



EUROOPAN UNIONIN
NEUVOSTO

Bryssel, 22. marraskuuta 2001 (12.12)
(OR. it)

14259/01

JAI 151

ILMOITUS

Lähettiläjä: Italian valtuuskunta

Vastaanottaja: Poliisiyhteistyöryhmä

Ed. asiak. nro: 13554/01 JAI 135

Asia: Italian ehdotus eurooppalaiseksi salakuljetuksen vastaiseksi strategiaksi
(Tampereen Eurooppa-neuvoston jatkotoimien mukaisen tulostaulun
toteuttaminen)

1. Johdanto

Salakuljetus, etenkin ulkomaisen valmistetun tupakan salakuljetus, on yhteiskunnan, talouden, valtiontalouden ja verotuksen kannalta erittäin vaarallista rikollista toimintaa, joka voi **häiritä yleistä järjestystä ja turvallisuutta ja aiheuttaa kansalliselle ja Euroopan unionin talousarviolle huomattavia tulonmenetyksiä**. Lisäksi sillä rahoitetaan huomattavassa määrin rikollisjärjestöjen toimintaa.

Niiden laittomien toimien joukossa, joita harjoitetaan laajalti järjestäytyneen rikollisuuden piirissä ja joilla on olennaisesti kansainvälinen ulottuvuus, savukkeiden salakuljetuksella on selkeästi näkyvä asema, myös ottaen huomioon sen suoran ja **välittömän vaikutuksen kunkin maan taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen rakenteeseen**.

2. Salakuljetus Italiassa

Salakuljetusilmiön synnyn ja kehityksen syyt löytyvät Italiassa ainoastaan osittain salakuljetetun tupakan alemmasta kuluttajahinnasta monopolihintoihin verrattuna. Tämän monimutkaisen ilmiön syvässä analyysissä ei voida olla ottamatta huomioon sitä, että tupakan salakuljetuksella on maassamme historialliset juuret ja että siitä on aikojen kuluessa tullut – myös levinneisyytensä ja erityislaatunsa vuoksi – kansallinen tapa, vaikkakin negatiivinen.

Muihin rikoksiin nähden yleinen mielipide on pitkään virheellisesti suhtautunut salakuljetukseen melko suvaitsevaisesti, jopa siinä määrin, että siihen on suoranaisesti rohkaistu ja sitä on tuettu salakuljetettujen tuotteiden runsaalla kulutuksella.¹

Ulkomaisen valmistetun tupakan salakuljetus **vähentää tosiasiallisesti Italian verotuloja**. Jo yhden ainoan salakuljetetun vaalea tupakkaa sisältävän savukepakkauksen osalta valtion nettotappio on yli 3 500 liiraa (800 arvonlisäverona sekä 2750 valmisteverona). Tämä Guardia di Finanza (tullipoliisin) vuosittain suorittamista takavarikoinneista saatu yksinkertainen tieto antaa tulokseksi, että vuodessa maksamattomia veroja kertyy tältä osin erittäin paljon ja että niiden määrä on jatkuvasti huolestuttavasti nousussa: vuosien 1989–1992 120, 265, 318 ja 243 miljardista liirasta nousiin, yhteisön sisärajojen poistuttua, 442, 534 ja 617 sekä yli 1 200 miljardiin liiraan vuonna 1996. Tämä arvio on varmasti puutteellinen, sillä se perustuu ainoaan objektiiviseen saatavilla olevaan lähtökohtaan, ts. todella takavarikoidun ulkomaisen valmistetun tupakan tai sellaisen tupakan, jonka laiton markkinoille laskeminen on voitu todistaa (veronkiertävää kulutusta), kokonaismäärään.

¹ Tuoreen arvion mukaan noin 25% kuluttajista Italiassa, 55% Espanjassa ja Portugalissa, 10% Saksassa ja Benelux-maissa sekä 3% Ranskassa polttaa salakuljetettuja savukkeita. Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jossa ilmiö on viime vuosina kasvanut huolestuttavasti, arvioidaan, että 30% kuluttajista polttaa salakuljetettuja savukkeita.

Viime vuosina ilmiölle on ollut tyypillistä huomattava **"laadullinen"** muutos: salakuljetusjärjestöt ovat yhä enemmän ryhtyneet harjoittamaan **"liikkeenjohtoa"** tarttuen tehokkaasti rahoitus- ja talousmarkkinoiden maailmanlaajuistumisen ja tietotekniikan kehityksen tarjoamiin valtaviin mahdollisuuksiin.

