



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 14. kesäkuuta 2024
(OR. en)

11153/24

COSI 118
ENFOPOL 300
CRIMORG 96
CATS 60
CORDROGUE 82
COPEN 315
JAI 1037

YHTEENVETO ASIAN KÄSITTELYSTÄ

Lähetäjä:	Neuvoston pääsihteeristö
Päivämäärä:	13. kesäkuuta 2024
Vastaanottaja:	Valtuuskunnat
Ed. asiak. nro:	10512/24
Asia:	Neuvoston päätelmät korkean riskin rikollisverkostojen kartoittamisesta – Neuvoston päätelmät (13. kesäkuuta 2024)

Valtuuskunnille toimitetaan liitteessä neuvoston (oikeus- ja sisäasiat) 4031. istunnossaan
13. kesäkuuta 2024 hyväksymät päätelmät korkean riskin rikollisverkostojen kartoittamisesta.

Neuvoston päätelmät korkean riskin rikollisverkostojen kartoittamisesta**Johdanto**

- a) Järjestäytynyt rikollisuus, myös laitton huumausainekauppa, ovat merkittävä uhka Euroopan kansalaisille, yrityksille ja elimille sekä Euroopan taloudelle ja jäsenvaltioiden turvallisuudelle. Rikollisverkot käyttävät yhä enemmän äärimmäistä väkivaltaa, korruptiota ja lailliseen talouteen ja toimitusketjuihin soluttautumista, mikä heikentää oikeusvaltioperiaatetta ja vaarantaa demokratioidemme perusperiaatteet.
- b) Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevalla EU:n strategialla vuosiksi 2021–2025¹ pyritään tehostamaan lainvalvonta- ja oikeusyhteistyötä, puuttumaan järjestäytyneen rikollisuuden rakenteisiin ja painopisteenä oleviin rikoksiin, poistamaan rikoshyödyt ja varmistamaan nykyaikainen reagointi teknologian kehitykseen. EU:n huumausainestrategia 2021–2025² ja EU:n huumeidenvastainen toimintasuunnitelma 2021–2025³ muodostavat kattavan toimintapoliittisen kehyksen huumausainepoliitikalle. Niissä omaksutaan näyttöön perustuva, yhdenmukainen, tasapainoinen ja monialainen lähestymistapa huumausaineongelmaan kansallisella, EU:n ja kansainvälisellä tasolla. Komission vastikään laatimassa tiedonannossa EU:n etenemissuunnitelmasta huumekaupan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi⁴ esitetään toimia logistiikkakeskusten torjuntakyvyn vahvistamiseksi muun muassa eurooppalaisen satama-allianssin avulla korkean riskin rikollisverkostojen purkamiseksi sekä ennaltaehkäisyä ja kansainvälistä yhteistyötä koskevia toimia.

¹ 8085/21 + ADD 1.

² EU:n huumausainestrategia 2021–2025: EUVL C 102I, 24.3.2021, s. 1.

³ EU:n huumausainetoimintasuunnitelma 2021–2025: EUVL C 272, 8.7.2021, s. 2.

⁴ 14114/23.

