förbättra möjligheterna att spåra och beslagta olagliga tillgångar och verkställa domstolsbeslut om förverkande av tillgångar som härrör från organiserad brottslighet. En gemensam åtgärd om penningtvätt och vinning av brott antogs i enlighet därmed den 3 december 1998 och ett frågeformulär om vårdslöshet har överlämnats till den sektorsövergripande arbetsgruppen för frågor om organiserad brottslighet.

I rekommendation 26 c uppmanas det till införande av regler om förverkande av tillgångar som gör det möjligt att besluta om förverkande oberoende av om gärningsmannen är närvarande eller inte. I rekommendation 26 d uppmanas till att en undersökning också görs av möjligheten att internationellt dela upp egendom som förverkats. Ett utkast till gemensam åtgärd om uppdelning av egendom har diskuterats av den sektorsövergripande arbetsgruppen för frågor om organiserad brottslighet. I rekommendation 26 e uppmanas det till utvidgning av rapporteringsplikten. I rekommendation 26 f uppmanas det till att frågan om penningtvätt via Internet och via elektronisk penninghantering tas upp och krav ställs på att meddelanden i elektroniska penninghanteringssystem ger uppgifter om avsändaren och mottagaren. I rekommendation 26 g behandlas överdriven användning av kontantbetalningar och i rekommendation 26 h uppmanas det till en undersökning av ekonomisk och kommersiell förfälskning.

När det gäller de åtgärder som vidtagits med tanke på rekommendation 26 kan det noteras att frågan har varit under ständig översyn av den sektorsövergripande arbetsgruppen för frågor om organiserad brottslighet, och flera rekommendationer följs vidare i samband med förslag från Europol. Kommissionen har lagt fram ett formellt förslag om ändring av 1991 års direktiv som behandlar flera av de punkter som det hänvisas till i rekommendationen.

I punkt 47 d i 1998 års handlingsplan uppmanas det till att fortsätta och utveckla det arbete som påbörjats inom ramen för handlingsplanen för bekämpande av organiserad brottslighet när det gäller skyddade zoner och skatteparadis.

I punkt 50 b i 1998 års handlingsplan uppmanas det till att vid behov förbättra och tillnärma de nationella bestämmelser som rör beslag och förverkande av vinning av brott, samtidigt som hänsyn tas till tredje parts rättigheter *in bona fide*.

## Analys

Det främsta motivet till mycket av den organiserade brottsligheten är ekonomisk vinning. Effektivt förebyggande och bekämpning av organiserad brottslighet bör därför inriktas på att spåra, spärra, beslagta och förverka vinning av brott. Detta har dock försvårats till exempel genom förseningar i informationsutbytet, skillnader i lagstiftning och tungrodd byråkrati. Dessutom har de legitima farhågorna när det gäller data-skydd gjort diskussionerna mer invecklade.

Man bör försöka finna medel för ett snabbare informationsutbyte (inklusive uppgifter från finansinstituten) mellan enheterna för utredning av ekonomiska brott inom Europeiska unionen oavsett deras interna uppbyggnad. Man bör också försöka finna medel för att i en annan medlemsstat påskynda verkställandet av domstolsbeslut om att spärra bankkonton och i allmänhet om att hjälpa till att spåra olagliga tillgångar.

Ett särskilt problem är framväxandet av sådana finanscentrum och skatteparadis, offshore och onshore, som faktiskt kan erbjuda brottslingar säkra tillflyktsorter och som används för nya brottsliga gärningar. Man bör försöka finna medel som säkerställer att medlemsstaterna verkställer de olika internationella bestämmelserna och rekommendationerna som avser penningtvätt i sina beroende territorier. I samband med detta måste man ta hänsyn till det betydande arbete som har utförts inom ramen för FATF när det gäller icke-samarbetsvilliga territorier.

Man bör överväga möjligheten att, efter det att en gärningsman har förklarats skyldig till ett allvarligt brott, mildra bevisbördan vad avser ursprunget till de tillgångar som gärningsmannen äger. Sådan mildring skulle kräva att den dömde måste bevisa att han eller hon har förvärvat dessa tillgångar på lagligt sätt. Om detta inte sker på ett för domstolen tillfredsställande sätt, kan tillgångarna betraktas som olaglig vinning av brott och rätten till dem förverkas.

## Detaljerade rekommendationer

### **Rekommendation 14.**

- a) I linje med punkt 57 i ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Tammerfors bör man anta ett instrument för åtgärder som medlemsstaterna bör vidta beträffande finanscentrum och skatteparadis, offshore och onshore som bedriver verksamhet inom deras territorium samt en för EU gemensam politik, mot de finanscentrum och skatteparadis som ligger utanför Europeiska unionen. I instrumentet bör man ta upp användningen av förvaltare och andra metoder som kan användas för att dölja tillgångarnas rätta ägare.
- b) Rådet bör utarbeta en avtalsmodell för förhandlingar enligt artikel 38 i FEU med finanscentrum och skatteparadis offshore och onshore för att säkerställa att de upprätthåller godkända normer och effektivt samarbetar när det gäller förebyggande och bekämpning av den organiserade brottsligheten. Sådana avtal bör dessutom förhandlas fram med finanscentrum och skatteparadis offshore och onshore. I detta avseende bör man garantera ett nära samarbete mellan rådet (rättsliga och inrikes frågor) och Ekofin-rådet.

Ansvar: Rådet, medlemsstaterna, kommissionen.