Rikollisia ryhmittymiä voidaan verrata toiminnallisesti monikansallisiin yrityksiin, joilta ne ovat epäilemättä omaksuneet päämäärät, organisaation ja etuja koskevan yleisnäkemyksen, mutta eivät kylläkään vapaan markkinatalouden menetelmiä.

Toteutunut "liikevaihto" on määrällisesti hyvin suurta: tänä päivänä tuottajahinta jakelukuluineen on noin 12% kuluttajahinnasta: tupakkakauppiaan palkkio on 10%, ja jäljelle jäävä 78% muodostuu veroista, jotka jakaantuvat 58%:n valmisteveroon ja 20%:n arvonlisäveroon (tiedot heinäkuulta 1999 Italian tupakkakauppiaiden liiton tutkimusosastolta: Ufficio Studi della F.I.T. – Federazione Italiana Tabaccai). Jos otetaan esimerkiksi ulkomaisia savukkeita sisältävä pakkaus, jonka kuluttajahinta on 5 500 liiraa, voidaan laskea kilohinnaksi (kun kilo vastaa 50 pakettia, joissa on kussakin 20 savuketta) 275 000 liiraa. Tällöin tästä summasta veron osuus on 214 500 liiraa (159 500 valmisteveroa + 55 000 arvonlisäveroa), jälleenmyyjän palkkio on 27 500 liiraa ja tuottajahinta on vain 33 000 liiraa. Laittomilla markkinoilla kilon samoja savukkeita voi hankkia ulkomailta hintaan, joka vaihtelee 45 000 ja 78 000 liiran välillä, jolloin vähittäismyyntihinnaksi loppukuluttajalle muodostuu 150 000 – 175 000 liiraa (3000/2500 liiraa pakkausta kohti). Osto- ja myyntiarvon ero vaihtelee siis laittomilla markkinoilla, markkinaolosuhteista riippuen, 130 000 liiran (myyntihinta 175 000 liiraa kilolta – ostohinta 45 000 liiraa kilolta) ja 72 000 liiran (myyntihinta 150 000 liiraa kilolta – ostohinta 78 000 liiraa kilolta) kilohinnan välillä: tämä ero muodostaa siis salakuljetuksen kannattavuuden perustan.

Kun otetaan huomioon, että jokaista salakuljetettua tupakkakiloa kohti valtio menettää siis 214 500 liiraa ja liikkeenharjoittaja (tupakkakauppias) menettää 27 500 liiraa, voidaan esittää, että esimerkiksi vuonna 1999 tullipoliisin takavarikoima määrä salakuljetettua tupakkaa – noin 1 700 000 kiloa – on estänyt sellaisen tupakkamäärän markkinoille pääsyn, joka olisi aiheuttanut noin valtiolle 350 miljardin liiran menetyksen ja yli 45 miljardin liiran kaupallisen vahingon.

Valtava taloudellinen hyötysuhde on **myös lisännyt salakuljetusjärjestöjen vaarallisuutta ja aggressiivisuutta**. Tänä päivänä ne ovat ehdottoman vastahakoisia hylkäämään arvokkaan lastinsa ja sen sijaan valmiita turvautumaan järjestelmällisesti väkivallantekoihin poliisia vastaan (nykyään salakuljettajia saatetaan yllyttää tuhoamaan poliisin käyttämiä ajoneuvoja, mikä on aiheuttanut poliisiviranomaisten haavoittumisia ja joskus jopa kuolemia).

Ulkomaisen valmistetun tupakan salakuljetuksella on lisäksi merkittävä **kansainvälinen ulottuvuus**. Sitä voidaan nykyään kaikin puolin pitää yhteisöön **kohdistuvana petoksena**. Tästä syystä sillä on huomattava, komission vuotta 1996 koskevan arvion mukaan noin 1 miljardin ecun arvoinen, vaikutus Euroopan unionin budjettituloihin.

Salakuljetusta voidaan todellakin pitää **"luonnostaan kansainvälisenä"** rikoksena, sillä sen toteuttavat eri maihin haarautuneet järjestöt erilaisten laittomien toimien sarjana. Joissakin näistä maista tupakka lajitellaan ja varastoidaan väliaikaisesti. Jotkin ovat kauttakulkumaita, ja joissakin savukkeet lopulta päästetään markkinoille veroja kiertäen.

