



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 2.6.2005
KOM(2005) 232 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

“Utarbetande av ett strategiskt koncept för bekämpande av organiserad brottslighet”

{SEC (2005) 724}

1. INLEDNING

1. Europeiska rådet uppmanade vid sitt möte den 4–5 november 2004 rådet och kommissionen att, inom ramen för Haagprogrammet¹, utarbeta ett strategiskt koncept för att ta itu med organiserad brottslighet inom EU i samarbete med unionsorgan som Europol, Eurojust, Europeiska polisakademin (Cepol) och specialgruppen med polischefer.
2. Sedan Amsterdamfördraget trädde i kraft har flera EU-handlingsplaner för bekämpande av organiserad brottslighet antagits². Den senaste av dessa heter ”Förebyggande och bekämpning av den organiserade brottsligheten: Europeiska unionens strategi inför det nya årtusendet”³. På det nederländska ordförandeskapets initiativ inleddes 2004 diskussioner som ledde fram till att rådet den 2 december 2004 antog slutsatser om utvecklingen av ett strategiskt koncept vid bekämpandet av gränsöverskridande organiserad brottslighet.⁴
3. En rad initiativ, både lagstiftning och andra instrument, som bidrar till förebyggande och bekämpande av organiserad brottslighet har antagits på EU-nivå sedan området med frihet, säkerhet och rättvisa skapades. Nu behövs tid för att integrera de olika verktygen och åtgärderna (förebyggande, straffrätt och straffprocessrätt) på lokal nivå, nationell nivå och EU-nivå och täppa igen de luckor som påträffas. Unionen bör gå vidare med att utarbeta och genomföra en politik mot organiserad brottslighet, med tillräckligt finansiellt stöd.
4. Sedan september 2001 har kampen mot terrorism hamnat i centrum för uppmärksamheten. Även om det finns kopplingar mellan organiserad brottslighet och terrorism, fortsätter den organiserade brottsligheten i sig att vara ett hot mot samhället. Den underminerar legitima ekonomier och är en destabiliserande faktor för samhällets sociala och demokratiska struktur. Det är därför välkommet att Europeiska rådet har fört upp kampen mot organiserad brottslighet högt på dagordningen. Vid bekämpandet av detta gissel är det viktigt att alla berörda strävar efter att finna en balans mellan å ena sidan effektiva åtgärder mot och lagföring av organiserad brottslighet, å andra sidan skyddet av grundläggande rättigheter och friheter.
5. Utvecklingen av ett strategiskt koncept för att ta itu med den organiserade brottsligheten är en svår uppgift, eftersom synen på vad som är organiserad brottslighet fortfarande inte är enhetlig, trots flera tidigare initiativ som rör definitionen av ”brottsorganisation”.⁵ De prioriteringar som fastställdes den 2 december 2004 omfattar dessutom flera olika områden, bland annat den nödvändiga

¹ EGT C 53, 3.3.2005, s. 1.

² Handlingsplan för bekämpande av organiserad brottslighet (EGT C 251, 15.8.1997), rådets resolution om att förebygga organiserad brottslighet (EGT C 408, 29.12.1998), Handlingsplanen från Wien (EGT C 19, 23.1.1999).

³ EGT C 124, 3.5.2000.

⁴ Dok. 15050/04 CRIMORG 138; dok. 13463/2/04 REV2 CRIMORG 105

⁵ Se den gemensamma åtgärden om att göra deltagande i en kriminell organisation i Europeiska unionens medlemsstater till ett brott (EGT L 351, 9.12.1998); dok. 6204/2/97 ENFOPOL 35 REV 2; Artikel 2 i FN-konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (A/RES/55/25)

kunskapsbasen för att minska den organiserade brottsligheten, brottsbekämpning, rättsligt samarbete och yttre förbindelser (jfr avsnitt 2). Åtgärder som föreslås i det här sammanhanget kan därför komma att omfatta brott som inte, eller i alla fall inte uteslutande, har kopplingar till organiserad brottslighet. Omvänt berör initiativ om genomförande av till exempel principen om ömsesidigt erkännande av domar i brottmål många olika former av allvarlig gränsöverskridande brottslighet. Ett strategiskt tillvägagångssätt kommer att garantera ett effektivt samarbete mellan alla berörda aktörer.