Måldatum: Pågående verksamhet. Modellavtalet skall vara färdigt senast den 31 december 2001.

Prioritet: 2.

**Rekommendation 15.** Rådet bör, i samarbete med kommissionen, med vederbörlig hänsyn till data-skyddsfrågor och efter diskussioner med de relevanta bankorganisationerna ta itu med penningtvätt på Internet och via elektronisk penninghantering genom att i system för elektronisk betalning och elektroniska meddelanden kräva att meddelandena skall innehålla uppgifter om avsändare och mottagare.

Ansvar: Rådet, kommissionen.

Måldatum: 31 december 2001.

Prioritet: 2.

**Rekommendation 16.** I linje med punkt 36 i ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Tammerfors och inom ramen för det åtgärdsprogram som det hänvisas till i punkt 37 i ordförandeskapets slutsatser, bör rådet anta ett instrument som uppmanar medlemsstaterna att göra en översyn av sin lagstiftning och dess tillämpning när det gäller beslut om spårande, spärrande, beslag och förverkande av vinning av brott och vid behov därefter utarbeta miniminormer för att möjliggöra ett ömsesidigt erkännande och verkställande av sådana beslut så tidigt som möjligt under utredningen och det straffrättsliga förfarandet samtidigt som hänsyn tas till rättigheterna för tredje man *in bona fide*.

Ansvar: Rådet.

Måldatum: 31 december 2002.

Prioritet: 3.

### **Rekommendation 17.**

- a) I linje med punkt 55 i ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Tammerfors bör tvätt av vinning av brott kriminaliseras generellt så långt detta är möjligt och en rättslig grund bör skapas för bredast möjliga befogenheter att utreda den. I linje med rekommendation 26 b i 1997 års handlingsplan och artikel 6.3 a i konventionen om penningtvätt, efterforskning, beslag och förverkande av vinning av brott, bör man undersöka möjligheten att utsträcka kriminalisering av penningtvätt till att omfatta de fall när gärningsmannen borde ha antagit att egendomen i fråga var vinning av brott.
- b) Medlemsstaterna bör överväga att i enlighet med nationell lagstiftning inrätta enheter som särskilt ägnar sig åt att spåra, beslagta och förverka vinning av brott som omfattas av den gemensamma åtgärd som antogs av rådet den 3 december 1998, med hänsyn till erfarenheterna från sådana enheter som fungerar framgångsrikt i några medlemsstater. Medlemsstaterna bör dessutom undersöka om de har tillräckligt med arbetskraft, operativa och tekniska resurser för att bekämpa penningtvätt. Förutom den utvärdering som görs inom ramen för FATF bör medlemsstaterna undersöka åtgärder som ytterligare förstärker ett effektivt genomförande av FATF:s rekommendationer, bl.a. möjligheten att lämna särskilda rapporter till rådet om genomförandet av sådana åtgärder.

Ansvar: Rådet, medlemsstaterna.

Måldatum: 31 december 2000.

Prioritet: 1.

**Rekommendation 18.** Kommissionen uppmanas att inleda en undersökning om det är möjligt att förhindra att en överdriven användning av kontantbetalningar och växling av kontanta medel av fysiska och juridiska personer tjänar till att täcka omvandling av vinning från brottslig verksamhet till annan egendom. Man bör överväga att inrätta ett passande anmälningssystem som gör det möjligt för de behöriga myndigheterna att göra lämpliga utredningar. Kommissionen uppmanas att i sin undersökning bl.a. ta hänsyn till nationell lagstiftning om t.ex. den ställning som professionella, kasinon och spelhallar har.

Ansvar: Kommissionen.

Måldatum: 31 december 2003.

Prioritet: 3.

**Rekommendation 19.** Det bör undersökas om det eventuellt behövs ett instrument som, där det är lämpligt, ger möjlighet att i straffrätten, civilrätten eller skatterätten mildra bevisbördan avseende ursprunget till de tillgångar som innehas av en person som dömts för ett brott som har anknytning till organiserad brottslighet, med beaktande av bästa praxis i medlemsstaterna och med vederbörlig respekt för de grundläggande rättsliga principerna.

Ansvar: Rådet.

Måldatum: 31 december 2001.

Prioritet: 3.

**Rekommendation 20.** Det bör undersökas om det eventuellt behövs ett instrument för förverkande av egendom, oavsett om gärningsmannen är närvarande eller inte, för att täcka de fall där gärningsmannen har avlidit eller avvikit.

Ansvar: Rådet.

Måldatum: 31 december 2002.

Prioritet: 3.

**Rekommendation 21.** Det bör övervägas om ett instrument för uppdelning av förverkad egendom mellan medlemsstaterna är förenligt med den rättsliga hjälpens natur och de rättsliga traditionerna för rättslig hjälp i medlemsstaterna. Detta bör ta hänsyn till den senaste utvecklingen inom internationell straffrätt.

Ansvar: Rådet.

Måldatum: 31 december 2002.

Prioritet: 3.