Ilmiön kansainvälinen luonne on korostunut merkittävästi yhteisön sisärajojen poistamisen ja sellaisen yhtenäisen talousalueen luomisen seurauksena, jonka sisäpuolella tavaroiden, henkilöiden, pääomien ja palveluiden vapaa liikkuvuus on taattu.

Kuten oli arvattavissa, liikkumisen vapauttaminen on aiheuttanut kansainvälisen kaupan yhteyksien, myös laittoman, kehityksen, joka on saanut aikaan Euroopassa tapahtuvan tupakan salakuljetuksen osalta uudenlaisen kauttakulkuvirtojen ja markkinoinnin muotoutumisen.

Kyseinen ilmiö ei ole todellakaan enää tänään petollista toimintaa, jota harjoitetaan vain tai lähes yksinomaan Italiassa ja vähemmässä määrin Espanjassa, vaan se on yhteisön sisärajojen poistamisesta lähtien vähitellen kasvanut voimakkaasti koko unionissa: Ranskassa, Alankomaissa, Saksassa, Belgiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

Viimeaikaisimmat käytännön kokemukset ovat osoittaneet, että nykyään ainoa todellinen laitonta tupakkalähetystä koskeva riski on yhteisön joko maalla tai merellä sijaitsevan ulkorajan ylittäminen, koska sen jälkeen liikkuminen unionin alueella on vapaata. On siis mahdollista, että laitton lasti, jota ei ole takavarikoitu sen unioniin saapuessa, saavuttaa melko helposti määränpänsä kohtaamatta muita kuin aivan satunnaisia muodollisuuksia tai tarkastuksia.

Tässä tilanteessa Italiasta on tullut Välimeren keskelle sijoittuvasta maantieteellisestä asemastaan – jonka takia se on yksi unionin tärkeimpiä raja-alueita – johtuen, kuten myös sen rannikkoalueen laajuuden (800 km) johdosta yhä tärkeämpi laittoman tupakan kulutusalue, ja vielä tärkeämpi kauttakulkumaa Euroopan markkinoille tarkoitettulle tupakalle.

Kuten on todettu, Italiassa järjestäytyneellä rikollisuudella on keskeinen asema savukkeiden salakuljetuksessa, mistä syystä kyseinen laitton toiminta on ollut alusta asti muunlaisen, paljon kannattavamman laittoman kaupan varsinainen ja ensisijainen rahoituslähde.

Tässä mielessä tupakan salakuljetus on historiallisesti suorastaan ollut uusien rikollisjärjestöjen ensimmäinen askel kohti merkittävää asemaa rikollisuuden maailmassa ja edeltänyt siirtymistä muuhun laittomaan toimintaan, etenkin huumausainemarkkinoilla. Hyvin usein voidaankin todeta varmoja ja pysyviä yhteyksiä näiden kahden laittoman toiminnan välillä. Yhteydet voivat olla sekä subjektiivisia että objektiivisia, toisin sanoen samat järjestöt käyttävät samoja rakenteita ja keinoja vuorotellen kummankin laittoman kaupan toteuttamiseen.

Tästä näkökulmasta voidaan todeta viime aikoina useiden tunnettujen salakuljetusjärjestöjen **siirtyneen ulkomaisen valmistetun tupakan salakaupasta huumausainekauppaan**. Juuri ulkomaisen valmistetun tupakan salakuljetuksen kautta eri rikollisjärjestöillä on aikojen kuluessa ollut mahdollisuus laajentaa vaikutusalueitaan ulkomaille ja luoda edellytykset siirtymiselle huumausainekauppaan. Esimerkiksi nykyään huumausaineiden laittomaan kauppaan käytetty "Balkanin reitti" sai alkunsa 1970-luvun alussa, kun kreikkalaisia aluksia käytettiin Italian rannikolle suuntautuneeseen ulkomaisen valmistetun tupakan salakuljetukseen.

Usein ulkomaisen valmistetun tupakan salakuljetusta harjoittavaan salakuljetusjärjestöön liittyminen on ollut ryhmien ja yksittäisten henkilöiden "tulikaste", joka edeltää pääsyä yhteenliittymätyyppisen rikollisjärjestön korkeammille tasoille.

Italialainen järjestäytynyt rikollisuus on edennyt perättäisten rationalisointiprosessien kautta kansainvälistymiseen, joka on tänä päivänä saavuttanut kehitysasteen, jolla on, kuten edellä on todettu, todellinen **"monikansallisen yrityksen"** luonne.

