



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 22. huhtikuuta 2021
(OR. en)

8085/21

COSI 65
ENFOPOL 143
CRIMORG 31
CYBER 105
ENFOCUSTOM 55
IXIM 71
CORDROGUE 17
CT 51
FRONT 149
CATS 29
COPEN 190
DROIPEN 78
JAIEX 46
JAI 422

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	19. huhtikuuta 2021
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	COM(2021) 170 final
Asia:	KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskeva EU:n strategia vuosiksi 2021–2025

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2021) 170 final.

Liite: COM(2021) 170 final



Bryssel 14.4.2021
COM(2021) 170 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskeva EU:n strategia vuosiksi 2021–2025

{SWD(2021) 74 final}

Johdanto

Järjestäytynyt rikollisuus pysyy piilossa suurelta yleisöltä toimintansa läpinäkymättömyyden vuoksi mutta muodostaa merkittävän uhkan Euroopan kansalaisille, yrityksille, valtion laitoksille ja koko taloudelle. Kuten viimeisimmässä **vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskevassa Euroopan unionin uhkakuva-arviossa** (EU SOCTA 2021)¹ korostetaan, järjestäytyneitä rikollisryhmiä on kaikissa jäsenvaltioissa. Järjestäytyneelle rikollisuudelle on ominaista verkottunut ympäristö, jossa rikollisten välinen yhteistyö on sujuvaa, järjestelmällistä ja tulospainotteista. Järjestäytyneet rikollisryhmät käyttävät laittomasti hankkimiaan suuria voittoja lailliseen talouteen ja julkisiin laitoksiin soluttautumiseen muun muassa korruption avulla. Ne horjuttavat näin oikeusvaltioperiaatetta ja perusoikeuksia ja heikentävät ihmisten oikeutta turvallisuuteen ja luottamusta viranomaisiin. Rikollisten tulot olivat Euroopan unionin yhdeksällä suurimmalla rikollisen liiketoiminnan alalla vuonna 2019 yhteensä 139 miljardia euroa², mikä vastaa 1 prosenttia unionin bruttokansantuotteesta. Kuten turvallisuusunionistrategiassa³ todetaan, EU:n tasolla on jatkettava ja tehostettava jäsenvaltioita tukevia toimia järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi.

Järjestäytyneiden rikollisryhmien liiketoimintamallin monimutkaisuus paljastui erityisesti vuonna 2020 Ranskan ja Alankomaiden viranomaisen johtamassa ja Europolin ja Eurojustin tukemassa yhteisessä tutkinnassa, jonka tarkoituksena oli sulkea rikollisverkostojen laajasti käyttämä salattu puhelinverkko **EncroChat**. EncroChat-tapaus on johtanut tähän mennessä yli 1 800 pidätykseen ja yli 1 500 uuteen tutkintaan. Lisäksi se on osoittanut, miten laajassa määrin järjestäytyneet rikollisryhmät toimivat yli rajojen ja verkossa kaikilla rikollisen liiketoiminnan aloilla verkottuneessa ympäristössä käyttäen yhä kehittyneempiä toimintatapoja ja uusia teknologioita. Maaliskuussa 2021 toteutettiin toinen yhteisoperaatio, joka johti Sky ECC:n murtamiseen. Sky ECC on salattu verkko, johon monet entiset EncroChat-käyttäjät olivat siirtyneet. Operaation ansiosta estettiin yli 70 väkivaltaista välikohtausta, saatiin takavarikoitua yli 28 tonnia huumaavia aineita ja pidätettiin yli 80 epäiltyä, jotka olivat osallistuneet järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja huumekauppaan Belgiassa ja Alankomaissa. Suuren riskin järjestäytyneiden rikollisryhmien osalta on aloitettu yli 400 uutta tutkintaa.

Järjestäytyneeseen rikollisuuteen osallistuvien rikollisten väkivallan käyttö on EU:ssa lisääntyneenä samoin kuin ampuma-aseiden tai räjähteiden yleistyneestä käytöstä julkisissa

¹ Europol, 2021, vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskeva Euroopan unionin uhkakuva-arvio (EU SOCTA), 12.4.2021, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>. Kyseessä on kattava järjestäytynyttä rikollisuutta koskeva uhka-analyysi, jonka Europol laatii neljän vuoden välein jäsenvaltioiden antamien tietojen perusteella ja jossa määritetään ensisijaisena painopisteenä olevat rikostyyppit.

