



**EUROPEISKA
UNIONENS RÅD**

**Bryssel den 3 augusti 2000 (22.9)
(OR. en)**

10415/00

LIMITE

**CRIMORG 111
ENFOPOL 54**

NOT

från:	Det föregående portugisiska ordförandeskapet
till:	Den sektorsövergripande arbetsgruppen för frågor om organiserad brottslighet
Föreg. dok. nr:	11689/99 CRIMORG 145 ENFOPOL 66
Ärende:	Revidering av dok. 6204/2/97 ENFOPOL 35 REV 2 på grundval av dok. 8469/1/99 CRIMORG 55 REV 1

1. Vid sitt möte den 29–30 november 1993 kom rådet överens om att inrätta ett gemensamt system för insamling och systematisk analys av information om internationell organiserad brottslighet (jfr dok. 9908/2/93 CRIMORG 1 REV 2). Detta system beskrevs i dok. 12247/1/94 ENFOPOL 161 REV 1. Avsikten var att systemet skulle användas i minst två år. På grundval av vunna erfarenheter skulle det kunna revideras efter denna period.

Systemet användes vid utarbetandet av EU:s lägesrapporter för 1994 och 1995.

Den 13–14 februari 1997 hölls ett möte på expertnivå där man utvärderade systemet och utarbetade rekommendationer för att utveckla och förbättra det. Resultaten av dessa diskussioner återges i 5717/1/97 ENFOPOL 22 REV 1, vilket ledde till en revidering av systemet enligt 12247/1/94 ENFOPOL 161 REV 1. Det reviderade systemet beskrivs i bilagorna till det här dokumentet. En åtskillnad görs också i det här dokumentet mellan systemets syfte och organisation (bilaga I) och metoderna (bilaga III).

2. Vid sitt möte den 5 mars 1997 enades arbetsgruppen för frågor som gäller narkotika och organiserad brottslighet om texten i bilagorna med förbehåll för språkliga kontroller och anpassningar. Arbetsgruppen framhöll att rapporternas kvalitet i stor utsträckning är avhängig av kvaliteten de uppgifter som samlats in i medlemsstaterna och på de nationella rapporterna. Detta kommer sannolikt att förbli systemets främsta svaghet, trots förbättringen.
3. K 4-kommittén bekräftade vid sitt möte den 25–26 mars 1997 denna överenskommelse och enades om att till Coreper/rådet vidarebefordra det här dokumentet som en A-punkt.
4. Harmoniseringen och den eftersträlvade enhetligheten i EU:s lägesrapport är en central fråga i 8469/1/99 CRIMORG 55 REV 1 och 6204/2/97 ENFOPOL 35 REV 2.
För att ytterligare kunna utveckla det framtida systemet för medlemsstaternas rapportering om organiserad brottslighet har ordförandeskapet och Europol utarbetat 11689/99 CRIMORG 145 ENFOPOL 66. Nätverket för kontakt och stöd hade tre sammanträden under det finländska och det portugisiska ordförandeskapet (den 9 november 1999, 16 maj och 26 juni 2000) där arbetsgruppen diskuterade anpassningen av befintliga mekanismer. Även Europol diskuterade frågan inom ramen för frivilliga reflexionsgruppen den 22 juli 1999. Detta dokument grundas på innehållet i 6204/2/97 ENFOPOL 35 REV 2, 8469/1/99 CRIMORG 55 REV 1 och 12669/99 CRIMORG 166. Dessutom återspeglar det resultatet av debatterna i nätverket, särskilt med beaktande av de fyra obligatoriska kriterierna (nr 1, 3, 5 och 11), som återfinns i bilaga IV till detta dokument.

SYFTE OCH ORGANISATION

Huvudsyftet är att framställa en årlig rapport till rådet om den organiserade brottslighetens omfattning och utveckling, särskild när det gäller dess internationella förgreningar.