Perinteiset, jo tunnetut salakuljetustavat on hylätty, toiminta on haarautunut ja on omaksuttu paljon järeämpiä ja vaikuttavampia keinoja.

Kiinnostus savukkeiden salakuljetukseen kaikkien yhteisön maiden markkinoille on jälleen todistus siitä, miten viime vuosina Itä- ja Keski-Euroopassa tapahtuneet poliittiset mullistukset sekä Lähi-idässä syntyneet tai syntymässä olevat uudet tasapainotilanteet ovat muuttaneet mafian kaltaisten rikollisjärjestöjen vaikutusala.

Uudet tupakan laittomalle kaupalle avautuneet alueet ovat valtavasti kasvattaneet myös kyseiseen kauppaan liittyviä rahavirtoja, mikä puolestaan on lisännyt tarvetta löytää **yhä uusia ja uudenaikaisempia muotoja näiden laittomien tulojen pesemiseksi**.

Ilmiön korkea kansainvälistyminen näkyy myös salakuljetuksen kehityksessä eri suuntiin ja eri muodoissa menneisyyteen nähden.

Suuret kansainväliset talousrikosjärjestöt siirtävät tavanomaisia teitä pitkin ja ilma- sekä meriteitse puoliperävaunuissa, konteissa, lentokoneissa, laivoissa jne. maanosamme päästä toiseen, joskus myös kaukaisempiin maihin, valtavia määriä ulkomaista valmistettua tupakkaa sen saattamiseksi laittomasti unionin markkinoille, usein Italiassa.

Samaa ulkomaisen valmistetun tupakan erää siirretään usein 4–5 kertaa Euroopan puolelta toiselle ennen kuin se päätyy laittomille markkinoille.

Jos valmistajalle maksetaan savukekartongista 8 500/9 000 liiraa ja se myydään 50 000 liiran hintaan laillisilla markkinoilla, on helppo kuvitella, mitkä taloudelliset hyötynäkökohdat vaikuttavat järjestöihin, jotka voivat kuljettaa laittomasti 1 100 laatikkoa, jossa kussakin on 50 kartonkia (kuorma-auton tavanomainen lasti), tai kymmenen kertaa suuremman määrän kontissa.

Ulkomaisen valmistetun tupakan laajamittaisessa laittomassa kaupassa on hyvin tavallista käyttää lastin käsittelyvaiheessa välittäjinä lukuisia yhtiöitä, joilla ei tosiasiasa ole muuta tarkoitusta kuin toimia savuverhona tutkintaelinten, Italiassa etenkin tullipoliisin, hämäämiseksi.

Tekaistut yhtiöt, väliyhtiöt ja postilokeroyhtiöt (joiden koko organisaatorakenne rajoittuu postilokeroon) toimivat edellä mainitussa tarkoituksessa joka puolella maailmaa, Panamasta Neitsytsaarille, Kyproksesta Makedoniaan, Marokosta Sveitsiin, Liechtensteinista Gibraltariin jne. Usein niillä on enemmän tai vähemmän tekaistu päätoimipaikka jossakin näistä maista ja lisäksi sivutoimipaikkoja muissa maissa.

Huolimatta näiden yhtiöiden suuresta määrästä ja niiden kotipaikan ja toiminimen jatkuvista vaihdoksista ne ovat todellisuudessa lähes kaikki tiettyjen samojen henkilöiden johtamia. Nämä henkilöt muodostavat suppean piirin ja ovat kansainvälisen salakuljetuksen "historiallisia päällikköjä", jotka yhä johtavat laajamittaista kansainvälistä salakauppaa.

Sveitsin valaliitto on kauan ollut peruslähtöpisteenä suurimmalle osalle ulkomaisen valmistetun tupakan laittomista lasteista, ja siellä tarkemmin ottaen Buchsin, Baselin ja St. Margarettenin vapaavarastot.

On havaittu, että eri rikollisryhmät siirtävät yhä suuremmissa määrin Sveitsistä, joko suoraan tai epäsuorasti, Belgian ja Alankomaiden satamien tullivarastojen kautta, valtavia eriä ulkomaista valmistettua tupakkaa monille kolmansien maiden alueille (Montenegro, Kypros, Bulgaria, entinen Neuvostoliitto, Marokko jne.), joista käsin kuljetusvirrat lähtevät unionin alueelle, myös Italiaan.