6. På grund av det strategiska konceptets breda tillämpning är det nödvändigt att göra prioriteringar mellan de olika områden som tas upp i meddelandet. I avsnitt 2 redovisas målen för de prioriterade delarna av det strategiska konceptet. Vissa aspekter tas endast upp översiktligt, men är då föremål för en mer detaljerad beskrivning på andra ställen⁶. I avsnitt 3 sammanfattas uppföljningen av utvärderingen efter halva tiden av strategin inför det nya årtusendet⁷, medan avsnitt 4 tar upp tänkbara alternativ för framtiden. I bilaga 1 förtecknas åtgärderna för att genomföra det strategiska konceptet för att ta itu med den organiserade brottsligheten, med uppgift om vem som ansvarar för de olika åtgärderna, frister och prioriteringar. I bilaga 2 förtecknas och sammanfattas nyligen antagna meddelanden och rådsslutsatser av relevans. Bilaga 3 redovisar uppföljningen av utvärderingen efter halva tiden av strategin inför det nya årtusendet.

2. PRIORITERADE FRÅGOR OCH MÅL

2.1. Stärkta kunskaper om organiserad brottslighet och förbättrad insamling och analys av information

7. Den tekniska utvecklingen erbjuder tillsammans med den ökade globaliseringen nya möjligheter för grupper som sysslar med organiserad brottslighet. I förebyggande och motverkande syfte måste kunskap om organiserad brottslighet, grupper som sysslar med sådan brottslighet och sårbara punkter inom de lagliga sektorerna samlas in och uppdateras fortlöpande, så att det blir möjligt att utveckla bättre verktyg, på det sätt som angivits i flera av de dokument som redan tagits upp, inte minst Haagprogrammet. Det framtida **systemet för brottsstatistik i EU** bör syfta till att samla in dels information från brottsbekämpande myndigheter, dels kvantitativ information baserad på enkäter som görs bland enskilda och företag. Det bör också syfta till att **mäta brottslighet och viktigmisering** inom olika grupper, för att på så sätt underlätta det politiska beslutsfattandet inom olika områden. Detta system för brottsstatistik kommer att utvecklas i samarbete med medlemsstaterna, vid behov med stöd av gemenskapens statistikprogram. Vidare utveckling, utprovning och spridning av en metod för granskning av de **ekonomiska sektorernas utsatthet** när det gäller organiserad brottslighet kommer också att behövas. Mot denna bakgrund avser kommissionen att i framtiden lägga fram en **rapport om brottsligheten i EU** varje eller vartannat år.

⁶ Särskilt initiativ som tas upp i Haagprogrammet, till exempel EU:s strategi mot narkotika 2005–2012 (dok. 15074/04).

⁷ Dok. 10925/03 CRIMORG 49, som rådet (RIF) noterade vid sitt möte den 2–3 oktober 2003.

8. I Haagprogrammet underströks behovet av att utveckla en **underrättelseledd brottsbekämpning på EU-nivå** så att beslutsfattarna kan fastställa strategier för brottsbekämpningen i EU utifrån grundliga analyser (jfr avsnitt 2.3.3). Tillgång till information (jfr avsnitt 2.2.3), insamling av underrättelser om brott på EU-nivå och stärkt förtroende mellan brottsbekämpande myndigheter på europeisk och internationell nivå är de grundläggande inslagen i denna strategi. Under 2005 kommer kommissionen att lägga fram ett meddelande om en strategi för en underrättelseledd brottsbekämpning på EU-nivå.
9. Inom ramen för denna strategi bör en **“Europeisk modell för underrättelser om brottslig verksamhet”** utvecklas för behandling av bland annat följande frågor: konsekvens när det gäller underrättelseinsatser, -produkter och -tjänster som utförs eller levereras av nationella myndigheter och EU-organ som verkar på området för rättvisa, frihet och säkerhet; synkronisering av nationella hotbedömningar genom gemensamma metoder och underbyggande av hotbedömningarna med hjälp av sektoriella sårbarhetsstudier; insamling av kvantitativ och kvalitativ information via den privata sektorn och av andra relevanta uppgifter via framväxande brottsstatistikprojekt inom EU. I enlighet med Haagprogrammet kommer de **hotbedömningar rörande organiserad brottslighet** som Europol utarbetar på grundval av synkroniserade nationella bedömningar att bli ett av nyckelinslagen i modellen.
10. **Forskning om organiserad brottslighet** finansieras för närvarande genom det sjätte ramprogrammet och pilotåtgärden för säkerhetsforskning. Planen är att forskningen om organiserad brottslighet skall vara en del av det nya europeiska programmet för säkerhetsforskning och av andra angränsande områden i det föreslagna sjunde ramprogrammet. Även specifika forskningsprojekt för att stödja utvecklingen av politiken kommer att kunna genomföras via **Agisprogrammet** och eventuella efterföljare till detta program i budgetplanen för 2007–2013 samt de medel som anslås för **undersökningar**.