² Laittomat huumausaineet, ihmiskauppa, maahanmuuttajien salakuljetus, petokset (MTIC-petokset, teollis- ja tekijänoikeuksien loukkaukset ja elintarvikepetokset), ympäristörikokset (laiton jäte sekä luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laiton kauppa), laittomat ampuma-aseet, tupakkatuotteiden laiton kauppa, cyberrikollisuus ja järjestäytynyt omaisuusrikollisuus – tutkimus *Mapping the risk of serious and organised crime infiltrating legitimate businesses*, maaliskuu 2021, DR0221244ENN, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/64101>.

³ Komission tiedonanto EU:n turvallisuusunionistrategiasta, COM(2020) 605 final, 24.7.2020.

tiloissa johtuvien väkivaltaisuuksien uhka.⁴ Järjestäytyneet rikollisryhmät ovat osoittaneet covid-19-pandemian aikana pystyvän sopeutumaan toimintaympäristönsä muutoksiin ja hyödyntämään niitä ketterästi. Rikollisryhmät ovat hyödyntäneet pandemiaa laajentamalla verkkorikollisuustoimintaa⁵ ja ryhtymällä tekemään muun muassa lääkeväärennöksiin liittyviä petoksia. Covid-19-rokotteiden jatkuvasti suuren kysynnän vuoksi rokoteväärennösten tuotanto ja toimittaminen sekä yksityishenkilöille tai viranomaisille suunnatut petoshankkeet ovat rikollisia houkuttelevaa toimintaa. EU:n jäsenvaltiot ovat tähän mennessä havainneet huijausyrityksiä ja valetarjouksia, joiden yhteydessä petoksentehtäjät ovat yrittäneet myydä yli 1,1 miljardia rokoteannosta yli 15,4 miljardin euron yhteishintaan.⁶ Pandemiasta johtuva talouskriisi lisää järjestäytyneen rikollisuuden toiminnan ja sen yhteiskuntaan ja talouteen soluttautumisen riskejä.

Verkossa ja verkon ulkopuolella toimivien järjestäytyneiden rikollisryhmien aiheuttamat ylikansalliset uhat ja kehittyvät toimintatavat edellyttävät koordinoituja ja entistä kohdennettumpia ja mukautettumpia vastatoimia. Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa etulinjassa ovat kentällä toimivat kansalliset viranomaiset, mutta unionin tason toimet ja maailmanlaajuiset kumppanuudet ovat ensisijaisen tärkeitä. Niiden avulla varmistetaan tehokas yhteistyö sekä tietojen ja tietämyksen vaihto kansallisten viranomaisten välillä, mitä tuetaan yhteisellä rikosoikeudellisella kehyksellä ja tehokkailla taloudellisilla keinoilla. Järjestäytynyt rikollisuus osoittaa myös sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välisen yhteyden merkityksen. Tähän kansainväliseen haasteeseen vastaamiseen tarvitaan kansainvälisiä sitoumuksia järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi, mukaan lukien lisätoimia kumppanuuksien ja yhteistyön kehittämiseksi naapurimaiden ja muidenkin maiden kanssa.

Sekä Euroopan parlamentti⁷ että neuvosto⁸ ovat painottaneet, että järjestäytynyt rikollisuus aiheuttaa valtavia vahinkoja, ja korostaneet EU:n järeiden toimien tärkeyttä kaikenlaisen järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa.

Tässä strategiassa määritetään aiempien saavutusten perusteella ensisijaiset toiminnan osat alueet kansalaisten ja talouden suojelemiseksi paremmin järjestäytyneiltä rikollisryhmiltä sekä esitetään konkreettisia keskipitkän ja pitkän aikavälin toimia, joita kehitetään perusoikeuksia

⁴ Europol, vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskeva uhkakuva-arvio (EU SOCTA), vuoden 2021 raportti, 12.4.2021, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>.

⁵ Europolin ja Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) maaliskuun ja joulukuun 2020 välisenä aikana tukemassa kansainvälisessä operaatiossa 19 jäsenvaltion ja kahdeksan kolmannen maan lainvalvontaviranomaiset takavarikoivat lähes 33 miljoonaa väärennettyä lääkinällistä laitetta, joihin kuului kasvosuojuksia, testi- ja diagnosointipakkauksia, kahdeksan tonnia raaka-aineita ja 70 000 litraa hygieniaineita.