- I. Det första steget på vägen mot detta mål tas med upprättandet av lägesrapporter från Nationella underrättelseavdelningen för brottmål (NCIS) i samtliga medlemsstater med tillämpande av de riktlinjer som beskrivs i bilaga II. Var och en av dessa rapporter bör innehålla en beskrivning av situationen i landet när det gäller organiserad brottslighet. Denna beskrivning kan bygga på information från olika källor. Medlemsstaterna vidarebefordrar de nationella rapporterna till ordförandeskapet tillsammans med en beskrivning av de metoder som använts. Varje medlemsstat överlämnar senast i maj sin rapport för föregående år.
- II. Ordförandeskapet ansvarar tillsammans med Europol för utarbetandet av Europeiska unionens lägesrapport, i vilken de nationella rapporterna sammanfattas. För detta ändamål kan ordförandeskapet ta nödvändiga samrådsinitiativ med hjälp av ett nätverk för kontakt och stöd. Detta nätverk består av kontaktpersoner som är utsedda av varje medlemsstat. Nätverkets uppgift är att aktivt bistå ordförandeskapet med att förfinas och utveckla den metod som används vid upprättandet av lägesrapporten om organiserad brottslighet i EU. Medlemmarna i nätverket kan sammankallas av ordförandeskapet vid behov och på ad hoc-basis genom befintliga strukturer.

Europol stöder arbetet aktivt så att tidigare erfarenheter effektivt kan tas till vara samtidigt som framsteg och kontinuitet bättre kan garanteras.

Rapporten kommer att diskuteras inom den sektorsövergripande arbetsgruppen och när den väl har godkänts kommer den att överlämnas till artikel 36-kommittén och Coreper så att den kan föreläggas rådet för antagande och slutligen överlämnas till Europaparlamentet.

Det detaljerade utkastet till rapport med konfidentiell information kommer att, efter det att den sektorsövergripande arbetsgruppen har diskuterat och godkänt det, genom delegationernas medlemmar göras direkt tillgänglig för deras ministrar och behöriga nationella myndigheter som ett konfidentiellt dokument.

Ordförandeskapet lägger i september fram utkasten till årsrapporter.

- III. Genom en jämförande analys av de nationella rapporterna samt karaktäristiska drag hos och andra aspekter på medlemsstaternas förfaranden för datainsamling, kan systemet för att beräkna den organiserade brottsligheten ytterligare förbättras varje år.

Därför kommer Europol tillsammans med medlemsstaterna att utarbeta en handbok om metoder som ständigt skall uppdateras, och som skall innehålla en checklista till stöd för dem som framställt den ursprungliga rapporten i deras förberedande verksamhet.

=====

RIKTLINJER FÖR INSAMLING, BEHANDLING OCH ANALYS AV INFORMATION

I. Allmänt

De årliga nationella lägesrapporterna bör ta upp alla de teman som nämns i följande avsnitt. Förteckningen över teman med tillhörande rekommendationer bör ses som riktlinjer för ytterligare förbättringar av de nationella lägesrapporternas kvalitet inom en snar framtid med hänsyn till att medlemsstaterna – så långt det är möjligt – kommer att genomföra ändringarna gradvis.

Något omdöme om tendenser (kvalitativa, kvantitativa eller uppskattade) bör ingå i behandlingen av alla teman som tas upp i lägesrapporterna. Medlemsstaterna bör notera sådana tendenser områdesvis samt lägga fram en utvärdering och prognos för framtiden.

II. Förteckning över teman

A. Inledning

B. Läget för den organiserade brottsligheten

1. Personer som misstänks vara engagerade i organiserad brottslighet

- * Nationalitet
- * Geografiskt eller annat ursprung
- * Form av samarbete med andra misstänkta
 - struktur
 - sammansättning
 - förhållande
 - nationellt
 - internationellt

Om ett stort nätverk kan beskrivas både som en enda enhet och ett antal separata grupper bör beskrivningen ta upp båda aspekterna.

Både faktauppgifter och hypoteser om utvalda grupper och utredningar kan komma till användning. I den organiserade brottslighetens natur ligger att det är svårt att få fram faktauppgifter om företeelsen. Hypoteser måste naturligtvis tolkas med all tillbörlig försiktighet, men de utgör ändå ett värdefullt komplement till fakta.

Om möjligt bör medlemsstaterna beskriva kriminella grupper på grundval av pågående brottsutredningar. I annat fall kan beskrivningarna bygga på andra metoder, särskilt underrättelseverksamhet.