- c) Tämän kehyksen pohjalta on olennaisen tärkeää ryhtyä vaikuttaviin toimiin, myös huumausaineisiin liittyvän järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi, EU:n jäsenvaltioiden, toimielinten ja virastojen välisen yhteistyön ja monitahoisen lähestymistavan avulla. Näissä päätelmissä käsitellään näiden toimien niitä näkökohtia, jotka liittyvät rikollisverkostojen syntymiseen ja leviämiseen kasvavana uhkana turvallisuudelle ja vakaudelle kaikkialla Euroopassa, minkä vuoksi tarvitaan Euroopan unionin lujaa yhteistä ja tehokasta reagointia.
- d) Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevassa EU:n strategiassa vuosiksi 2021–2025 on korostettu tarvetta ”edellyttää myös perusteellisempaa tiedustelutilannekuvaa järjestäytyneistä rikollisryhmistä, jotka ovat järjestäytyneiden rikollisverkostojen monimutkaisen verkon ytimessä”, ja todettu, että Europolin ja jäsenvaltioiden ”olisi laadittava tiedustelulähtöisiä strategisia ja taktisia kuvia ryhmistä, jotka muodostavat suuren uhkan Euroopan turvallisuudelle, muun muassa laatimalla erillisraportteja, jotka täydentävät vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta koskevaa EU:n uhkakuva-arviota (SOCTA)”.
- e) Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan EU:n strategian 2021–2025 mukaisesti järjestäytyneen ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjuntaa koskevien EU:n prioriteettien asettamisesta EMPACTia varten vuosiksi 2022–2025 annetuissa neuvoston päätelmissä⁵ myös hyväksyttiin EU:ssa toimivien korkean riskin rikollisverkostojen⁶ tunnistaminen ja hajottaminen uudeksi prioriteetiksi ja yhdeksi yhteiseksi horisontaaliseksi strategiseksi tavoitteeksi. Näin voidaan koota yhteen EU:n jäsenvaltioiden lainvalvonta- ja oikeusviranomaiset ja niiden kansainväliset kumppanit (mukaan lukien 37 kolmatta maata vuonna 2023) EU:n toimielinten, virastojen ja elinten tuella.
- f) Korkean riskin rikollisryhmien muodostaman prioriteetin puitteissa yhtenä merkittävänä strategisena tavoitteena on vahvistaa korkean riskin verkostoja koskevaa tiedustelutilannekuvaa.
- g) EU:n etenemissuunnitelmassa huumekaupan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi todetaan, että olisi kiinnitettävä erityistä huomiota niihin verkostoihin, jotka muodostavat suurimmat uhat yhteiskunnalle ja kansalaisille.
- h) Lisäksi EU:n etenemissuunnitelmassa on esitetty, että Europol toteuttaa vuoden 2024 alussa jäsenvaltioiden tuella kartoituksen määrittääkseen rikollisverkostot, jotka aiheuttavat suurimmat uhat, riippumatta siitä, toimivatko ne EU-maissa vai EU:n ulkopuolisissa maissa.

⁵ 8665/21.

⁶ 14542/2/23 REV 2.

- i) Huhtikuussa 2024 Europol julkaisi (EU:n korkean riskin rikollisverkostoja kartoittavan) raporttinsa ”Decoding the EU’s most threatening criminal networks”, jota pidetään merkkipaaluna korkean riskin rikollisverkostojen dynamiikkojen ja kompleksisuuden ymmärtämisen kannalta.
- j) Raportti tarjoaa tärkeän tiedustelutilannekuvan, joka täydentää vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskevaa EU:n uhkakuva-arviota (SOCTA) analysoimalla lähemmin näistä rikoksista vastuussa olevien keskeisten toimijoiden kyvykkyyksiä ja tarkoitusperiä ja kuvaamalla EU:n sisäiselle turvallisuudelle suurimman uhkan muodostavien rikollisverkostojen ominaispiirteitä.
- k) Europolin raportin avulla on saatu aikaan ainutlaatuinen tietokokonaisuus 821 korkean riskin rikollisverkostosta. Mukana on runsaasti tietoa kyseisten verkostojen toiminnasta, niiden jäsenten kansalaisuuksista ja niiden toimintatavoista sekä niiden omaksumasta laillisten liiketoimintarakenteiden käytöstä, yhteyksistä muihin rikollisverkostoihin ja yhteyksistä muihin maihin. Kaikki nämä tiedot ovat saatavilla yhdestä Europolin keskitetystä tietokannasta.
- l) Europolin raportin mukaan nämä rikollisverkostot ovat huomattavan ketteriä mukauttamaan rikollisia liiketoimintaprosessejaan, pystyvät joustavasti ja hyvin muutoskestävästi vastaamaan lainvalvonnan harjoittamaan häirintään ja hyödyntämään rahanpesutekniikoita, kuten maanalaista pankkitoimintaa, usein sekoittaen rikoshyödyn laillisiin varoihin ilman minkäänlaisia maksuliikennetapahtumia.
- m) Raportissa korostetaan, että 86 prosenttia korkean riskin rikollisverkostoista hyödyntää laillisia liiketoimintarakenteita helpottaakseen rikollista toimintaansa – vastatoimena paljastumisen välttämiseksi – tai rahanpesutarkoituksiin. Siinä korostetaan, että suurin osa korkean riskin rikollisverkostoista keskittyy yhteen rikolliseen toimintaan laittoman huumausainekaupan ollessa rikollisuudenaloista merkittävin.
- n) Korkean riskin rikollisverkostot ovat usein hyvin pitkäikäisiä (kolmannes niistä on toiminut aktiivisesti yli 10 vuotta). Europolin raportissa todetaan, että lainvalvontatoimissa olisi jatkossakin keskityttävä näihin verkostoihin, vaikka ne jo ovatkin lainvalvonnan piirissä.