⁶ Valtion viranomaisten OLAFille toimittamat tiedot. Lainvalvontaviranomaiset tekevät yhteistyötä Europolin ja OLAFin kanssa näiden petosyritysten estämiseksi.

⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0378_FI.pdf Euroopan parlamentti hyväksyi lokakuussa 2016 myös erityisesti korruption torjuntaan keskittyvän mietinnön, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0284_FI.pdf

⁸ Neuvoston päätelmät sisäisestä turvallisuudesta ja Euroopan poliisikumppanuudesta, 13083/1/20 REV 1, 24.11.2020.

kaikilta osin kunnioittaen. Tämä on Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen ensimmäinen järjestäytynyttä rikollisuutta koskeva strategia.⁹

1. Lainvalvonta- ja oikeusyhteistyön tehostaminen

Nykypäivän järjestäytynyt rikollisuus on kansainvälistä toimintaa. EU:n jäsenvaltioissa toimivista rikollisryhmistä 65 prosentissa on jäseniä monista maista.¹⁰ Huumausaineiden, ampuma-aseiden ja väärennetyjen tuotteiden kuljetusreitit ulottuvat maailmanlaajuisen toimitusketjun kautta kaikkiin maanosiin. Järjestäytynyttä omaisuusrikollisuutta harjoittavat liikkuvat järjestäytyneet rikollisryhmät siirtyvät nopeasti lainkäyttöalueelta toiselle tekemään rikoksia. Toimiessaan eri lainkäyttöalueilla rikollisryhmät välttävät kiinnijäämisen ja käyttävät hyväkseen sovellettavien kansallisten lakien eroja.

1.1. Tietojen sujuva vaihto ja niiden nopea saatavuus

Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella, jolla ei ole sisärajavalvontaa, turvallisuuden korkea taso voidaan varmistaa jäsenvaltioiden välisellä vankalla poliisiyhteistyöllä ja oikeudellisella yhteistyöllä. Kaikenlaisen järjestäytyneen rikollisuuden torjumisen kannalta olennaisen tärkeää on tietojen nopea saatavuus, jonka yhteydessä noudatetaan tinkimättä perusoikeuksia ja erityisesti tietosuojaa. Euroopan unioni on tarjonnut lainvalvojille monenlaisia välineitä tietojenvaihdon helpottamiseksi, mikä on osoittautunut ratkaisevaksi tekijäksi rikollisten toiminnan ja verkostojen paljastamisessa.

Schengenin tietojärjestelmä (SIS) on antanut etulinjan viranomaisille mahdollisuuden havaita ja paikantaa järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä henkilöitä ja esineitä nopeasti ja ryhtyä sen mukaisiin toimiin. Tämän yhteisen tietokannan tiedot voivat auttaa viranomaisia pidättämään henkilön, takavarikoimaan esineen tai selvittämään tutkinnan kohteina olevien henkilöiden matkustamista. Schengenin tietojärjestelmään tehtiin pelkästään vuonna 2020 lähes 4 miljardia hakua, joissa saatiin yli 200 000 osumaa. Vuonna 2018 tehdyssä SIS-järjestelmän kehityksen tarkistuksessa¹¹ vahvistettiin järjestelmän toimintoja huomattavasti ja

⁹ Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta on ollut yksi EU:n painopistealueista 1990-luvun puolivälistä lähtien, kuten Tampereen ohjelmassa (jolla käynnistettiin EU:n ensimmäiset monivuotiset strategiset tavoitteet oikeus- ja sisäasioiden alalla) ja sitä seuranneissa monivuotisissa oikeus- ja sisäasioiden ohjelmissa, kuten vuoden 2004 Haagin ohjelmassa, vuoden 2009 Tukholman ohjelmassa, vuoden 2015 EU:n turvallisuusagendassa ja hiljattain hyväksytyssä EU:n vuoden 2020 turvallisuusunionistrategiassa, osoitetaan. Viimeisin järjestäytynyttä rikollisuutta koskeva strategia on vuodelta 2005: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0232&from=FI>

¹⁰ Europol, vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskeva uhkakuva-arvio (EU SOCTA), vuoden 2021 raportti, 12.4.2021, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>.