För att tendenser skall kunna bedömas bör jämförande statistik från det föregående året (i mån av tillgänglighet) anges inom parentes efter siffrorna för det aktuella året.

När kvantitativa data om vilka nationaliteter som är inblandade i organiserad brottslighet inte finns tillgängliga, bör lägesrapporterna innehålla en förteckning över de viktigaste nationaliteterna rangordnade efter förekomst bland misstänkta på detta område.

I de fall då inga belagda kvantitativa uppgifter finns, bör så många kvalitativa eller vägledande uppgifter som möjligt om en viss företeelses karaktär och utvecklingsmönster lämnas.

2. Brottslig verksamhet bedriven av misstänkta nämnda under punkt 1

* Huvudsakliga brottskategorier:

- Narkotikabrott
- Bedrägeri/svindleri
- Förfalskning/piratkopiering
- Väpnat rån
- Mord/grov misshandel
- Olaga handel med mänskliga organ och vävnader
- Människorov
- Olaga frihetsberövande och tagande av gisslan
- Utpressning/beskyddarverksamhet
- Rasism och främlingsfientlighet
- Fordonsstöld (inbegripet häleri)
- "Hit and run"-stölder
- Stöld av konstföremål och antikviteter/smycken
- Andra former av stöld/häleri
- Olaglig vapenhandel
- Människohandel
- Prostitution
- Barnpornografi
- Miljöbrott
- Olaga handel med hotade djurarter
- Olaga handel med hotade växtarter och växtsorter
- Olaga handel med hormonsubstanser och andra tillväxsubstanser

- Olagligt hasardspel
- Andra typer av brott, bl.a.:
- Penningtvätt
- IT-brottslighet
- Mutbrott och bestickning
- Varje annan brottslighet som anses viktig av enskilda medlemsstater
(i detta fall ombeds medlemsstaterna att förklara varför just denna
brottslighet är betydelsefull)
- * Brottslig verksamhet inom fler områden än ett

Om faktauppgifter inte finns tillgängliga, kan lägesrapporterna rangordna de huvudsakliga brottskategorierna i uppskattad storleksordning. En allmän bedömning byggd på underrättelseverksamhet är att föredra framför ingen uppgift alls om de organiserade brottsliga verksamheternas relativa storlek.

3. Verksamhetsorter och -regioner

- * inom respektive medlemsstat
- * i andra länder inom Europeiska unionen
- * i länder utanför Europeiska unionen

Så långt det är möjligt bör det anges vilken roll vissa länder spelar i fråga om brottslig verksamhet, t.ex. som produktions-, transit- eller konsumtionsland för narkotika, eller som mellanstationer för internationell penningtvätt.

4. Resurser

- * Användning av lagliga företag
- * Beräknad vinning av brottslig verksamhet (på grundval av objektiv information)

5. Användning av våld

- * Inom grupperna/fall
 - Tillvägagångssätt (t.ex. hot, misshandel)
- * Våld mot andra grupper eller individer inom den kriminella världen
 - Tillvägagångssätt
- * Våld mot individer utanför den kriminella världen
 - Tillvägagångssätt (t.ex. bruk av eldvapen, bombattentat, utpressning)
- * Antal dödade personer/mordförsök /skadade
 - inom grupperna
 - utanför grupperna, men inom den kriminella världen
 - utanför den kriminella världen

6. Otillbörlig påverkan

- * Offentlig förvaltning
- * Rättsliga myndigheter
- * Inom politiken
- * Brottsbekämpande myndigheter
- * Affärslivet
 - Inhemska företag
 - Utländska företag
- * Medier

7. Penningtvätt

- * Antalet rapporter om misstänkta transaktioner under det aktuella året, med en kort redogörelse för det förfarande som lett till anmälan
- * En kort beskrivning av den brottsliga verksamhet som anmälningarna hänför sig till. Hur går penningtvätten till? Vilka internationella aspekter spelar in?
- * Antalet beslag och konfiskeringar
- * Värdet av beslagtagna och konfiskerade varor och andra tillgångar
- * Användande av utländska finansieringsvägar
- * Berörda länder

C. Slutsatser

- * Bedömning av hotbilden
- * Tendenser
- * Prognos

D. Åtgärder mot den organiserade brottsligheten

Lägesrapporten bör innehålla en kort redogörelse för hur den organiserade brottsligheten har bekämpats under det aktuella året, vilka resultat som nåtts samt de viktigaste initiativ som tagits i detta sammanhang. Rapporten bör ta upp handlingsplaner och fleråriga arbetsprogram. Där så är möjligt bör statistik om åtgärder för att bekämpa organiserad brottslighet under det aktuella året ingå, t.ex. om antalet grupper som har sprängts, antalet väckta åtal och antalet häktade respektive dömda personer.