2.2. Stärkta förebyggande åtgärder mot organiserad brottslighet

11. En effektiv strategi för att förebygga brott går längre än det traditionella brottförebyggande samarbetet och bygger även på goda styrelseformer, öppenhet, ansvar och normer för den offentliga och den privata sektorns samhällsansvar för att minska tillfällena att begå brott. Vissa EU-medlemsstater har varit innovativa i sin användning av ett **administrativt tillvägagångssätt** för att hindra att brottsorganisationer tränger in på lagliga marknader. Rådet antog nyligen rekommendationer⁸ om att denna modell förtjänar att undersökas närmare för eventuell spridning i EU. På EU-nivå avser kommissionen att utveckla en modell för **brottssäkring av lagstiftning** och nya **produkter och tjänster** som kan spridas så att man undviker att det skapas nya tillfällen till organiserad brottslighet.
12. Den organiserade brottsligheten använder sig ofta av **korrupcion** för att infiltrera lagliga marknader⁹. Därför är fortsatt utveckling och genomförande av en övergripande EU-politik för bekämpande av korrupcion, inklusive straffrättsliga

⁸ Dok. 12557/04 CRIMORG 79, dok. 14125/2/04 REV2 CRIMORG 123.

⁹ Jfr KOM(2003) 317; Europaparlamentets resolution nr A5-0367/2003.

åtgärder, främjande av etik och integritet i den offentliga förvaltningen och förbättrad uppföljning av de nationella strategierna mot korruption inom ramen för internationella och europeiska förpliktelser och andra normer både nödvändig och lämplig för att FN-konventionen mot korruption skall kunna genomföras på ett effektivt sätt.¹⁰ Att främja öppenhet och insyn i den offentliga sektorn är ett av kommissionens strategiska mål för 2005–2009 och en vitbok om ett europeiskt initiativ för att främja öppenhet är under utarbetande.

13. I Dublinförklaringen¹¹ erkändes **partnerskap mellan den offentliga och den privata sektorn** som ett effektivt verktyg för att förebygga brott i allmänhet, och organiserad brottslighet i synnerhet. En av kommissionens prioriteringar under 2006 kommer att bestå i att utarbeta och genomföra en EU-handlingsplan för partnerskap mellan den offentliga och den privata sektorn, inom ramen för Haagprogrammet.
14. Förebyggande av människohandel, ett särskilt allvarligt brott som innebär grova kränkningar av de mänskliga rättigheterna, är ett grundläggande mål. Kommissionen avser att under 2005 lägga fram ett meddelande om bekämpande av **människohandel**. Meddelandet kommer att vara baserat på ett samlat tillvägagångssätt med fokus på mänskliga rättigheter och brottsoffrens situation
15. **Finansiellt stöd** till förebyggande åtgärder har funnits tillgängligt via strukturfonderna, men denna möjlighet har sällan utnyttjats av medlemsstaterna¹². Detta är en bidragande orsak bakom kommissionens förslag om att inrätta ett särskilt **ramprogram för säkerhet och skydd av friheter** inom ramen för budgetplanen för 2007–2013, för finansiering av sådana åtgärder.

2.3. Effektivare verktyg och förbättrat samarbete

2.3.1. Förbättrad utredning av organiserad brottslighet

16. **Särskild utredningsteknik** har visat sig effektiv i polis-, tull- och domstolsutredningar av gränsöverskridande organiserad brottslighet. 2000 års konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål och 2001 års protokoll till denna¹³ ger möjlighet att använda sådana tekniker. Inget av dessa instrument har dock trätt kraft ännu, vilket förklarar varför ett särskilt rambeslut om **gemensamma utredningsgrupper**¹⁴ har antagits. Ytterligare insatser kommer att krävas för att förbättra användningen av de gemensamma utredningsgrupperna och andra särskilda utredningsmetoder.
17. För att skynda på och förenkla **bevisupptagning** i andra medlemsstater har kommissionen lagt fram ett förslag om ett europeiskt bevisupptagningsbeslut som ersätter ömsesidig rättslig hjälp i fråga om vissa typer av bevis¹⁵. På medellång sikt bör principen om ömsesidigt erkännande utsträckas till att omfatta alla typer av

¹⁰ A/58/422.