¹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1860, annettu 28 päivänä marraskuuta 2018, Schengenin tietojärjestelmän käytöstä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (EUVL L 312, 7.12.2018), Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1861, annettu 28 päivänä marraskuuta 2018, Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä rajatarkastuksissa, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1987/2006 muuttamisesta ja kumoamisesta (EUVL L 312, 7.12.2018) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1862, annettu 28 päivänä marraskuuta 2018, Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta,

otettiin käyttöön useita uusia välineitä. Niiden avulla kansalliset viranomaiset voivat tallentaa kuulutuksia henkilöistä, jotka ovat vaarassa joutua sieppauksen tai ihmiskaupan kohteeksi, tai pyytää tekemään epäillylle tiedustelutarkastus. Uudistuksessa myös Europolille myönnetään pääsy SIS-kuulutuksiin ja lisätietojen vaihtoon. Lisäksi biometrisiä tietoja hyödynnetään tehokkaammin ottamalla käyttöön mahdollisuus käyttää kasvokuvia tunnistamiseen ja sisällyttää kuulutuksiin DNA-tunnisteet kadonneiden henkilöiden tunnistamisen helpottamiseksi. Näiden uudistusten täytäntöönpano etenee täyttä vauhtia niin, että vuoden 2021 loppuun mennessä uusi järjestelmä on täysin toimintavalmis: täytäntöönpanosäädökset ja tekniset asiakirjat on saatettu päätökseen, SIS-järjestelmän teknisessä kehittämisessä edistytään hyvin ja ensimmäiset toimet SIS-järjestelmän käyttäjille tarkoitetun SIS-käsikirjan laatimiseksi ja koulutuksen kehittämiseksi on toteutettu.

SIS-järjestelmän mahdollisuuksia torjua järjestäytynyttä rikollisuutta parannetaan entisestään oikeus- ja sisäasioita koskevien EU:n tietojärjestelmien uudella **yhteentoimivuuskehyksellä**.¹² On ratkaisevan tärkeää pyrkiä kaikin tavoin täydelliseen yhteentoimivuuteen vuoden 2023 loppuun mennessä. Näin helpotetaan lainvalvontaviranomaisten pääsyä asiaankuuluviin tietoihin EU:n keskitetyissä tietojärjestelmissä ja mahdollistetaan rinnakkaishenkilöllisyyksien tunnistaminen. Se on välttämätöntä, jotta voidaan torjua henkilöllisyyspetoksia, joiden avulla rikolliset usein tekevät rikoksia tai välttävät oikeuden eteen joutumisen. Yhteentoimivuuskehyksessä kehitetään **rinnakkaishenkilöllisyyksien tunnistamisen** toimintoa, jolla tarkistetaan näiden järjestelmien tiedot ja autetaan näin torjumaan tehokkaasti henkilöllisyyksien vilpillistä käyttöä.

Yhdessä jäsenvaltiossa erillään työskentelevät tutkijat eivät usein pysty osoittamaan, että tietty järjestäytynyt rikollisryhmä olisi osallistunut tietyn rikoksen tekemiseen. Vuoden 2008 **Prüm**-puitteiden¹³ mukaan lainvalvontaviranomaiset voivat tutkintatoimiensa yhteydessä etsiä kahdensivulisten yhteyksien kautta muiden jäsenvaltioiden tietokannoista DNA:ta ja sormenjälkiä osuma / ei osumaa -periaatteella sekä hakea ajoneuvorekisteritietoja. Prüm-puitteet ovat osoittautuneet tärkeäksi tekijäksi monien rikosten ratkaisemisessa Euroopassa,

toiminnasta ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä, neuvoston päätöksen 2007/533/YOS muuttamisesta ja kumoamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1986/2006 ja komission päätöksen 2010/261/EU kumoamisesta (EUVL L 312 7.12.2018).

¹² Yhteentoimivuuskehys kattaa SIS-järjestelmän, viisumitietojärjestelmän (VIS), Eurodac-järjestelmän, rajanylitystietojärjestelmän (EES), Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmän (ETIAS) ja kolmansien maiden kansalaisia koskevan eurooppalaisen rikosrekisteritietojärjestelmän (ECRIS-TCN). Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/817, annettu 20 päivänä toukokuuta 2019, kehyksen vahvistamisesta rajoja ja viisumipolitiikkaa koskevien EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 ja (EU) 2018/1861 sekä neuvoston päätösten 2004/512/EY ja 2008/633/YOS muuttamisesta (EUVL L 135, 22.5.2019) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/818, annettu 20 päivänä toukokuuta 2019, kehyksen vahvistamisesta poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä sekä turvapaikka- ja muuttoliikeasioita koskevien EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle ja asetusten (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 ja (EU) 2019/816 muuttamisesta (EUVL L 135, 22.5.2019).