#### KAPITEL 2.8: **Förstärkt samarbete mellan brottsbekämpande organ och rättsliga myndigheter, såväl på nationell nivå som inom Europeiska unionen**

Politisk riktlinje

*Det krävs ett integrerat och sektorsövergripande tillvägagångssätt för att effektivt kunna förebygga och bekämpa den organiserade brottsligheten.*

Följande punkter i ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Tammerfors är relevanta:

35. *I fråga om straffrättsliga ärenden anmodar Europeiska rådet medlemsstaterna att utan dröjsmål ratificera 1995 och 1996 års EU-konventioner om utlämning. Europeiska rådet anser att det formella utlämningsförfarandet bör avskaffas bland medlemsstaterna när det gäller personer som är på flykt undan rättvisan efter att ha fått sin slutgiltiga dom och ersättas med enkelt överförande av personerna i enlighet med artikel 6 i EU-fördraget. Förfaranden för brådskande utlämningsärenden bör också övervägas utan att detta påverkar principen om rättvis prövning. Europeiska rådet uppmanar kommissionen att mot bakgrund av Schengenkonventionen lägga fram förslag i frågan.*
37. *Europeiska rådet anmodar rådet och kommissionen att senast i december 2000 anta ett åtgärdsprogram för att kunna genomföra principen om ömsesidigt erkännande. I detta program bör också arbetet påbörjas med en europeisk exekutionstitel och de delar av processrätten för vilka gemensamma miniminormer är nödvändiga för att underlätta tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande samtidigt som medlemsstaternas grundläggande rättsprinciper respekteras.*
46. *Europeiska rådet har för att stärka kampen mot grov organiserad brottslighet kommit överens om att en enhet (Eurojust) skall upprättas, bestående av nationella åklagare, domare eller polismän med motsvarande behörighet, vilka har avdelats från varje medlemsstat i enlighet med dess rättssystem. Eurojusts uppgift skall bestå i att underlätta själva samordningen av de nationella åklagarmyndigheterna och stödjande brottsutredningar som gäller organiserad brottslighet, särskilt grundade på Europols analyser, samt att bedriva ett nära samarbete med det europeiska rättsliga nätverket, särskilt för att förenkla bevisupptagning. Europeiska rådet anmodar rådet att anta det nödvändiga rättsliga instrumentet före 2001 års slut.*
49. *Grov ekonomisk brottslighet får i ökande grad skatte- och tullaspekter. Europeiska rådet uppmanar därför medlemsstaterna att ge fullständig ömsesidig rättshjälp vid utredning och åtal av grov ekonomisk brottslighet.*

#### Befintliga mandat och initiativ

I rekommendation 13 och 14 i 1997 års handlingsplan uppmanas de medlemsstater som ännu inte gjort det att skyndsamt ratificera viktiga konventioner som är väsentliga för att förhindra och bekämpa organiserad brottslighet. Några instrument har ännu inte ratificerats av alla medlemsstater. I punkt 45 c i 1998 års handlingsplan uppmanas det till att i lagstiftning och praxis effektivt genomföra de båda befintliga utlämningskonventioner som antagits enligt FEU.

I rekommendation 16 i 1997 års handlingsplan uppmanas det till att slutredigera utkastet till konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål före utgången av 1997, och så snart som möjligt utöka konventionens innehåll och då ta hänsyn till behovet av att påskynda förfarandena för rättsligt samarbete i frågor som rör organiserad brottslighet och avsevärt minska den tid det tar att sända och besvara förfrågningar. Arbetet med att slutredigera konventionen pågår dock fortfarande och väntas vara avslutat i början av 2000.

I rekommendation 16 uppmanas det också till att beakta de instrument som rådet antar om enskilda som samarbetar med rättssystemet och om vittnesskydd, liksom om specifika behov av polissamarbete i samband med förundersökningar. Rapporter om genomförandet av denna rekommendation har övervägts av rådet.

Rekommendation 16 a innehåller en anmodan om att granska de reservationer som lagts in mot 1959 års Europeiska konvention om inbördes rättshjälp och protokollet till denna. Arbetsgruppen för rättsligt samarbete tar för närvarande hänsyn till detta i samband med slutredigeringen av utkastet till konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål.

I rekommendation 16 b uppmanas det till att skapa en rättslig grund för en gränsöverskridande tillämpning av vissa moderna utredningsmetoder, exempelvis kontrollerad leverans, utplacering av infiltratorer och avlyssning av olika slag av telekommunikationer. Arbetsgruppen för rättsligt samarbete håller för närvarande på att gå igenom alla dessa åtgärder i samband med utkastet till konvention.

I punkt 45 a i 1998 års handlingsplan uppmanas det till att effektivt genomföra och, när så är lämpligt, vidareutveckla det europeiska rättsliga nätverket. I punkten anges också att det faktiska genomförandet av det europeiska rättsliga nätverket skall prioriteras. Nätverket kommer i praktiken att innebära en samarbetsförbättring, men det behöver förses med moderna hjälpmedel för att möjliggöra ett effektivt samarbete. Man bör nu överväga att göra nätverket mer operativt.

Punkt 45 e i 1998 års handlingsplan innehåller en anmodan om att underlätta och påskynda ett samarbete över gränserna mellan behöriga ministerier och rättsliga eller motsvarande myndigheter i medlemsstaterna.

Punkt 45 f i 1998 års handlingsplan innehåller en uppmaning till att inleda en process med sikte på att underlätta ömsesidigt erkännande av beslut och verkställighet av domar i brottmål. Den sektorsövergripande arbetsgruppen för frågor som rör organiserad brottslighet har diskuterat ett arbetsprogram för ömsesidigt erkännande med omedelbar prioritet för ömsesidigt erkännande av beslut om kvarstad och beslut som innebär böter.

Punkt 45 g i 1998 års handlingsplan innehåller en anmodan om att undersöka vilken roll och vilken ställning de rättsliga myndigheterna skall ha inom ramen för en vidareutveckling av Europol i enlighet med Amsterdamfördraget med sikte på att förbättra institutionens effektivitet.