Kuvatun kaltaisten kansainvälisten ulottuvuuksien ollessa näin laajamittaiset **ainoa todella hyödyllinen ja tehokas torjuntastrategia perustuu välttämättä tehokkaaseen kansainväliseen yhteistyöhön.**

3. Kansainvälinen yhteistyö

Mahdolliset yhteistyön välineet voidaan jakaa kahteen peruskategoriaan:

- kahden- tai monenvälisiin sopimuksiin tai yhteisön asetuksiin jne. perustuvat välineet (tässä tapauksessa asiaankuuluvia ilmoituksia, asiakirjoja jne. voidaan täysin käyttää sisäisessä oikeudessa);
- yksinkertaisiin suorasta tietojenvaihdosta tehtyihin yhteistyösopimuksiin perustuvat välineet, joita käytetään yhdessä useiden vastaavien ulkomaisten elinten kanssa (tässä tapauksessa kerättyjä tietoja ei voi käyttää todisteina. Siitä huolimatta tällaisten tietojen pohjalta voidaan käynnistää tietynlaisia tutkimuksia tai kohdistaa tarkemmin jo käynnissä olevia tutkimustoimia).

Kansainvälinen yhteistyö perustuu:

a. yhteisössä:

- 7.9.1967 allekirjoitettuun tullihallintojen keskinäistä avunantoa koskevaan yleissopimukseen (ratifioitu lailla 21.6.1971, nro 806), jossa määrätään mahdollisuudesta toimivaltaisten tullihallintojen väliseen tietojenvaihtoon ja pyynnöstä tai oma-aloitteisesti tapahtuvaan henkilöiden, tavaroiden ja kulkuneuvojen valvontaan sekä mahdollisuudesta toteuttaa varsinaista virkamiesvaihtoa
- neuvoston asetukseen ETY N:o 515/97.

On lisäksi tähdennettävä, että keskinäistä avunantoa koskeva yleissopimus (joka tunnetaan Napolin yleissopimuksen nimellä) korvataan uudella, Brysselissä jo 18.12.1997 allekirjoitetulla yleissopimuksella (Napoli II), joka odottaa ratifiointia. Siinä määrätään yhteistyön erityismuodoista (välitön takaa-ajo, rajojen yli tapahtuva valvonta, valvottu läpilasku, peitetutkinta ja yhteiset erityistutkimusryhmät).

b. kolmansien maiden kanssa:

- vuodelta 1953 peräisin olevaan keskinäistä hallinnollista avunantoa koskevaan suositukseen
- kahdenvälisiin keskinäistä hallinnollista avunantoa tulliasioissa koskeviin sopimuksiin
- yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä kolmansien maiden välillä tehtyihin Eurooppa-sopimuksiin.

Rikospoliisin piirissä kansainvälinen yhteistyö toteutetaan kansainvälisen rikospoliisijärjestön Interpolin kautta, joka perustettiin vuonna 1923 ja johon tänään kuuluu 177 maata, sekä useiden kahdenvälisten kolmansien maiden kanssa poliisiyhteistyötä varten tehtyjen sopimusten nojalla, jotka koskevat järjestäytyntä rikollisuutta sekä huumausaineiden väärinkäyttöä ja kauppaa.

Italian vastastrategiat

Kuten ylläolevasta voidaan huomata, salakuljetuksen luonne on aikojen kuluessa muuttunut perustavasti, mikä on aiheuttanut myös sen vastaisten strategioiden muuttumisen ja lähinnä tullipoliisin torjuntajärjestelmien sekä laadullisen että määrällisen mukauttamisen ja varsinaisten toimintamenetelmien muutoksen.

Tämän kehityksen takia on toimittava kahdella linjalla, kansainvälisesti ja sisäisesti.