- o) Kun otetaan huomioon, että edellä mainittu raportti on ensimmäinen laatuaan, joitakin merkittäviä tiedustelun puutteita tuli esiin. Ensinnäkin raportoiduista verkostoista noin viidesosan kohdalla ei ollut tietoa siitä, käyttävätkö ne väkivaltaa tai korruptiota. Toiseksi yli kolmasosan kohdalla korkean riskin rikollisverkostoista puuttuivat tiedot niiden rikoshyödyn laajuudesta. Kolmanneksi ampuma-aseiden ja räjähteiden alkuperää ja niiden laittomassa kaupassa toimivia verkostoja koskevissa tiedustelutiedoissa on puutteita.
- p) Belgian puheenjohtajakaudella sekä sisäisen turvallisuuden operatiivisen yhteistyön pysyvän komitean (COSI) epävirallisessa kokouksessa että virallisissa kokouksissa keskusteltiin niiden rikollisverkostojen kartoittamisesta, jotka muodostavat suurimmat uhkat yhteiskunnalle.

Neuvoston päätelmät

Yleisiä näkökohtia:

1. Vahvistaa sitoutumisensa vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan ja tunnustaa sen, että korkean riskin rikollisverkostot luovat jatkuvan uhkan Euroopan unionin ja sen kansalaisten turvallisuudelle ja vauraudelle.
2. Myöntää näiden verkostojen muuttuvan luonteen ja kehittyneisyyden ja korostaa sitä, että on tärkeää parantaa tiedustelutietojen keruuvalmiuksia, jotta voidaan tehostaa operatiivista yhteistyötä jäsenvaltioiden ja EU:n virastojen keskuudessa.
3. Suhtautuu myönteisesti Europolin (EU:n korkean riskin rikollisverkostoja kartoittavassa) raportissa ”Decoding the EU’s most threatening criminal networks” esitettyihin hyödyllisiin näkemyksiin, päätelmiin ja kokemuksiin ja vahvistaa sitoutumisensa kattavan ja tiedustelujohtoisen toimintatavan omaksumiseen järjestäytyneen ja vakavan rikollisuuden – erityisesti korkean riskin rikollisverkostojen – torjumiseksi tiiviissä yhteistyössä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten, mukaan lukien jäsenvaltioiden asiaankuuluvat lainvalvontaviranomaiset, oikeusviranomaisten, EU:n toimielinten, elinten ja virastojen kanssa näiden toimeksiantojen mukaisesti.
4. Vahvistaa Euroopan monialaisen rikosuhkien torjuntafoorumin (EMPACT) lisäarvon ja keskeisen roolin, sillä se on EU:n toimielinten, elinten ja virastojen tukema jäsenvaltiovetoinen väline, jossa käytetään monialaista lähestymistapaa vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden muodostamien uhkien tunnistamiseksi, priorisoimiseksi ja käsittelemiseksi.
5. Ilmaisee tyytyväisyytensä raporttiin ja sen jatkotoimiin, joiden on näissä neuvoston päätelmissä myös mainittu hyödyllisellä tavalla täydentävän EU SOCTA -uhkakuva-arviota ja EMPACT-sykliä, jotka perustuvat pääasiassa rikollisten ilmiöiden tarkasteluun.