¹³ Neuvoston päätös 2008/615/YOS rajatylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajatylittävän rikollisuuden torjumiseksi ja neuvoston päätös 2008/616/YOS päätöksen 2008/615/YOS täytäntöönpanosta (EUVL L 210, 6.8.2008).

mutta sen hajautettu luonne on johtanut siihen, että jäsenvaltioiden kansallisten tietokantojen välille on jäänyt luomatta monia kahdenvälisiä yhteyksiä teknisen monimutkaisuuden sekä sen edellyttämien suurten taloudellisten ja henkilöresurssien vuoksi. Lisäksi voi kestää viikkoja tai jopa kuukausia, ennen kuin viranomaiset voivat jakaa osumaan liittyviä henkilötietoja. Rikostutkinnan tehostamiseksi ja rikollisia koskevan automaattisen tietojenvaihdon lisäämiseksi komissio aikoo ehdottaa **Prüm-puitteiden uudistamista, jotta voidaan vastata lainvalvontaviranomaisten operatiivisiin tarpeisiin** perusoikeuksien sekä tarpeellisuus- ja suhteellisuusvaatimusten mukaisesti ja yhdenmukaistaa tietosuojasäännökset lainvalvontatarkoituksessa käsiteltävien henkilötietojen suojasta annetun direktiivin kanssa.¹⁴ Komissio selvittää vaihtoehtoja, miten voidaan varmistaa asiaankuuluvien tietokantojen yhdistäminen kaikkien jäsenvaltioiden välillä ja **nopeuttaa tietojenvaihtoa** osuman jälkeen. Komissio arvioi myös, onko Prüm-puitteiden yhteydessä tarvetta vaihtaa rikostutkinnan kannalta merkityksellisiä **lisätietoluokkia**, joita ovat esimerkiksi kasvokuvat, ajokortit, rikosrekisteritiedot ja ballistiikka, ja lisätä Europol puitteisiin uutena kumppanina.

Kun otetaan huomioon järjestäytyneen rikollisuuden rajatylittävä ja kansainvälinen ulottuvuus, **matkustustiedot** ovat olennaisen tärkeitä sellaisten riskialttiiden matkustajien tunnistamiseksi, jotka eivät muuten ole lainvalvontaviranomaisten tiedossa, ja rikollisryhmien jäsenten välisten yhteyksien selvittämiseksi. **Matkustajarekisteritietojen (PNR-tiedot)** käsittely auttaa asianomaisia viranomaisia tunnistamaan järjestäytyneiden ryhmien rikolliseen toimintaan osallistuvat henkilöt. Sen varmistamiseksi, että tätä välinettä hyödynnetään täydessä laajuudessaan, komissio seuraa edelleen matkustajarekisteridirektiivin¹⁵ kattavaa ja tehokasta täytäntöönpanoa ja tukee jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja PNR-tietojen vaihtoa erityisesti vaihtamalla parhaita käytäntöjä ja koulutusta sekä kehittämällä tarvittavia valmiuksia¹⁶. Myös lentoliikenteen harjoittajien lähtöselvityksessä keräämät **matkustajien ennakkotiedot (API-tiedot)** ovat erittäin arvokkaita¹⁷, koska ne täydentävät matkustajarekisteritietoja. Nykyisen oikeudellisen kehyksen tarkistaminen¹⁸ mahdollistaisi useita parannuksia, jotka koskevat erityisesti tietojen tarkkuutta ja täydellisyyttä. Vielä tärkeämpää on se, että komissio analysoi API-tietojen mahdollista käyttöä järjestelmälliseen

¹⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta (EUVL L 119, 4.5.2016).

¹⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/681, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, matkustajarekisteritietojen (PNR) käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten (EUVL L 119, 4.5.2016).

¹⁶ Kuten niitä, joihin viitataan esimerkiksi PNR-direktiivin uudelleentarkastelusta annettuun komission kertomukseen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa, SWD(2020) 128 final, 24.7.2020, s. 7–8.

¹⁷ Yhdistyneiden kansakuntien toistamat kehotukset lisätä matkustajien ennakkotietoja – ks. YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmat 2178 (2014), 2309 (2016) ja 2482 (2019) – sekä Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestössä mukana olevien valtioiden sitoutuminen matkustajien ennakkotietojärjestelmien perustamiseen vahvistavat näiden tietojen tärkeyden. Lisäksi kansallisten ennakkotietojärjestelmien perustaminen on helmikuusta 2018 lähtien ollut Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön vaatimus, minkä myötä se on pakollinen kaikille Chicagon yleissopimuksen sopimusvaltioille.