Punkt 48 a.i i 1998 års handlingsplan innehåller en anmodan om att främja sambandssystem mellan tjänstemän som handlägger förundersökning respektive åtal och som är specialister på att bekämpa organiserad brottslighet i nära samarbete med Europol (jfr artikel 30.2 c i FEU).

Punkt 48 b.i innehåller en uppmaning till att främja allmän samarbetsstrategi och operativt samarbete mellan behöriga myndigheter, inbegripet polis, tull, andra specialiserade brottsbekämpande organ och rättsliga myndigheter i medlemsstaterna, för att förebygga, upptäcka och utreda brott (jfr artikel 30.1 a i FEU). Punkten har också en notering om att det i detta sammanhang skulle vara till nytta att utöka och fördjupa det nuvarande bilaterala och regionala samarbetet över gränserna, t.ex. genom att fortsätta med och på liknande grund utöka försöken med gemensamma polisstationer. Det vore även önskvärt att fortsätta med att utveckla riskanalysmetoder och förbättra tullens kontrollmetoder, genom att t.ex. genomföra handlingsplanen för containerkontroll och reflektera över nya möjliga bedrägerisektorer, t.ex. Internet.

Punkt 49 a innehåller en uppmaning till att överväga om utlämningsförfarandena kan förbättras formellt och materiellt, inbegripet bestämmelser om att minska tidsåtgången.

Punkt 49 b innehåller en anmodan om att ytterligare underlätta samarbetet över gränserna mellan ministerierna och de rättsliga myndigheterna på det straffrättsliga området. I punkt 49 c uppmanas det till att undersöka om det är möjligt att förbättra samarbetet över gränserna i fråga om överflyttning av rättsliga förfaranden och straffens verkställighet. Punkt 49 d innehåller en uppmaning till att undersöka om det går att utvidga och möjligen formalisera utbytet av uppgifter ur kriminalregister, och punkt 49 e en anmodan om att förebygga behörighetskonflikter mellan medlemsstaterna, exempelvis genom att undersöka möjligheten att registrera om det föreligger oavslutade förfaranden mot samma personer för samma brott i flera medlemsstater.

I punkt 50 a i 1998 års handlingsplan uppmanas det till att säkerställa att tillämpliga bestämmelser i medlemsstaterna stämmer överens i den utsträckning det behövs för att förbättra det rättsliga samarbetet. En diskussion bör även påbörjas när det gäller möjligheter att undvika att missbruk av rättsliga åtgärder påverkar eller fördröjer samarbetet. I punkten noteras också att man bör försöka finna normer för effektiva förfaranden för att förbättra ömsesidig rättslig hjälp i brottmål, med respekt för kraven i fråga om de



grundläggande friheterna. En diskussion bör inledas angående avlyssning av telekommunikationer, men även angående civilrättsliga åtgärder i samband med brottsliga handlingar. I detta sammanhang bör ersättning till brottsoffer vara en lösning som inte bör försummas.

### Analys

Samarbetet mellan organ på nationell och internationell nivå, inbegripet samarbete mellan skattemyndigheter och brottsbekämpande myndigheter är ett aktuellt område. Många brott kan förebyggas eller snabbt lösas om den information som ett organ innehar kan spridas till andra organ på både nationell och internationell nivå. Informationen kanske dock bedöms vara utan intresse för andra myndigheter, det kanske inte finns några säkra kanaler för att sprida informationen och inte heller något förtroende för dessa andra organ. Följden blir att utredningen, lagföringen, besluten och verkställandet inte utgör något nationellt, än mindre något internationellt, överensstämmande och sammankopplat system.

Lokalt, nationellt och internationellt samarbete mellan brottsbekämpande organ samt mellan brottsbekämpande myndigheter och rättsliga myndigheter bör förstärkas. I samband med detta bör frågan om rättsliga myndigheter och Europol prioriteras.

### Detaljerade rekommendationer

**Rekommendation 22.** I linje med punkt 45 b i handlingsplanen för frihet, säkerhet och rättvisa och punkt 37 i ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Tammerfors uppmanas kommissionen att samarbeta med rådet för att senast i december 2000 anta ett åtgärdsprogram för att genomföra principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden i brottmål.

Ansvar: Rådet, kommissionen.

Måldatum: 31 december 2000.

Prioritet: 1.

**Rekommendation 23.** I linje med punkt 46 i ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Tammerfors anmodas rådet att så snart som möjligt utarbeta och anta ett rättsligt instrument som rör upprättandet av Eurojust med en noggrann beskrivning av dess struktur, behörighetsområde, befogenheter och ansvar. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att bestämma den allmänna ramen för det nya organets förbindelser med nationella åklagarmyndigheter, Europol, kommissionen (OLAF) och det europeiska rättsliga nätverket.

Ansvar: Rådet.

Måldatum: 31 december 2001.

Prioritet: 1.

**Rekommendation 24.** Det europeiska rättsliga nätverket bör genomföras effektivt och när så är lämpligt utvecklas ytterligare, t.ex. genom att undersöka hur det kan föras med moderna hjälpmedel för att möjliggöra ett effektivt samarbete och hur det kan göras mer operativt. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt utvecklingen av normer för effektiva förfaranden i syfte att förbättra ömsesidig rättslig hjälp i brottmål med respekt för kraven i fråga om de grundläggande rättigheterna.

Rådets generalsekretariat tjänstgör också som sekretariat för det europeiska rättsliga nätverket och måste därför permanent tilldelas nödvändiga resurser så att det europeiska rättsliga nätverket kan utföra sina arbetsuppgifter.