6. Toteaa, että vakavan järjestäytyneen rikollisuuden uhka ylittää kansalliset rajat ja edellyttää kollektiivisia strategisia ja operatiivisia vastatoimia, joissa keskitytään rakenteisiin kokonaisuudessaan ja jotka perustuvat tehostettuun yhteistyöhön siten, että vaihdetaan tietoa, toteutetaan yhteistä tutkintaa ja asetetaan syytteeseen korkean riskin rikollisverkostojen keskeiset jäsenet EU:n jäsenvaltioiden, Euroopan syyttäjänviraston, jäljempänä 'EPPO', muiden EU:n virastojen ja kansainvälisten kumppaneiden aktiivisella myötävaikutuksella.
7. Korosta, että korkean riskin rikollisverkostoja koskevan tiedustelutilannekuvan kehittäminen entisestään on olennainen seuraava askel, jotta voimme tehostaa lähestymistapaamme kyseisten verkostojen hajottamiseksi.
8. On vakuuttunut siitä, että on tarpeen edelleen varmistaa, että korkean riskin rikollisverkostojen uhkaan vastataan tehokkaasti tapauksen mukaan poliittisten, strategisten, taktisten ja operatiivisten toimenpiteiden avulla.
9. Vakuuttaa, että Europol jatkaa jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toimien ja niiden keskinäisen yhteistyön tukemista ja lujittamista kahteen tai useampaan jäsenvaltioon vaikuttavan vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden havaitsemisessa, ehkäisemisessä ja torjumisessa.

Neuvosto pyytää jäsenvaltioita

10. Säättämään, että niiden lainvalvontaviranomaiset tekevät yhteistyötä Europolin kanssa Europolin kautta saatavilla olevien rikollisverkostoja koskevien asiaankuuluvien tietojen hyödyntämiseksi ja analysoimiseksi edelleen, jotta voidaan tarpeen mukaan täydentää ja yhdistää niiden kansallisen tiedustelun näkökantoja kyseisten rikollisverkostojen osalta.
11. Varmistamaan, että niiden lainvalvontaviranomaiset pystyvät sovellettavien sääntöjen ja menettelyjen avulla jakamaan asiaankuuluvat tiedot muiden EU:n jäsenvaltioiden tai kolmansien kumppanien lainvalvontaviranomaisten kanssa.
12. Pyyttämään asiaankuuluvien EMPACT-prioriteettien vetäjiä, avustavina vetäjiä ja toimien johtajia enenevässä määrin hyödyntämään Europolin raportin tuloksia, jotta voidaan toteuttaa tarvittavat toimet EMPACTin toimien keskittämiseksi tunnistettuihin korkean riskin rikollisverkostoihin.
13. Pyyttämään, että niiden toimivaltaiset viranomaiset ottavat huomioon raportin asiaankuuluvat tulokset ja näin edelleen ohjaavat Europolin priorisoidun tuen HVT/OTF-konseptin, yhteisten tutkintaryhmien ja kohdennettujen EMPACTin operatiivisten toimien kautta.
14. Suorittamaan ensisijaisesti rikollisverkostoihin kohdistuvaa ennakoivaa ja kokonaisvaltaista tutkintaa, jotta siihen voidaan sisällyttää kaikki asiaankuuluvat kyseisiä verkostoja tukevat toimet, ja tarvittaessa ottamaan yhteyttä Eurojustiin, jotta voidaan helpottaa asiaankuuluvien oikeusviranomaisten varhaista osallistumista ja näin tukea korkean riskin rikollisverkostojen keskeisten jäsenten tutkintaa ja syytteenpanoa.
15. Pyyttämään, että niiden kansalliset viranomaiset panostavat enenevässä määrin talousrikostutkintaan ja vahvistavat sitä joko erillisesti tai rinnakkain muun rikostutkinnan kanssa tarpeen mukaan Eurojustin ja muut sidosryhmät osallistavalla tavalla, jotta voidaan varmistaa rikoshyödyn tehokas takaisinhankinta – varojen takaisinhankinnasta ja menetetyksi tuomitsemisesta annetun direktiivin (EU) 2024/1260 mukaisesti – ja tehostaa korruption ja rahanpesun torjuntaa.