¹⁸ Neuvoston direktiivi 2004/82/EY, liikenteenharjoittajien velvollisuudesta toimittaa tietoja matkustajista (matkustajien ennakkotietoja koskeva direktiivi) (EUVL L 261, 6.8.2004).

hakujen tekemiseen Europolin tiedoista järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi ja mahdollisuutta laajentaa niiden käyttöä Schengen-alueen sisällä liikkumiseen sekä vesiliikenteen harjoittajiin ja linja-autoihin. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi komissio aikoo tehdä vuoden 2022 ensimmäisellä puoliskolla ehdotuksen matkustajien ennakkotietoja koskevan direktiivin tarkistamisesta käyttäen perustana vaikutustenarviointia, jossa näitä vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia tarkastellaan tarkemmin.

1.2.Kehittyneet yhteistyökehykset

Suuri osa EU:n laajuisesta lainvalvontayhteistyöstä perustuu Schengenin sopimuksen soveltamisesta vuonna 1990 tehtyyn yleissopimukseen. Tätä perustaa täydentävät muut unionin välineet, kuten EU:n jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta tehty neuvoston puitepäättös 2006/960/YOS sekä rajatylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajatylittävän rikollisuuden torjumiseksi 23 päivänä kesäkuuta 2008 tehdyn neuvoston päätöksen 2008/615/YOS (Prüm) 4 ja 5 luvut.

Jäsenvaltiot ovat täydentäneet tätä kehystä monilla kahdenvälisillä ja monenvälisillä sopimuksilla. Näin ollen jäsenvaltioiden välisen yhteistyön taso on epätasaista, mikä muodostaa operatiivisia esteitä tehokkaalle rajatylittävälle yhteistyölle.

Komissio valmistelee **EU:n poliisiyhteistyösäännöstöä** koskevan lainsäädäntöehdotuksen. Siinä hyödynnetään käynnissä olevan ulkopuolisen tutkimuksen tuloksia, ja se perustuu perusteelliseen kuulemisprosessiin, jossa otetaan huomioon jäsenvaltioiden toimivalta. Tavoitteena on virtaviivaistaa ja kehittää lainvalvontayhteistyön eri välineitä (kuten asiaankuuluvaa EU:n lainsäädäntöä, neuvoston suuntaviivoja ja jäsenvaltioiden kahden- ja monenvälisistä sopimuksista juontuvia hyviä käytäntöjä) johdonmukaiseksi ja nykyaikaiseksi säännöstökseksi, joka kattaa myös tutkintavälineet.

Lisäksi komissio on käynnistänyt ulkopuolisen selvityksen, jossa arvioidaan, onko vuonna 2008 tehty **järjestäytynyttä rikollisuutta koskeva neuvoston puitepäättös**¹⁹ edelleen tarkoituksenmukainen erityisesti järjestäytynyttä rikollisuutta vastaan tehtävän rajatylittävän yhteistyön mahdollisten esteiden poistamisen kannalta.

Europolilla on tärkeä asema **EU:n rikostietokeskuksena**, joka tukee poliisiyhteistyötä ja tietojenvaihtoa ja laatii joka neljäs vuosi **vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskevan Euroopan unionin uhkakuva-arvion** (EU SOCTA)²⁰. Vastauksena kiireellisiin operatiivisiin tarpeisiin, kuten yhteistyö yksityisten osapuolten kanssa tai suurten tietokokonaisuuksien käsittely, komissio ehdotti joulukuussa 2020 Europolin toimeksiannon

¹⁹ Neuvoston puitepäättös 2008/841/YOS, tehty 24 päivänä lokakuuta 2008, järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta (EUVL L 300, 11.11.2008).