METODER

Betydelsen av en grundlig metodbeskrivning kan inte överskattas. I inledningen till sina nationella rapporter bör medlemsstaterna ange var information kan inhämtas om den metod som använts för insamling och analys av information om rapportens särskilda ämnen. I denna redogörelse bör följande frågor besvaras:

- * Vilka källor har använts för varje tema i den nationella lägesrapporten? Exempelvis: faktauppgifter från polisen, polisens hypoteser (underrättelseverksamhet), uppgifter som härrör från andra brottsbekämpande organ, offentliga medier och övriga öppna källor.
- * Vilka urvalskriterier, definitioner och instruktioner har använts vid insamlingen av uppgifter för varje tema? Det använda frågeformuläret med tillhörande förklarande noter kan göras tillgängligt.
- * Vilka kriterier har använts vid behandling och analys av uppgifterna?
- * I vilken utsträckning skiljer sig den nu tillämpade arbetsmetoden från den som användes senast?
- * Vilka metodproblem dök upp under insamlingen av uppgifter och vid analysen?
- * Vilka åtgärder har vidtagits i detta sammanhang eller kommer att vidtas nästa gång?

DEN ORGANISERADE BROTTSLIGHETENS KÄNNETECKEN

Följande förteckning över den organiserade brottslighetens kännetecken skulle kunna vara till hjälp för medlemsstaterna vid utarbetandet av de nationella lägesrapporterna. Åtminstone sex av följande kännetecken måste föreligga, däribland de fyra med nummer 1, 3, 5 och 11, för att brott eller kriminella grupper skall kunna klassificeras som organiserad brottslighet.

1. Fler än två personer samarbetar.
2. Var och en har särskilda uppgifter.
3. Lång eller obegränsad utsträckning i tiden (kriteriet hänför sig till gruppens stabilitet och (potentiella) varaktighet).
{Eftersom det kan vara svårt att definiera begreppet "lång eller obegränsad utsträckning i tiden" kan kriterierna i CRIMORG 12669/99, s. 4 användas.}
4. Någon form av disciplin och kontroll utövas.
5. Misstanke föreligger om allvarliga brottsliga handlingar.
{Beträffande definitionen av "allvarliga brottsliga handlingar" kan man använda brottsförteckningen i bilagan till Europokonventionen samt i bilaga 2 till rådets dokument 6204/2/97 ENFOPOL 35 REV 2 medan varje medlemsstat bör förklara varför man anser ett visst brott allvarligt.}
6. Verksamhet på internationell nivå.
7. Använder våld eller andra metoder för hot.
8. Använder kommersiella eller affärsmässiga strukturer.
9. Inbegripen i penningtvätt.

10. Otillbörlig påverkan på politiken, medierna, offentlig förvaltning, rättsliga myndigheter eller ekonomin.

11. Strävar efter vinning och/eller makt.

{Politiskt motiverad brottslighet (t.ex. terrorism) omfattas inte av den här kategorin. Inte heller brottslighet inom andra grupper som är svåra att kategorisera, som miljöaktivister som bryter mot lagen enligt CRIMORG 166, s. 8.}

=====

GRUNDLÄGGANDE UPPGIFTER

I. Insamling av statistiskt utgångsmaterial

Fortsatt harmonisering och reell standardisering av de olika ländernas bidrag till alla framtida EU-rapporter om organiserad brottslighet bör läggas fast som grund för kommande diskussioner. Detta mål, som samtliga medlemsstater skall eftersträva, skall uppnås genom ett av alla godkänt system för insamling samt genom enhetlig insamling av vissa grundläggande uppgifter i alla medlemsstater.