¹¹ Dok. 16302/03 CRIMORG 96.

¹² Ett undantag är Italiens Mezzogiorno-program; jfr även kommissionens meddelande Kompletterande vägledande riktlinjer för kandidatländerna KOM(2003) 110.

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

¹⁴ EGT L 162, 20.6.2002, s.1.

¹⁵ KOM(2003) 688.

bevis. Som redan framgått av meddelandet om ömsesidigt erkännande av domar i brottmål¹⁶ planerar kommissionen flera olika initiativ om **ömsesidigt godtagande av bevisning**. Dessa initiativ skulle stärka det ömsesidiga förtroendet genom att garantera en rättvis balans mellan effektiv lagföring och rätten till försvar. **Gränsöverskridande användning av underrättelser** som bevisning är ytterligare en fråga som kräver fortsatt arbete.

18. Liksom insamling av bevis inom ramen för finansiella utredningar (jfr avsnitt 2.3.2), är insamling, lagring och utbyte av **elektronisk bevisning** en fråga av allt större betydelse som kommissionen inom kort kommer att ta upp till behandling, i enlighet med uppmaningen från Europeiska rådets möte den 16–17 december 2004¹⁷.
 19. **Lagring av uppgifter** för elektroniska kommunikationstjänster är en viktig faktor vid utredning av brott som involverar användning av informationsteknik. Det kräver en balans mellan effektiv lagföring, skyddet av grundläggande rättigheter och den ekonomiska börda som de resulterande skyldigheterna innebär för tjänsteleverantörerna. För att bemöta de rättsliga övervägandena kring denna fråga kommer kommissionen under 2005 att lägga fram ett förslag till direktiv, som är den lämpligaste formen av rättsakt i detta sammanhang.
 20. Ofta måste man förlita sig till **vittnen eller informatörer** för att kunna lagföra nyckelfigurer i brottsorganisationer. I strategin inför det nya årtusendet, som bygger på två rådsresolutioner¹⁸, angavs att arbetet med dessa frågor var långtifrån slutfört. Rådet uppmanade kommissionen att lägga fram ett förslag till europeiskt program för skydd av vittnen i terroristfall.¹⁹ Europol har utarbetat två värdefulla dokument²⁰ och kommissionen är i färd med att förbereda en rättsakt om detta ämne.
 21. Vissa EU-medlemsstater har skapat **särskilda utrednings- eller åklagaravdelningar** för brott med kopplingar till organiserad brottslighet. Sådana avdelningar består av expertteam med ämnesöverskridande sakkunskap för komplicerade brottsutredningar. Kommissionen uppmanar alla medlemsstater att överväga denna modell.
- 2.3.2. *Bättre verktyg för hantering av de finansiella aspekterna av den organiserade brottsligheten*
22. Jakten på ekonomisk vinning är vad som driver den organiserade brottsligheten. Genom att undanröja möjligheterna att tvätta vinning av brott eller finansiera brottslig verksamhet skulle man i betydande utsträckning kunna bromsa de brottsliga grupperingarnas drivkrafter och kapacitet. Därför är **ökad förmåga att frysa och förverka vinning av brott** av central betydelse för att kunna bekämpa och förebygga sådan brottslig verksamhet. Kommissionen kommer därför att arbeta för att öka **kunskaperna om finansiella frågor** hos de utredningsansvariga och främja

¹⁶ KOM(2005) 195.

¹⁷ Dok. 16238/04 CONCL 4, dok. 16089/04 RIF 566.

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

¹⁹ Uttalandet om bekämpande av terrorism av den 25 mars 2004.

²⁰ "Basic principles of European Union police co-operation in the field of witness protection" och "Common Criteria for taking a witness into a Protection Programme"; båda dokumenten har klassificerats som "EU RESTRICTED".

genomförandet av rättsliga instrument som kan bidra till en snabb identifiering och spårning av olagliga finansiella och andra transaktioner.