Ansvar: Medlemsstaterna, rådet.

Måldatum: Pågående verksamhet.

Prioritet: 2.

**Rekommendation 25.** Ett förslag skall utarbetas till ett instrument om rättslig ställning och skydd för de vittnen och de personer som medverkar i eller som har medverkat i kriminella organisationer och som är beredda att samarbeta med rättssystemet genom att lämna upplysningar som är användbara i utredningar och för bevisändamål eller genom att lämna uppgifter som kan bidra till att kriminella organisationer fräntas sina resurser eller sin vinning av brott. I förslaget bör man överväga möjligheten att bland annat lindra straffet, när så är lämpligt, för en tilltalad som i väsentlig utsträckning samarbetar i sådana fall. Ett modellavtal för EU bör utarbetas, med beaktande av Europols erfarenheter, och användas bilateralt.

Ansvar: Rådet, medlemsstaterna, kommissionen.

Måldatum: 31 juli 2001.

Prioritet: 3.

**Rekommendation 26.** Det eventuella behovet av ytterligare finansiering, särskilt möjligheten till större flexibilitet och påskyndade förfaranden vid utnyttjandet av EU:s finansiering av utbildning och stödåtgärder bör utforskas, särskilt mot bakgrund av artikel 41.3 i FEU. Exemplet omfattar stöd till tolktjänster, tillhandahållande av språkutbildning och inhämtande av internationella erfarenheter för specialiserad personal inom brottsbekämpande myndigheter, åklagare och domare. Man bör också undersöka möjligheten att utnyttja sådana medel till att förbättra organiserandet av möten mellan yrkesutövare på EU-nivå (bl.a. möten i samband med användning av gemensamma utredningsgrupper). Behöriga myndigheter bör uppmärksammas på möjligheten att utnyttja triangelkonferenser mellan två tjänstemän med hjälp av en tolk och medlemsstaterna bör uppmuntra detta genom att tillhandahålla resurser för sådana konferenser. Med vederbörlig hänsyn till behovet av att skydda det legitima intresset att kontrollera offentliga medel, får användningen av sådana medel för att främja rättsligt samarbete inte inkräkta på domstolarnas oberoende.

Ansvar: Kommissionen, rådet, det europeiska rättsliga nätverket, Europol, medlemsstaterna.

Måldatum: 31 december 2001.

Prioritet: 2.

**Rekommendation 27.** De medlemsstater som ännu inte har ratificerat<sup>(1)</sup> följande konventioner utfärdade av Europeiska unionen, Europarådet och Förenta nationerna, vilka är väsentliga för att förebygga och bekämpa den organiserade brottsligheten, bör lägga fram förslag till sina parlament om en skyndsamt ratifikation inom den fastställda tidtabellen. Om en konvention inte har ratificerats vid fastställt måldatum, skall medlemsstaterna skriftligen meddela rådet skälen till detta var sjätte månad till dess att konventionen har ratificerats. Om en medlemsstat av någon anledning inte har ratificerat en konvention inom rimlig tid, skall rådet bedöma situationen för att finna en lösning. Som ett led i föranslutningspakten skall liknande

<sup>(1)</sup> Samtliga medlemsstater har redan ratificerat 1959 års konvention om inbördes rättshjälp i brottmål och 1981 års konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter. Dessa konventioner är också betydelsefulla i kampen mot den organiserade brottsligheten.

åtaganden begäras av kandidatländerna. Vid utarbetandet av nya konventioner och andra instrument bör rådet fastställa ett måldatum för deras antagande och genomförande i enlighet med medlemsstaternas konstitutionella krav samt Amsterdamfördraget.

1. Europeiska utlämningskonventionen, Paris 1957 – slutet av 2001
2. Andra protokollet till Europeiska utlämningskonventionen, Strasbourg 1978 – slutet av 2001
3. Protokollet till Europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål, Strasbourg 1978 – slutet av 2001
4. Konventionen om penningtvätt, efterforskning, beslag och förverkande av vinning av brott, Strasbourg 1990 – slutet av 2001
5. Konventionen om ömsesidig hjälp och samarbete mellan tullmyndigheter (Neapel II) – slutet av 2001
6. Avtalet om olaglig hantering av narkotika till havs, syftande till att genomföra artikel 17 i Förenta nationernas konvention mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen, Strasbourg 1995 – slutet av 2001
7. Förenta nationernas konvention mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen, Wien 1988 – slutet av 2001
8. Europeiska konventionen om bekämpande av terrorism, Strasbourg 1997 – slutet av 2001
9. Europarådets straffrättsliga konvention om kampen mot korruption, Strasbourg 1999 – slutet av 2001
10. Konventionen om ett förenklat förfarande för utlämning mellan Europeiska unionens medlemsstater – slutet av 2001
11. Konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen – mitten av 2001
12. Konventionen om användning av informationsteknologi för tulländamål – slutet av 2000
13. Konventionen om utlämning mellan Europeiska unionens medlemsstater – slutet av 2001
14. Protokollen till konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen – slutet av 2001
15. Konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i – slutet av 2001

Flera andra konventioner kan också vara relevanta i kampen mot den organiserade brottsligheten. Bland dem kan nämnas konventionen om bekämpning av penningförfalskning, Genève 1929 och Europarådets konvention om skydd för miljön genom strafflagen, Strasbourg 1998.