²⁰ Europol laatii EU SOCTA -arvion joka neljäs vuosi jäsenvaltioiden ja muiden asiaankuuluvien sidosryhmien toimittamien kattavien tietojen perusteella. Siinä yksilöidään keskeiset rikoksiin liittyvät uhkat EU:ssa ja ehdotetaan EU:n painopisteenä olevia rikostyyppijä seuraaviksi neljäksi vuodeksi. EU SOCTA on kunkin EMPACT-syklin ensimmäinen vaihe, ja neuvosto hyväksyy sen perusteella EU:n painopisteenä olevat rikostyyppit, joihin se keskittyy seuraavien neljän vuoden aikana.

vahvistamista.²¹ Ehdotukseen sisältyvien uusien toimivaltuuksien ja välineiden ansiosta Europol voi tehostaa tukeaan järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseen. Sekä Euroopan parlamentti että neuvosto käsittelevät parhaillaan toimivaltuuksiaan tulevissa toimielinten välisissä neuvotteluissa, joiden odotetaan alkavan myöhemmin tänä vuonna. Komissio tukee neuvotteluja ja pyrkii siihen, että lainsäädäntövallan käyttäjät hyväksyvät ehdotuksen nopeasti vuoden 2021 loppuun mennessä.

Yksi keskeisistä välineistä tämän strategian täytäntöönpanossa ja järjestäytyneen rikollisuuden rakenteiden vastaisten toimien tehostamisessa koordinoitujen toimien avulla on **eurooppalainen monialainen rikosuhkien torjuntafoorumi (EMPACT)**. EMPACT-foorumin avulla jäsenvaltiot ovat vuodesta 2010 lähtien voineet määrittää EU:n painopisteenä olevat rikollisuuteen liittyvät uhkat²², joiden osalta tarvitaan kollektiivisia toimia, ja torjua niitä EU:n tasolla jäsennellyllä yhteistyöllä lainvalvonnan, tullin, veroviranomaisten, tuomareiden, EU:n toimielinten ja virastojen sekä tarvittaessa kolmansien maiden, kansainvälisten järjestöjen ja yksityisen sektorin kesken.²³

EMPACTin avulla jäsenvaltiot ja niiden kumppanit toteuttavat vuosittain yli **200 yhteistä operatiivista toimea**, joiden tarkoituksena on torjua järjestäytynyttä rikollisuutta, kuten laatia tiedustelutilannekuva EU:n painopisteenä olevista rikostyypeistä, lisätä lainvalvontavalmiuksia tiettyjen rikosten torjumiseksi, vahvistaa yhteistyötä kansainvälisten kumppaneiden kanssa, toteuttaa ehkäiseviä toimia, suorittaa yhteisiä tutkintatoimia tiettyjä rikollisuuteen liittyviä ilmiöitä tai tiettyjä rikollisryhmiä vastaan sekä puuttua rikollisryhmien rahanpesuun, verkkorikoksiin tai vilpillisten asiakirjojen hankkimiseen käyttämiin menetelmiin. Vaikka EMPACT on jo tuottanut merkittäviä operatiivisia tuloksia esimerkiksi takavarikoitujen huumeiden ja pidätettyjen rikollisten osalta, sen kaikkia mahdollisuuksia ei tällä hetkellä hyödynnetä riittävästi. Koska EMPACT on monimutkainen, kaikki etulinjan viranomaiset eivät ole siitä tietoisia. Sen rahoitus on riittämätön, eikä jäsenvaltioiden ja ulkopuolisten kumppaneiden vastuunotto ja aktiivinen osallistuminen ole aina taattua. Tämä puolestaan estää sellaisten monimutkaisempien toimien kehittämistä, joista olisi merkittävämpää haittaa järjestäytyneille rikollisryhmille.

Komissio aikoo yhdessä kaikkien asiaankuuluvien EMPACT-sidosryhmien kanssa toteuttaa useita toimenpiteitä, jotka on esitetty yksityiskohtaisesti tähän strategiaan liittyvässä

²¹ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2016/794 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse Europolin yhteistyöstä yksityisten osapuolten kanssa, rikostutkintaa tukevasta Europolin suorittamasta henkilötietojen käsittelystä sekä Europolin roolista tutkimuksessa ja innovoinnissa, COM(2020) 796 final, ja ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä annetun asetuksen (EU) 2018/1862 muuttamisesta Europolin tallentamien kuulutusten osalta, COM(2020) 791 final, 9.12.2020.

²² Kaudella 2018–2021 kyberrikollisuus, huumekauppa, laittoman maahanmuuton helpottaminen, järjestäytynyt omaisuusrikollisuus, ihmiskauppa (kaikenlainen hyväksikäyttö, mukaan lukien seksuaalinen ja työvoiman hyväksikäyttö sekä kaikenlainen lapsikauppa), valmistevero- ja MTIC-petokset, laiton ampuma-asekauppa, ympäristörikollisuus, rikolliset rahoitustoimet, rahanpesu ja asiakirjapetokset.