23. I fråga om **frysning och förverkande av tillgångar** har enighet nåtts om tre rambeslut (i ett fall dock med vissa reservationer) som bland annat innebär utökade befogenheter att förverka egendom²¹. Av rambeslutet om förverkande av vinning som härrör från brott följer att medlemsstaterna kan tillämpa icke straffrättsliga förfaranden när de använder sig av de utökade möjligheterna till förverkande. I skälen hänvisas även till FN-konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, enligt vilken de stater som är parter i konventionen får ålägga en person som har begått ett brott att styrka ursprunget till misstänkt vinning av brott, också med tillämpning av omvänd **bevisbörda** eller lättnader i **beviskraven**. Kommissionen kommer att se över EU-lagstiftningen om förverkande av vinning som härrör från brott mot bakgrund av detta. Dessutom kommer kommissionen att undersöka vilka regler som skall gälla för **återlämnande av förverkade tillgångar som kompensation eller restitution** till identifierbara brottsoffer eller till ideella organisationer.
24. Det föreslagna tredje penningtvättdirektivet²² innebär en förstärkning av gemenskapens lagstiftning mot penningtvätt genom att exempelvis utvidga definitionen av förbrott och lägga till nya personkategorier som skall omfattas av anmälningsskyldighet. För att säkerställa medverkan från finansinstitut och andra i kampen mot penningtvätt bör man kunna visa att anmälningar om penningtvätt verkligen ger resultat. Därför är det viktigt att se till att **finansunderättelseenheter** kan ge tillräcklig **feedback**.
25. Brottsorganisationer använder medlemsstaters finansiella system för att omsätta vinning av brott som begåtts i en annan medlemsstat. Europol arbetar med att finna samband mellan brottslig verksamhet och de aktuella transaktionerna via de så kallade *Analysis Work Files*, till exempel Sustransprojektet. Alla medlemsstater bör aktivt stödja detta arbete genom att förmedla uppgifter av hög kvalitet till Europol.
26. **Protokollet till 2000 års konvention om penningtvätt** syftar till att underlätta samarbetet vid gränsöverskridande finansiella utredningar. På grund av den låga ratificeringsgraden är det oklart när protokollet kommer att träda i kraft. Eftersom principen om ömsesidigt erkännande gradvis kommer att ersätta ömsesidig rättslig hjälp måste kommissionen överväga nya lagstiftningsförslag²³.
- 2.3.3. *Stärkt tillgång till och utbyte av information och underrättelser mellan brottsbekämpande myndigheter*
27. Europeiska rådet betonade i Haagprogrammet att en förstärkning av frihet, säkerhet och rättvisa kräver en innovativ strategi i fråga om **gränsöverskridande utbyte av information om brottsbekämpning**. Handlingsplanen för genomförande av Haagprogrammet kommer att bygga vidare på kommissionens initiativ för att

²¹ Rambeslut 2003/577/RIF av den 22 juli 2003; Rambeslut 2005/212/RIF av den 24 februari 2005; I juni 2004 nåddes politisk enighet om ett utkast till rambeslut om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på beslut om förverkande.

²² KOM(2004) 448.

²³ Fotnot 16.

genomföra **principen om att det skall finnas möjlighet till utbyte av information om brottsbekämpning, gemensamma normer för tillgång till databaser och driftskompatibilitet mellan nationella databaser och EU-databaser**. Nationella databaser och EU-databaser bör gradvis övergå till att använda samma standarder och kompatibel teknik för att garantera ett selektivt urval av information om brottsbekämpning, men det är samtidigt viktigt att säkra förbindelserna till internationella databaser. Åtgärder för **skydd av personuppgifter och datasäkerhet**, till exempel sådana som rör uppgifters proportionalitet, integritet och konfidentialitet samt tillgången till effektiva rättsmedel, måste gå hand i hand med dessa utvidgade möjligheter. Kommissionen kommer att lägga fram ett lagförslag om detta under 2005.

28. Det kommer att krävas ett intensivt **samarbete** mellan nationella brottsbekämpande myndigheter och med berörda EU-organ för att bygga upp förtroendet. Etablerade informationskanaler som Europols *Virtual Private Network* eller Europols informationssystem bör användas, i lämpliga fall i kombination med expertnätverk (jfr avsnitt 2.4).