Kuten on havaittu, on puututtava salakuljetusilmiöön ei ainoastaan sen loppupäässä vaan etenkin sen lähteillä, toisin sanoen kannustaen niiden maiden, jotka ovat salakuljetusjärjestöjen toiminnan lähtöpaikkoina, aktiivisempaa valvontaa. Tämän osalta Italia osallistuu:

- Italian sisäministeriön käynnistämään eri poliisivoimien avulla toteutettavaan avustusohjelmaan Albanian sisäministeriötä varten (ns. sisäinen kahdenvälinen toimintaryhmä). Ohjelman tarkoituksena on Albanian poliisin uudelleenorganisointi. Tässä yhteydessä tullipoliisin ryhmän erityistehtävänä on laittomien tavaravirtojen hallitsemisen kannalta olennaisen uudenaikaisen ja tehokkaan rannikkoyksikön perustaminen rajavartiopoliisin yhteyteen.
- CAM-tulliapuryhmän (Customs Assistance Mission) ja CAM-SEA-tulliapuryhmän (Customs Assistance Mission – Sea) toimintaan, jota Euroopan komissio tukee ja Etyj koordinoi. Sen tavoitteena on kansallisen tullijärjestelmän toiminnan uudelleenorganisointi ja helpottaminen.
- Monikansallisen neuvoa-antavan poliisiryhmän (Multilateral Advisory Police Element, MAPE) toimintaan, jonka tarkoituksena on Albanian sisäministeriön toiminnan uudelleenkäynnistäminen kansainvälisten neuvonantajien avulla.

Lisäksi on edistetty seuraavasti kansainvälisiä aloitteita:

- Italian sisäministeriön yleisestä turvallisuudesta vastaavan osaston ja Montenegron tasavallan sisäministeriön välisen järjestäytyneen rikollisuuden ja laittoman ihmis- ja tavaroiden kaupan vastaista yhteistyötä koskevan yhteisymmärrysmuistion allekirjoittaminen 9.12.1999
- valtionvarainministeriön ja seuraavien yritysten: PHILIP MORRIS EUROPE S.A., E.T.I. – Ente Tabacchi italiani, H.F. & PH.F. REEMTSMA GmbH, R.J. REYNOLDS INTERNATIONAL ja TABACLERA PALMA välisen yhteistyösopimuksen allekirjoitus
- Euroopan komission Falcone-ohjelman puitteissa tapahtuva virkamiesvaihto, jota toteutettiin kuuden kuukauden ajan jo 1999 vastaavan brittiläisen elimen kanssa ja jota on kaavailtu toteutettavaksi uudelleen kuluvana vuonna saman brittiläisen elimen ja vastaavan espanjalaisen elimen kanssa.

Toiminta-aloitteiden osalta on myös huomioitava uusi aloite, joka tähtää järjestäytyneen rikollisuuden harjoittamaa ulkomaisen valmistetun tupakan salakuljetusta koskevien tutkintatoimien tehokkaaseen koordinointiin. Aloitteen perusteella on perustettu keskustasolle tutkintakeskus, joka koostuu Italian mafianvastaisten viranomaisten ja eri alueellisten viranomaisten edustajista sekä tullipoliisin jäsenistä.

Kyseisellä tutkintakeskuksella on suora tietoyhteys Euroopan komission alaisuudessa toimivaan Euroopan petostentorjuntavirastoon (OLAF).

EHDOTUS EUROOPPALAISEKSI SALAKULJETUKSEN VASTAISEKSI STRATEGIAKSI

Eurooppalaisen salakuljetuksen äärimmäinen monitahoisuus saattaa johtaa harhaan minkä tahansa yrityksen sen ymmärtämiseksi samoin kuin sen vastustamiseen tähtäävät ehdotukset, joissa ei oteta huomioon muuttujia, jotka eivät ole yhden ainoan valtion hallinnassa.

Valtavat voitot, jotka salakuljetus tuottaa sitä harjoittaville järjestöille, ja vastaavasti sen eräille Euroopan valtionkassoille ja itse EU:n talousarviolle aiheuttamat huomattavat menetykset saavat ehdottamaan, että **ongelmaa käsiteltäisiin kokonaisvaltaisemmin turvautumatta väliaikaisiin tai hätäratkaisuihin.**

Kyse on kokemusten ja tietojen yhdistämisestä turvallisuuteen liittyvien kysymysten ratkaisemiseksi noudattaen sellaista tietojenkeruun ja tutkintatoimien organisointia, joka perustuu vanhaan, mutta Euroopassa vielä vähän käytettyyn **strategiseen analyysiin.**

Yksi olennaisista eroista strategisen analyysin, taktiikan ja toiminnan välillä on, että ensin mainittu pyrkii tarjoamaan poliittisista ja ylemmän tason hallinnollisista päätöksistä vastaaville tietoja ja ratkaisuja laajamittaisten ilmiöiden käsittelemiseksi, kun taas taktiikka ja toiminta tähtäävät rikollisjärjestöjen toiminnan ja tiettyjen rikosten järkipäiseen ja mahdollisimman tehokkaaseen torjumiseen.