Ansvar: Medlemsstaterna, rådet.

Måldatum: enligt ovan.

Prioritet: 1.

**Rekommendation 28.** Utlämning bör förenklas genom ett effektivt genomförande av de två befintliga konventioner om utlämning som antagits enligt FEU. Medlemsstaterna bör framför allt på nationell nivå vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att begäran om utlämning kan behandlas så enkelt och snabbt som möjligt. Enligt punkt 35 i ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Tammerfors uppmanas kommissionen att lägga fram förslag om skyndsamt utlämning av dömda personer som är på flykt undan rättvisan och om förfaranden för brådslande utlämningsärenden. En utvärdering av utlämningsförfaranden på grundval av den gemensamma åtgärd som rådet antog den 5 december 1997 bör inledas senast den 30 juni 2001. I samband med detta bör man beakta möjligheten att på lång sikt inrätta ett enhetligt europeiskt rättsligt område i fråga om utlämning. Frågan om utlämning i samband med förfaranden *in absentia*, med full respekt för de grundläggande rättigheter som garanteras genom Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, kan också behandlas i detta sammanhang.

Ansvar: Rådet, medlemsstaterna, kommissionen.

Måldatum: 2002 samt 2010 för det långsiktiga målet.

Prioritet: 1.

**Rekommendation 29.** Enligt punkt 36 i ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Tammerfors skall medlemsstaterna överväga olika metoder, inbegripet miniminormer för beslut om bevisupptagning och rådet bör anta de instrument som krävs för att kunna säkerställa att bevis som myndigheterna i en medlemsstat lagligen tagit upp kan godtas i domstolarna i en annan medlemsstat, med förbehåll för principen om domstolarnas oberoende och med hänsyn till de normer som gäller i den andra medlemsstaten.

Ansvar: Rådet.

Måldatum: 31 december 2004.

Prioritet: 4.

**Rekommendation 30.** För att utredningar om gränsöverskridande organiserad brottslighet skall bli effektivare anmodas rådet att arbeta för en tillnärmning av nationell lagstiftning om straffrättsliga förfaranden som reglerar utredningstekniken så att användningen av denna teknik överensstämmer bättre.

Ansvar: Rådet.

Måldatum: December 2002.

Prioritet: 3.

## KAPITEL 2.9: Förstärkt samarbete med kandidatländerna

### Politisk riktlinje

*Samarbetet med kandidatländerna bör förstärkas inför deras gradvisa integrering i EU:s strategi för förebyggande och bekämpning av organiserad brottslighet.*

### Befintliga mandat och initiativ

I linje med rekommendation 3 i 1997 års handlingsplan antogs en föranslutningspakt den 28 maj 1998. En expertgrupp för genomförande av föranslutningspakten (PAPEG) har inrättats. Europeiska unionens

regelverk har presenterats för kandidatländerna på multilateral grund. Dessutom har ett bilateralt möte med varje kandidatland ägt rum för att bedöma hur långt landet har kommit i sina förberedelser för att införa Europeiska unionens normer.

Kommissionen har tagit flera initiativ med hjälp av olika verktyg, såsom program enligt avsnitt VI (t.ex. Phare- och Taix-fonderna) för att förstärka samarbetet med kandidatländerna i deras kamp mot organiserad brottslighet.

Punkt 43 d i 1998 års handlingsplan innehåller en uppmaning till att förstärka Europol's roll när det gäller informationsutbyte i samband med föranslutningspaktens genomförande och ge Europol tillräckliga resurser för att nå detta mål.

### Analys

Den organiserade brottsligheten i Europeiska unionens medlemsstater är i stor utsträckning inhemsk. En verkligt effektiv EU-strategi måste dock sträcka sig utanför EU:s medlemsstater. Detta bör göras inte bara för att främja samarbetet i fråga om individuella brott och brottslingar, utan också för utbyte av information om bästa praxis och om tendenser när det gäller organiserad brottslighet. Först och främst bör samarbetet med kandidatländerna förbättras genom att föranslutningspakten om organiserad brottslighet används effektivare.

Detta samarbete är fördelaktigt för båda parter på så sätt att kandidatländerna kan informeras om Europeiska unionens regelverk samtidigt som de själva, med stöd av sina omfattande erfarenheter, kan bidra till att förstärka insatsen mot den organiserade brottsligheten i Europeiska unionen.

Föranslutningspakten om organiserad brottslighet av den 28 maj 1998 har en särskilt viktig roll när det gäller att stärka detta samarbete. Rådet bör överväga om man skall tilldela ytterligare resurser för att genomföra denna pakt.

I detta arbete bör särskild uppmärksamhet fästas vid förebyggande och bekämpning av sådana brott som penningtvätt, olagliga nätverk för invandring samt ekonomisk brottslighet.

### Detaljerade rekommendationer

**Rekommendation 31.** Europeiska unionen och medlemsstaterna bör sträva efter att stärka det praktiska samarbetet och direkta former för samarbete med kandidatländerna i fråga om brottsbekämpning och straffrättskipning.

Ansvar: Rådet, kommissionen, medlemsstaterna.

Måldatum: Pågående verksamhet.

Prioritet: 3.

**Rekommendation 32.** Kandidatländerna bör integreras i förberedelserna och analysen av de årliga lägesrapporterna om organiserad brottslighet.

Ansvar: Rådet, Europol.

Måldatum: Pågående verksamhet.

Prioritet: 2.