2.3.4. *Stärkt interinstitutionellt samarbete och samarbete mellan rättsliga myndigheter*

29. I Haagprogrammet betonas behovet av **intensifierat praktiskt samarbete** mellan medlemsstaternas polis- och tullmyndigheter och med Europol och Eurojust. Åklagarmyndigheter och domstolar måste medverka på ett tidigt stadium, till exempel i samband med avlyssnings- eller häktningsbeslut. Det praktiska samarbetet bör särskilt bestå av **gemensamma insatser mellan tull- och polismyndigheter och domstolar. Gemensamma strukturer för samarbete i unionens inre gränsområden** bör främjas. Dessutom föreslår kommissionen att gemensamma **EU-insatser** i framtiden skall finansieras på ett systematiskt sätt i enlighet med budgetplanen för 2007–2013. Den **kommitté för frågor om inre säkerhet** som föreskrivs i artikel III-261 i det konstitutionella fördraget bör underlätta samordningen av åtgärder som vidtas av medlemsstaternas behöriga myndigheter, med fokus på operativt samarbete.
30. Som uppföljning till grönboken i detta ämne²⁴ kommer kommissionen att utföra en konsekvensanalys och lägga fram en vitbok om ett lagstiftningsförslag som syftar till att inrätta den europeiska åklagarmyndigheten på grundval av Eurojust. Myndigheten skall, i enlighet med det framtida konstitutionella fördraget, ha till uppgift att utreda, åtala och lagföra i fall där överträdelse har begåtts till skada för unionens ekonomiska intressen²⁵. Kommissionen kommer också att undersöka möjligheterna att utvidga den europeiska åklagarmyndighetens befogenheter till allvarliga brott med en gränsöverskridande dimension.

²⁴ KOM(2001) 715 slutlig, 11.12.2001, "Grönbok om straffrättsligt skydd av Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen och inrättande av en Europeisk åklagare".

²⁵ Meddelande från kommissionen – Skydd av gemenskapernas ekonomiska intressen, bedrägeribekämpning – Handlingsplan för 2004–2005, KOM(2004) 544 slutlig (den svenska versionen ej tillgänglig).

2.4. Bättre utnyttjande av befintliga organ och förstärkning av dessa

31. Det är viktigt att **ratificera och genomföra relevanta rättsliga instrument rörande Europol och Eurojust**, inklusive de tre protokollen²⁶ till Europokonventionen. I rapporten om genomförandet av Eurojustbeslutet²⁷ framkom vissa brister, till exempel skillnader mellan de nationella medlemmarnas befogenheter. Dessa brister hämmar beslutets effektivitet.
32. **Eurojusts²⁸ och Europols potential** när det gäller att bekämpa organiserad brottslighet **har ännu inte utnyttjats fullt ut** av medlemsstaterna. Betydande ärenden med anknytning till flera länder bör hänskjutas till Eurojust, och allvarlig gränsöverskridande brottslighet bör också rapporteras till Eurojust. Flödet av information till Europol är fortfarande otillräckligt. Medlemsstaterna måste utveckla sina metoder för systematisk vidarebefordran av uppgifter av hög kvalitet om pågående eller nyligen avslutade utredningar. Genomförandet av **Europols informationssystem** i alla medlemsstater kommer att underlätta Europols tillgång till information om organiserad brottslighet.
33. Europol och Eurojust bör vara mer involverade i utredningen av gränsöverskridande internationell brottslighet och i gemensamma utredningsgrupper. De möjligheter som erbjuds genom den befintliga lagstiftningen och det konstitutionella fördraget bör utnyttjas. Mer specifikt bör man överväga möjligheterna att stärka **Europols och Eurojusts samordningsfunktioner i komplicerade gränsöverskridande insatser och utredningar** av allvarlig organiserad brottslighet. Det kan handla om att tillhandahålla logistiskt stöd, sakkunskap och kunskaper om god praxis och att utnyttja **Europol- eller Eurojustavtalet** i större utsträckning.
34. **Fortbildnings- och utbytesprogram** bör främjas via **Europeiska polisakademin**, med finansiering via gemenskapsbudgeten. Kommissionen har föreslagit att dessa verksamheter skall ges ökad omfattning och betydelse.²⁹
35. **Gränsförvaltningsmyndigheten**, som från början hade till uppgift att stärka genomförandet av Schengenreglerna om kontroll av personer vid de yttre gränserna, bör i samarbete med medlemsstaterna och Europol tillhandahålla underrättelser och medverka till samordningen av insatser mot organiserad brottslighet kopplad till olaglig invandring, samt utveckla en **integrerad modell för riskanalys**.

2.5. Stärkt lagstiftning när så behövs

36. Brott som begås som ett led i gränsöverskridande organiserad brottslighet är av sådan natur och har sådana potentiella följder att det bör skapas en gemensam grund för att kunna bekämpa dessa brott på EU-nivå. Det senaste exemplet är förslaget till rambeslut om bekämpande av organiserad brottslighet³⁰, som syftar till att fastställa harmoniserade definitioner av de brott som olika former av deltagande i brottsorganisationer utgör och påföljder för dessa brott. Kommissionen anser att

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

²⁷ KOM(2004) 457.