Ehdotuksemme koskee siis **salakuljetusta koskevan strategisen analyysin hankkeen** toteuttamista.

On määriteltävä kokonaistavoitteen mukaiset **toiminta-alat ja -alueet, toiminnan painopisteet, kansainvälisen tason koordinoitujen toimenpiteiden ja ennen kaikkea nykyisten sekä kansallisten että monenvälisten torjuntajärjestelmien vaikeudet ja puutteet**, jotta asianosaisille kansainvälisille järjestöille voitaisiin tarjota hyödyllisiä tietoja salakuljetusta koskevan keskipitkän aikavälin institutionaalisen reaktion aikaansaamiseksi, ottaen huomioon kyseiseen kauppaan osallistuvien rikollisjärjestöjen kasvanut maailmanlaajuinen suuntautuminen.

Jos rajoitetaan kehittämään ratkaisuja ja ehdotuksia, jotka voivat olla sinänsä tarkkoja, mutta jotka perustuvat yksipuolisiin ja/tai puhtaasti kansallisiin tietoihin ja näkymiin, on vaarana, että ei ehkä nähdä tutkittavaa ilmiötä riittävän yhtenäisenä. Tällaista kokonaiskäsitystä tarvitaan kuitenkin välttämättä tehokkaampien lainsäädännöllisten välineiden luomiseen **ja kaikkien unionin jäsenvaltioiden sekä – ottaen huomioon mahdolliset hyödylliset tulokset – myös muiden Adrianmeren maiden voimavarojen joustavan ja synergisen käytön suunnitteluun.**

Kun strategisen hankkeen konteksti on näin määritelty, sen suunnittelu tulisi antaa ryhmälle, johon kuuluu kunkin asianosaisten maan erityiskokemusta omaavia tiedustelu- ja analysointiyksiköiden virkamiehiä.

Kun analyysiryhmä on perustettu ja sen tavoitteet täsmennetty, voidaan siirtyä strategisen analyysin prosessin seuraavaan vaiheeseen: **salakuljetuksen käsitteen uudelleenmäärittelyyn eurooppalaisella tasolla.**

Kunkin jäsenen kokemuksen ja tietojen avulla rakennetaan siis **käsitelmä**, jonka avulla voidaan esittää – kunkin maan salakuljetusilmiöön suhteutettuna – itse analyysiryhmän jäsenille, ja tarvittaessa myös henkilöille, joille analyysi on tarkoitettu, alustava salakuljetuksen olennaiset piirteet käsittävä kokonaiskuva (sekä oikeudellisesta näkökulmasta että taloudellisen luonteen kannalta). Se siis selittää, miten laitton kauppa luodaan, kuka siihen osallistuu (aliarvioimatta lahjonnan ja virkamiesten silmien ummistamisen osallistumisen osuutta) ja miksi se ylipäätään on olemassa.

Analyysiryhmälle täytyy tietenkin voida antaa tarvittavat viestintämahdollisuudet lähtömaansa asiasta vastaavien yksiköiden kanssa, jotta saataisiin sellaisetkin tiedot, jotka eivät ole heti käytettävissä. Samoin on annettava mahdollisuus keskustella asiantuntijoiden, instituutioiden ja tutkimuslaitosten kanssa teknisten ja oikeudellisten erityiskysymysten syventämiseksi.

Yksi näkökohdista, johon voisi tässä vaiheessa keskittyä tarkemmin tutkimukseen osallistuvien maiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa, on **Euroopan salakuljetusmarkkinoiden luonne.**

Salakuljetusilmiön todellista vaarallisuutta voidaan kokonaisuudessaan arvioida vain, jos otetaan huomioon sen taustalla olevat vaarat ja laittoman kaupan kasvualustana toimiva yhteiskunnallis-kulttuurinen konteksti.

Tästä näkökulmasta ja ottaen huomioon eräät muut ensisijaiset tekijät (esim. rahanpesun, kunkin asianosaisen maan lainsäädännön ja kansainväliset sopimukset, reitit, poliittiset ja sosiologiset olot, kulttuuritekijät, teollisuuden ja kaupan näkökohdat) työryhmästä ja sen työskentelyn koordinoinnista vastaava yksikkö voisi pyytää aloitteeseen osallistuvilta valtioilta, että niiden analyytikot tekisivät alustavan yhteenvedon luotettavista tietolähteistä, joita voitaisiin myöhemmin täydentää.