**Rekommendation 33.** Möjligheten till samarbete med kandidatländerna för utnyttjande av Schengens informationssystem bör undersökas med beaktande av om ett sådant samarbete är rättsligt och tekniskt genomförbart.

Ansvar: Rådet.

Måldatum: Pågående verksamhet.

Prioritet: 3.

**Rekommendation 34.** Medlemsstaterna bör undersöka om det på bilateral grund är lämpligt att ingå åtaganden och inleda praktiskt samarbete med kandidatländerna i fråga om samarbete för att spåra stulen egendom, exempelvis motorfordon, och om att använda sådana utredningsmetoder som kontrollerade leveranser och infiltratörsverksamhet.

Ansvar: Medlemsstaterna.

Måldatum: Pågående verksamhet.

Prioritet: 2.

**Rekommendation 35.** Europeiska unionen och medlemsstaterna bör sträva efter att bidra med ytterligare tekniskt stöd och sakkunskap till kandidatländerna för att stödja utvecklingen av effektiva och demokratiska brottsbekämpande system och lämplig offentlig förvaltning, och för att anpassa institutioner och lagar så att de närmare ansluter sig till Europeiska unionens lagstiftning. Eventuella program för partnersamverkan med finansiering från EU:s Phare-program bör uppmuntras ytterligare.

Ansvar: Rådet, kommissionen, medlemsstaterna.

Måldatum: Pågående verksamhet.

Prioritet: 1.

## KAPITEL 2.10: Förstärkt samarbete med tredje land och andra internationella organisationer

### Politisk riktlinje

*Förebyggande och bekämpning av organiserad brottslighet kräver internationellt samarbete och bör ses i det sammanhanget.*

Följande punkter i ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Tammerfors är relevanta:

7. Området med frihet, säkerhet och rättvisa bör vara grundat på principerna om insyn och demokratisk kontroll. Vi måste utveckla en öppen dialog med det civila samhället om målen och principerna för detta område för att i högre grad få medborgarnas godkännande och stöd. För att bevara förtroendet för myndigheterna bör gemensamma normer utarbetas i fråga om myndigheternas integritet.
8. Europeiska rådet anser att det är nödvändigt att unionen på dessa områden även utvecklar möjligheter att agera och bli betraktad som en viktig aktör på den internationella arenan. För detta krävs det ett nära samarbete med partnerländerna och internationella organisationer, särskilt Europarådet, OSSE, OECD och Förenta nationerna.

59. Europeiska rådet betonar att alla befogenheter och alla instrument som står till unionens förfogande, i synnerhet i de yttre förbindelserna, måste utnyttjas på ett integrerat och enhetligt sätt för att bygga upp området med frihet, säkerhet och rättvisa. Rättsliga och inrikes frågor måste integreras i definitionen och genomförandet av unionens övriga politikområden och verksamheter.
60. De nya möjligheter till externa insatser som erbjuds genom Amsterdamfördraget måste utnyttjas till fullo, i synnerhet de gemensamma strategierna och gemenskapsavtalen och avtal grundade på artikel 38 i EU-fördraget.
61. Tydliga prioriteringar, politiska målsättningar och åtgärder för unionens externa insatser på området rättsliga och inrikes frågor bör definieras. Särskilda rekommendationer bör utarbetas av rådet i nära samarbete med kommissionen när det gäller de politiska målsättningarna och åtgärderna för unionens externa insatser på området rättsliga och inrikes frågor, inklusive frågor som rör arbetsstrukturen, före Europeiska rådet i juni 2000.
62. Europeiska rådet uttalar sitt stöd för ett regionalt samarbete mot den organiserade brottsligheten som inbegriper medlemsstaterna och tredje land som gränsar till unionen. I detta sammanhang noterar det med tillfredsställelse de konkreta och praktiska resultat som uppnåtts av de angränsande länderna i Östersjöområdet. Europeiska rådet fäster särskild vikt vid det regionala samarbetet och den regionala utvecklingen i Balkanområdet. Europeiska unionen välkomnar och ämnar delta i en europeisk konferens som den italienska regeringen skall organisera i Italien om utveckling och säkerhet i det adriatiska och joniska havsområdet under första hälften av 2000. Detta initiativ kommer att ge värdefullt stöd i samband med stabilitetspakten för sydöstra Europa.

#### Befintliga mandat och initiativ

Rekommendation 4 i 1997 års handlingsplan är en uppmaning till ett närmare samarbete med tredje land och internationella organisationer och organ som är engagerade i att förebygga och bekämpa den organiserade brottsligheten. Den möjlighet som finns till samarbete genom nuvarande mekanismer, t.ex. transatlantiska partnerskapet, Tacis-programmet och partnerskapsavtalen med Ryska federationen och Ukraina, bör användas effektivare. Möjligheten att utarbeta motsvarande avtal med andra länder bör undersökas. Särskilda förslag för närmare samarbete bör utarbetas av rådet och kommissionen, t.ex. med Europol som mellanhand.

Rådet och kommissionen har lagt ned ett avsevärt arbete som svar på denna rekommendation (se CRIMORG 67). Rekommendationen kräver dock en pågående verksamhet.

#### Analys

Samarbetet med tredje land bör förbättras, inbegripet inom ramen för den transatlantiska dialogen och i samarbete med Ryska federationen och Ukraina. Dessutom bör man överväga att stärka samarbetet med t.ex. parterna runt Medelhavet och i sydöstra Europa, med Kina och länderna i Latinamerika och Västindien.