16. Kehittämään edelleen kansallisia analyysi- ja tunnistamismenetelmiään, jotta jäsenvaltioissa toimivat korkean riskin rikollisverkostot voidaan havaita kattavammin ja tarkemmin. Tässä yhteydessä jäsenvaltioita pyydetään harkitsemaan osallistumistaan järjestäytyneen rikollisuuden yhteisen diagnoosimenetelmän luomiseen, jota jo on esitetty vuosien 2024–2025 operatiivisessa toimintasuunnitelmassa EMPACTin korkean riskin rikollisverkosto -prioriteetin puitteissa. Tätä menetelmää olisi kehitettävä edelleen tulevina vuosina, jotta kukin jäsenvaltio voi soveltaa sitä joustavasti omaan kansalliseen organisaatioonsa soveltuvalla tavalla, mutta sen yhteydessä olisi mahdollisesti myös määritettävä standardit, joilla helpotetaan rikollisverkostouhkien vertailua ja kartoittamista EU:n tasolla.
17. Tehostamaan lainvalvontahenkilöstön ja oikeusviranomaisten koulutusta ja valmiuksien kehittämistä koskevia aloitteita, jotta vahvistetaan niiden valmiuksia havaita, tutkia, nostaa syytteitä ja häiritä korkean riskin rikollisverkostoja, tarvittaessa tiiviissä yhteistyössä Euroopan unionin lainvalvontakoulutusviraston (CEPOL) kanssa.

Neuvosto pyytää jäsenvaltioita ja Europolia

18. Sisällyttämään nykyisen kartoituksen tulokset EU SOCTA 2025 -uhkakuva-arvioon ja ottamaan ne huomioon määriteltäessä seuraavan EMPACT-syklin 2026–2029 uudet prioriteetit keskittyen ensivaiheessa erityisesti EMPACTin operatiivisiin toimintasuunnitelmiin 2026–2027.
19. Tekemään joka toinen vuosi kartoituksen korkean riskin rikollisverkostoista alkaen vuonna 2026 annettavasta raportista, jotta se voidaan ottaa huomioon EMPACTin operatiivisissa toimintasuunnitelmissa 2028–2029. Seurantaraportin tulokset olisi sisällytettävä sellaisinaan EU SOCTA -uhkakuva-arvioon ja puolivälin EU SOCTA -uhkakuva-arvioon, ja ne olisi otettava huomioon EU:ssa joka toinen vuosi EMPACTin operatiivisissa toimintasuunnitelmissa. Työmäärän minimoimiseksi ja ajantasaisen yleiskuvan antamiseksi korkean riskin rikollisjärjestöistä Europol asettaa nykyiset tietoaineistot jäsenvaltioiden saataville, ja jäsenvaltioilla on mahdollisuus päivittää tietojaan jatkuvasti tarpeen mukaan.