På medellång sikt bör man registrera

- antalet identifierade kriminella organisationer,
- antalet personer som misstänkts för organiserad brottslighet,
- dessa personers nationalitet, samt
- deras brottsliga verksamhet

med hjälp av ett enhetligt formaterat kalkylprogram (exempelvis Microsoft Excel®).

Genom att jämföra faktauppgifterna kan omfattningen av vissa etniska yttringar eller vissa typer av brottslighet i Europa mätas utifrån enhetligt insamlade uppgifter.

För att preliminärt kunna göra en uppskattning av omfattningen av den organiserade brottsligheten måste man enas om två grundläggande villkor. För det första att ett antal av de mest elementära grundläggande uppgifterna verkligen samlas in enligt förslaget ovan. För det andra konsekvent genomförande av det gällande systemet för insamling av uppgifter enligt det här dokumentet.

I de fall då nationella uppgifter om organiserad brottslighet inrapporteras av medlemsstaterna måste kriterierna för sådan brottslighet (enligt beskrivning i bilaga IV) uppfyllas, nämligen "fler än två personer samarbetar", "lång eller obegränsad utsträckning i tiden", "misstanke om allvarliga brottsliga handlingar" samt "strävar efter vinning och/eller makt". Kriterierna kan jämföras med en gruppstruktur eller en struktur som grundar sig på misstänkta. Inriktningen på de kriminella organisationernas brottsliga verksamhet skall likaså inrapporteras i enlighet med de brottsrubriker som anges i ENFOPOL 35 REV 2.

Dessa båda grundläggande villkor bör steg för steg uppfyllas i de lägesrapporter som i framtiden kommer att sammanställas. Om det i vissa medlemsstater skulle finnas hinder för insamlingen av uppgifter av de grundläggande kriterierna kan inrapportering tills vidare ske frivilligt. På medellång sikt måste man dock sträva efter insamling med hjälp av frågeformulär och med obligatorisk inrapportering av de fyra grundläggande typerna av uppgifter. Det vore önskvärt om man kunde öka antalet obligatoriska och definierade registreringskriterier i framtiden.

II. Strukturanalys

Statistiska uppgifter (faktauppgifter) är bara en grund för att se hur situationen i fråga om den organiserade brottsligheten ter sig. När perspektivet vidgas måste man i större omfattning använda kvalitativa uppgifter, vars tillförlitlighet dock måste bedömas.

Dessa gruppstrukturers kapacitet kan fastställas/bedömas med hjälp av fastställda indikatorer som återspeglar graden av organisation och professionalism inom de kriminella organisationerna.

För att underlätta **viktning** av det relativa hotet från organiserad brottslighet i hela Europeiska unionen bör medlemsstaterna som ett första steg precisera hur många av de rapporterade grupperna som uppfyller vart och ett av de elva kriterierna i bilaga IV i det här dokumentet.

Uppgifter från alla tillgängliga källor, inbegripet uppgifter från utredningar och underrättelseverksamhet, bör användas och **dubbelkontrolleras** vid identifiering av organiserade kriminella grupper för att över- eller underrapportering skall undvikas.

III. Hotbild

Lämpliga parametrar måste fastställas och användas kontinuerligt. Samhällspolitiska och ekonomiska uppgifter bör integreras i analysen. Samtliga för polisen tillgängliga källor bör användas för målinriktat och aktivt inhämtande av uppgifter. En överenskommelse om allmänt vedertagna parametrar torde här vara en förutsättning och dessa parametrar måste också kontinuerligt ses över och uppdateras. Med hjälp av parametrarna kan man visa på spännvidden i olika scenarier. Beroende på vilken utveckling de enskilda parametrarna antas uppvisa kan olika förväntade modeller skisseras. Denna prognosmodell är också ett användbart redskap för polisen och kan ligga till grund för deras informationsbas med tanke på kommande problem. Eftersom genomförandet av detta slags projekt (hotbilder, prognoser) fortfarande befinner sig på utvecklingsstadiet, kan experter i detta skede rådfrågas om metoderna. Också här är syftet att ta in fastställda faktorer i en gemensam framtida mall.