²⁸ Rådets slutsatser om bättre utnyttjande av Eurojust, dok. 15285/04, dok. 12561/4/04 REV4.

²⁹ KOM(2004) 623.

³⁰ KOM(2005) 6.

tillnärmning av lagstiftning bör vara ett komplement till ömsesidigt erkännande av domar i brottmål³¹. I samband med antagandet av rambeslutet om en europeisk arresteringsorder³² enades rådet om att "i enlighet med artikel 31 e i FEU, fortsätta arbetet med tillnärmning av de brott som tas upp i artikel 2.2 i rambeslutet för att nå fram till en juridisk överenskommelse mellan medlemsstaterna".³³ Kommissionen kommer därför att undersöka möjligheterna till ytterligare tillnärmning av strafflagstiftningen, till exempel när det gäller förfalskning, olaglig vapenhandel, bedrägeri (särskilt skattebedrägeri och identitetsstöld), miljöbrott, svindleri och utpressning.

2.6. Förbättrad övervakning och utvärdering

37. Flera rättsakter innehåller bestämmelser om utvärdering av politiken mot organiserad brottslighet eller bidrar till denna utvärdering. Dessa instrument behöver finjusteras, eftersom Haagprogrammet innehåller en uppmaning om **utvärdering** av såväl genomförandet som verkningarna av EU:s politik inom området för frihet, säkerhet och rättvisa. Kommissionen ser detta som en fråga av mycket stor betydelse och kommer, med hänsyn till **artikel III-260** i det konstitutionella fördraget, att lägga fram sina synpunkter i handlingsplanen för genomförande av Haagprogrammet under 2006. När det gäller organiserad brottslighet kommer den framtida rapporten om brottslighet i EU samt hotbedömningarna rörande organiserad brottslighet (jfr avsnitt 2.1) att bli viktiga verktyg för utvärderingen av frågor rörande organiserad brottslighet. Utvärderingar av tullsamarbetet, politiken mot korruption och kampen mot ekonomisk brottslighet (jfr meddelandena om dessa frågor)³⁴ bör prioriteras på grund av deras horisontella verkningar.

2.7. Stärkt samarbete med länder utanför EU och internationella organisationer

38. I denna tid av öppna gränser, global integration och ömsesidigt beroende är EU:s inre säkerhet oupplösligt **sammanlänkad med yttre aspekter rörande den yttre säkerheten**. Den yttre dimensionen av EU:s åtgärder mot organiserad brottslighet och andra säkerhetshot har utvecklats avsevärt de senaste åren. **Bilaterala, regionala och internationella initiativ** behöver dock stärkas ytterligare.

39. Samarbetet med **vissa särskilda tredjeländer** för att hantera den organiserade brottsligheten behöver vidareutvecklas genom avtal och andra instrument. Detta samarbete bör innefatta **ökad användning av relevanta EU-riktmärken och internationella standarder**.

40. EU bör främja och stödja utvecklingen av **strategier och samarbete på regional nivå** för att bekämpa organiserad brottslighet, särskilt i områden som gränsar till EU.

41. EU bör också fullt ut stödja utvecklingen av **multilaterala strategier** för bekämpande av organiserad brottslighet för att säkerställa ratificering och genomförande av internationella instrument, till exempel FN-konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och FN-konventionen mot korruption,

³¹ Punkt 17.

³² EGT L 190, 18.7.2002, s. 1.

³³ Dok. 9958/02 ADD1 REV1 RIF 138.

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

och utvecklingen av **internationella standarder** och bestämmelser i andra forum, som Europarådet, G8, FATF (arbetsgruppen för finansiella åtgärder mot penningtvätt, OSSE (Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa) och OECD.

42. **Ett direkt samarbete mellan Europol och Eurojust** å ena sidan, **och länder och organ utanför EU** å den andra, är avgörande för utvecklingen av en europeisk dimension i brottsbekämpningen och ett rättsligt samarbete som sträcker sig bortom EU:s gränser. Europol bör gå vidare med sin strategi för att etablera yttre förbindelser 2004–2006³⁵, och Eurojust bör utveckla en egen strategi på detta område.