20. Hienosäätämään saatujen kokemusten pohjalta ja yhteistyössä SOCTAa käsittelevän neuvoa-antavan ryhmän kanssa kartoitusmenetelmää keräämällä edustavampaa dataa ja mukauttamalla menetelmää myöhemmässä yhteisessä analyysissä käytettävien uhka-indikaattoreiden perusteella.
21. Sopimaan yhdessä – tulevien kartoitusten yhteydessä ja tulevia kartoituksia silmällä pitäen – yhteisestä toiminnallisesta määritelmästä korkean riskin rikollisverkostoille.
22. Tarkastelemaan mahdollisuuksia – ottaen huomioon jäsenvaltioiden edistymisen kansallisten menetelmiensä kehittämisessä – laatia vertaileva raportti korkean riskin rikollisverkostojen uhkasta EU:n asianomaisilla maantieteellisillä alueilla.
23. Korjaamaan yhdessä nykyisessä kertomuksessa havaitut tiedustelutiedon puutteet, jotka liittyvät väkivallan käyttöön, rikoshyödyn laajuuteen ja ampuma-aseiden käyttöön. Viimeksi mainitun osalta on aiheellista edistyä ampuma-aseita koskevien kansallisten yhteyspisteiden verkoston valmiiksi saattamisessa, kansallisella tasolla takavarikoituja ampuma-aseita koskevan yhdenmukaistetun tiedonkeruun kehittämisessä ja tietojen toimittamisessa vastaisuudessa EU:n puitteissa Europolin ampuma-asekeskukselle.

Neuvosto pyytää komissiota

24. Jatkamaan EMPACTin ja sen operaatioiden tukemista jäsenvaltiovetoisena foorumina monialaisen lähestymistavan kehittämisessä vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi, muun muassa tarjoamalla riittäviä rahoitusmahdollisuuksia.
25. Saavuttamaan lisäedistymistä EU:n sopimuksista käytävissä neuvotteluissa MENA-alueen ja Etelä-Amerikan niiden maiden kanssa, joiden osalta neuvosto on jo antanut luvan, jotta voidaan lisätä mahdollisuuksia henkilötietojen jakamiseen Europolin ja Eurojustin kanssa.

Lisäksi neuvosto pyytää Europolia

26. Asettamaan rikollisverkostoja koskevat nykyiset tietoaineistot jäsenvaltioiden saataville yhteen ainoaan sovellukseen tai tietokantaan, jotta jäsenvaltioille voidaan antaa mahdollisuus päivittää jatkuvasti omia tietojaan, ja ottamaan kyseisen sovelluksen käyttöön vuoden 2025 kuluessa varmistaen, että jäsenvaltioilla on suora pääsy ainoastaan omiin tietoihinsa.
27. Julkaisemaan vuoden 2024 loppuun mennessä erillisen raportin siitä, miten korkean riskin rikollisverkostot hyödyntävät laillisia liiketoimintarakenteita. Kyseinen raportti myös hyödyttää etenemistä siltä osin, miten tärkeää on edelleen käyttää hallinnollista lähestymistapaa tärkeänä vastatoimena torjuessamme vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta.
28. Julkaisemaan vuoden 2024 loppuun mennessä erillisen raportin, jossa tarkastellaan lähemmin rikollisuuden ja terrorismin yhteyttä ja järjestäytyneiden rikollisryhmien yhteyksiä terroritoimintaan.

Neuvosto pyytää jäsenvaltioita ja Euroopan komissiota

29. Jatkamaan työtä vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi ja katkaisemaan rikollinen soluttautuminen lailliseen talouteen hallinnollisin toimin käyttäen ”hallinnollista lähestymistapaa” ja tehostetaan toimia, joilla ehkäistään rikollisuutta ja erityisesti lasten ja nuorten värväämistä järjestäytyneisiin rikollisryhmiin, mukaan lukien asiaankuuluvien viranomaisten työn tukeminen tässä mielessä paikallisella, alueellisella ja kansallisella tasolla.