En effektiv EU-strategi bör utformas så att den kan bygga på och komplettera resultaten av det framgångsrika arbete som redan har utförts eller håller på att utföras bilateralt eller multilateralt, t.ex. inom ramen för Europarådet, G8-gruppen, Finansiella aktionsgruppen, Interpol, OECD och FN. Dessutom bör unionen försöka att agera mer samstämt för att göra sin röst hörd i internationella forum.

#### Detaljerade rekommendationer

**Rekommendation 36.** Ett närmare samarbete bör utvecklas med tredje land och internationella organisationer och organ som arbetar med förebyggande och bekämpning av organiserad brottslighet. Den möjlighet som finns till samarbete genom nuvarande mekanismer, t.ex. transatlantiska partnerskapet och part-

nerskapsavtalen med Ryska federationen och Ukraina, bör användas effektivare. Man bör undersöka möjligheten av att utveckla motsvarande arrangemang med andra länder. Särskilda förslag för närmare samarbete, t.ex. i samverkan med Europol, bör utarbetas av rådet och kommissionen.

Ansvar: Rådet, kommissionen, Europol.

Måldatum: Pågående verksamhet.

Prioritet: 2.

**Rekommendation 37.** Europeiska unionens hela politiska tyngd bör föras fram i alla forum där medlemsstaterna deltar, t.ex. i Europarådet, OECD, Finansiella aktionsgruppen, Interpol och FN. Detta kräver en effektiv samordning mellan Europeiska unionens medlemsstater i dessa forum, och när så är lämpligt överenskommelser i god tid om gemensamma ståndpunkter som sedan bör företrädas av medlemsstaterna i enlighet med artikel 37 i FEU. Om inte alla medlemsstater deltar i möten i sådana forum, bör de medlemsstater som inte närvarit få fullständig information om de diskussioner som kan påverka dem.

Ansvar: Rådet, medlemsstaterna.

Måldatum: Pågående verksamhet.

Prioritet: 1.

**Rekommendation 38.** Europeiska unionen och medlemsstaterna bör, när FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet träder i kraft, se över denna strategi mot bakgrund av bestämmelserna i konventionen för att eftersträva att på begäran bistå länder med att fullt ut genomföra konventionen.

Ansvar: Rådet, medlemsstaterna.

Måldatum: Pågående verksamhet.

Prioritet: 2.

#### KAPITEL 2.11: **Förstärkt genomförande av åtgärder för förebyggande och bekämpning av organiserad brottslighet inom Europeiska unionen**

##### Politisk riktlinje

*Särskild övervakning av genomförandet av Europeiska unionens strategi mot organiserad brottslighet är nödvändig för att bevara enhetligheten och uppföljningen på nationell nivå och unionsnivå.*

##### Befintliga mandat och initiativ

I dokument 9239/2/97 CK4 24 (som grundar sig på rekommendation 22 i 1997 års handlingsplan) fastställs mandatet för den sektorsövergripande arbetsgruppen för frågor om organiserad brottslighet. Denna arbetsgrupp har fått till uppgift att utforma en politik för att samordna förebyggande och bekämpning av organiserad brottslighet. Denna utformning består främst i att a) direkt genomföra de mandat som i huvudsak riktar sig till rådet, b) övervaka att övriga mandat genomförs, c) bedöma det praktiska samarbetet (särskilt med hjälp av utvärderingsmekanismer), d) utforma sådana EU-strategier och sådan EU-politik



som syftar till att förebygga och bekämpa organiserad brottslighet, e) förbereda beslut på hög nivå i fullt samarbete med andra berörda arbetsgrupper inom rådet, särskilt för Artikel 36-kommittén, f) förse Artikel 36-kommittén med information som kan ligga till grund för interimistiska lägesrapporter och g) utarbeta förslag till ökad samordning mellan första, andra och tredje pelaren i fråga om bekämpande av organiserad brottslighet.

#### Analys

Europeiska unionens strategi mot organiserad brottslighet bör vara flexibel, så att både lärdomarna från genomförandeprocessen kan beaktas och åtgärder för förebyggande och bekämpning kan utformas och anpassas till förändringarna i själva fenomenet organiserad brottslighet.

Den detaljerade rekommendationen och tidsplanerna i 1997 års handlingsplan har bidragit till framstegen i genomförandet. Det arbete som utförts av den sektorsövergripande arbetsgruppen för frågor om organiserad brottslighet, en grupp som består av högre tjänstemän och som har haft nytta av sitt sektorsövergripande arbetssätt och expertstöd, har inneburit ytterligare stimulans.

#### Detaljerad rekommendation

**Rekommendation 39.** Den sektorsövergripande arbetsgruppen för frågor om organiserad brottslighet skall regelbundet utarbeta rapporter om genomförandet av denna strategi som Artikel 36-kommittén skall lägga fram för rådet och Europeiska rådet.

Den sektorsövergripande arbetsgruppen skall senast den 30 juni 2003 lägga fram en omfattande rapport om de åtgärder som vidtagits för att genomföra varje rekommendation i denna strategi. Rådet skall vidta lämpliga åtgärder.

Europeiska rådet skall senast den 30 juni 2005 få en allmän rapport om genomförandet av EU:s strategi för att bekämpa organiserad brottslighet och skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att Europeiska rådet kommer att utfärda lämpliga riktlinjer om de ytterligare åtgärder som skall vidtas på de områden där denna strategi inte har genomförts fullt ut.

Ansvar: Rådet, kommissionen.

Måldatum: Pågående verksamhet. Allmän rapport senast den 30 juni 2005.

Prioritet: 1.

---