2.8. **Prioriteringar för insatserna mot olika former av organiserad brottslighet på EU-nivå och uppföljningen av dessa**

43. I rådets sektorsövergripande grupp har man enats om att analysera Europols rapport om organiserad brottslighet, att samråda med Eurojust och Europol, och att därefter översända resultaten till relevanta rådsorgan för att fastställa ett begränsat antal årliga strategiska prioriteringar i kampen mot organiserad brottslighet.³⁶

44. I Haagprogrammet konstateras att rådet bör använda Europols årliga hotbedömningar för att fastställa sådana prioriteringar från och med 2006. För att Europol skall kunna uppfylla detta krav måste arbetet med att utveckla en underrättelsestyrd brottsbekämpning snarast drivas vidare. Detta kommer att kräva betydande insatser inte bara från Europol, utan i lika hög grad från medlemsstaterna och behöriga EU-organ (jfr avsnitt 2.1)

3. **SAMMANFATTNING AV SLUTSATSERNA I DEN MELLANLIGGANDE UTVÄRDERINGSRAPPORTEN OM STRATEGIN INFÖR DET NYA ÅRTUSENDET**

45. Slutsatserna från den mellanliggande rapporten om millenniestrategin innehåller sex förslag till ytterligare åtgärder. Förslaget om åtgärder mot **narkotikahandel** har tillmötesgått genom rådets antagande av ett rambeslut om tillnärmning av lagstiftningen om narkotikahandel i oktober 2004.³⁷ Arbetet med att följa upp de resterande fem förslagen har inletts. Kommissionen har lagt fram förslag till lagstiftning³⁸ och antagit en vitbok om **utbyte av uppgifter om brottmålsdomar**³⁹. Ett meddelande om **rättighetsförluster** kommer att följa längre fram under 2005. Förslaget till ett tredje penningtvättdirektiv⁴⁰ inkluderar en bestämmelse som skall hindra att **omfattande kontantbetalningar** används i penningtvättssyfte. Utvecklingen av **jämförbar brottsstatistik** är ett långsiktigt projekt som kommissionen driver tillsammans med andra intresserade. Kommissionen kommer under 2005 att lägga fram en handlingsplan om brottsstatistik i EU. En undersökning om **skattebedrägeri** har inletts. Resultaten av denna väntas vara klara i juli 2005.

³⁵ Dok. 12660/04 EUROPOL 44.

³⁶ Dok. 16183/04 CRIMORG 152.

³⁷ EUT L 335, 11.11.2004, s. 8.

³⁸ KOM(2004) 664.

³⁹ KOM(2005) 10.

⁴⁰ KOM(2004) 448.

Under 2005 kommer kommissionen (Olaf) och Europol, inom ramarna för sina respektive befogenheter, att ge medlemsstaterna stöd i form av en **tjänsteplattform för gemensamma tullåtgärder** under 2005. Slutligen är kommissionen i färd med att utarbeta ett förslag om **skydd av vittnen och andra som samarbetar med rättsväsendet**.

4. FRAMTIDA UTVECKLING

46. Detta meddelande tar upp målen för en strategi som syftar till att ta itu med organiserad brottslighet. I bilaga 1 finns en förteckning över genomförandeåtgärder i ett femårsperspektiv. Så snart rådet har godkänt strategin bör den fungera som ett komplement till handlingsplanen för genomförandet av Haagprogrammet, eftersom den bidrar till att stärka frihet, säkerhet och rättvisa i unionen. Den viktigaste uppgiften för framtiden är att utveckla och integrera de olika elementen i en europeisk modell för underrättelser om brott. Detta kommer att kräva gemensamma insatser av medlemsstaterna och EU:s institutioner och organ.
47. Det strategiska konceptet bör ses som ett dokument vars innehåll kan anpassas efter rådande förhållanden. Kommissionen har uppmanats att lägga fram en årlig rapport för rådet om genomförandet av Haagprogrammet (resultattavlan), som bland annat skulle innehålla en redogörelse över framstegen med strategin. Ett alternativ kunde vara att göra en separat utvärdering som kan anpassas till det årliga förfarandet med att fastställa strategiska prioriteringar för kampen mot organiserad brottslighet på EU-nivå.
48. Det rekommenderas att man genomför en särskild utvärdering av strategin i slutet av 2006, som kan fungera som riktmärke inför genomförandet av budgetplanen 2007–2013. Detta bör ske med hänsyn till det kommande ikraftträdandet av det konstitutionella fördraget.