Välineenä tämän ensimmäisen vaiheen toteuttamisessa voisi olla alustava kyselykaavake, jota kunkin valtion analyytisyksiköt käyttäisivät lähtökohtana.

Näin edistettäisiin salakuljetusta koskevan ajantasaisen ja yhtenäisen kokonaiskuvan muodostamista, jossa otetaan huomioon sekä eurooppalainen että kansainvälinen ulottuvuus. Tällainen kokonaiskuva on välttämätön, jotta analyytikkoryhmä voisi ehdottaa päteviä torjuntavaihtoehtoja.

Kokonaiskuvan luominen mahdollistaa myös tarvittaessa kysymysten esittämisen institutionaaliselle toimeksiantajalle (eli Euroopan yhteisölle), sillä jokaisen analyyssiyrityksen tulee perustua niiden tahojen laatimaan selkeään ja täydelliseen ongelman esitykseen, jotka joutuvat ongelmaa käsittelemään, ja näin ollen strategia-analyytikon tehtävien selkeään ja täydelliseen määrittelyyn.

Tässä vaiheessa analyytikot voivat suorittaa lisävertailun suunnitellakseen työtä yhdessä konkreettisen hankkeen muotoilulla ja määrittääkseen jo tunnettujen tietojen lisäksi ilmiötä koskevia muita tiedonlähteitä analyysin täydentämiseksi.

Lähteiden kerääminen ja arviointi ja tietojen yhdistäminen ja tulkinta – analyysin tyypillisin vaihe – johtavat **mahdollisten ratkaisuehdotusten muotoiluun.**

On selvää, että tässä vaiheessa konkreettisia ehdotuksia on jo muotoiltu sekä kansainväliseen oikeuteen liittyvien kysymysten (joilla on merkitystä salakuljetusta torjuvien maiden ja toisten valtioiden suhteissa, jotka eivät aina ole ongelmattomia, kun on kyse tutkinta- tai muista yhteistyöpyynnöistä) että kansallisten lainsäädäntöjen yhtenäisyyden vaatimuksen osalta (jotta määritettäisiin mahdollisuudet edes salakuljetuksen käsitteen yhtenäistämiseksi Euroopassa EU:n välineiden ja asianosaisten valtioiden lainsäädännön sallimissa puitteissa), sekä myös salakuljetuksen torjumiseen suunnattujen yhteisten tutkinta- ja tiedusteluponnistelujen koordinoitua koskevien konkreettisten näkymien osalta.

Tämän monimuotoisen tavoitekirjon – joka on tässä kuvattu vain viitteellisesti ja jota analytiikot voivat hyvinkin tehtävän määrittelyn vaiheessa päättää supistaa tai laajentaa – hahmottelu saattaa vaikuttaa kunnianhimoiselta, mutta sen tarkoituksena ei ole antaa vaikutelmaa, että strateginen analyysi voisi jäädä pelkäksi yhteen kokoontuneiden analytiikkojen tyyliharjoitelmaksi.

Tuon vaaran torjumiseksi on syytä esittää toimeksiantajalle strategia-analyysin tuloksia vaiheittain **esitarkastelua varten työn yhä ollessa käynnissä, jotta voitaisiin todeta tulosten vastaavan alkuperäistä hahmotelmaa.**

Osapuolten työn kuluessa säännöllisesti järjestettävien tapaamisten ansiosta voidaan sekä hallita salakuljetusta koskevan strategisen analyysin hankkeen kulut että ennen kaikkea kohdistaa tulokset vastaamaan mahdollisimman hyvin toimeksiantajan odotuksia.

Lopullinen työ konkretisoituu raporttiin, joka on lähtökohtana sellaisen **yhteisen kielen käytössä lainsäädännössä, jonka avulla voidaan määritellä yhtenäisellä tavalla laittomat toimet. Raportin avulla määritellään lisäksi yhtenäiset menettelyt ja operatiiviset välineet, jotka mahdollistavat tutkinnan ja tiedonvaihdon jatkuvan kehittämisen.**

Raporttia voitaisiin myös levittää parhaaksi katsotulla tavalla Euroopassa ja myös Adrianmeren maissa salakuljetusta koskevan yhteisen näkemyksen ja tietämyksen voimistamiseksi.