²³ Järjestäytynyttä ja vakavaa kansainvälistä rikollisuutta koskeva EU:n toimintapoliittinen sykli määrittä yhteistyökehyksen yhteisten painopisteiden asettamiselle, ja EMPACT oli operatiivinen foorumi, joka mahdollisti käytännön toimijoiden välisen yhteistyön. Nimi EMPACT kuvaa nyt yksinään näitä kahta konseptia.

komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa. Tarkoituksena on näin hyödyntää EMPACTia kaikilta osin ja tehdä siitä todellinen EU:n lippulaivaväline **monialaista ja monien viranomaisten välistä operatiivista yhteistyötä** varten järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi EU:n tasolla.

Komissio arvioi myös, voidaanko EMPACT-mekanismi sisällyttää EU:n lainsäädäntöön. Näin EMPACT voitaisiin vakiinnuttaa jäsenvaltioissa ja asiaankuuluvissa virastoissa ja elimissä EU:n keskeiseksi välineeksi, jonka avulla voitaisiin tehdä operatiivista yhteistyötä järjestäytyneen ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjumiseksi. Se tekisi EMPACTista EU:n ja kansallisten rikollisuutta koskevien strategioiden ja toimien välisen rakenteellisen yhteistyön pysyvän osan, jonka menetelmät ja toimintamalli olisivat yhdenmukaisia ja joka toimisi oikeudellisena perustana operatiivisia tarpeita varten perustettaville tilapäisille yhteiskumppanuuksille. Komissio pyrkii myös vahvistamaan EMPACTin rahoitusta merkittävästi, jotta EMPACT voisi kehittää monimutkaisempia operaatioita. Komissio myös tutkii yhdessä kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien kanssa mahdollisuutta virtaviivaistaa nykyistä EMPACTia neljällä nykyaikaistetulla ja parannetulla pilarilla²⁴, joita täydennetään järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevilla ohjaavilla periaatteilla. Lisäksi komissio pyrkii lisäämään eurooppalaisten verkostojen ja asiantuntijaryhmien roolia EMPACT-toimien tukemisessa. Komissio myös edistää yhdessä Euroopan ulkosuhdehallinnon kanssa kolmansien maiden entistä laajempaa osallistumista EMPACT-toimiin ja EMPACT-menettelmien kehittämistä EU:n ulkopuolella operatiivisiin tarpeisiin räätälöitynä.

Lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten on tehtävä yhteistyötä rikollisten saattamiseksi oikeuden eteen: järjestäytyneen rikollisuuden tehokas torjunta edellyttää lisätoimia oikeudellisen yhteistyön vahvistamiseksi. Parlamentin suosituksissa²⁵ ja neuvoston päätelmissä²⁶ kehoitetaan parantamaan **eurooppalaisen pidätysmääräyksen**²⁷ käyttöä. Siksi komissio edistää eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanoa koskevan komission kertomuksen²⁸ mukaisesti asianmukaista täytäntöönpanoa ja aikoo antaa ohjeita päivitetysssä käsikirjassa.

Useilla lainkäyttöalueilla toimiviin rikollisiin kohdistuvien rinnakkaisten tutkintatoimien välttämiseksi saatettaisiin tarvita yhteisiä sääntöjä, jotta jäsenvaltiot voisivat siirtää rikosoikeudelliset menettelyt toiseen jäsenvaltioon, esimerkiksi siihen jäsenvaltioon, jonka kansalainen epäilty on, ottaen huomioon toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä tehdyn puitepäätöksen²⁹. Komissio tutkii asiaa parhaillaan tarkemmin selvittääkseen, tarvitaanko tällä

²⁴ Uudistettu neljän pilarin järjestys: 1) tarkkaillaan, havaitaan ja suunnataan, 2) päätetään ja suunnitellaan yhdessä, 3) torjutaan, ehkäistään ja hajotetaan sekä 4) säilytetään, opitaan ja toistetaan.

²⁵ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0006_FI.html

²⁶ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13214-2020-INIT/fi/pdf>

²⁷ Käsikirja eurooppalaisen pidätysmääräyksen antamisesta ja täytäntöönpanosta (EUVL C 335, 6.10.2017): [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1006\(02\)&from=FI](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1006(02)&from=FI)

²⁸ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä 13 päivänä kesäkuuta 2002 tehdyn neuvoston puitepäätöksen täytäntöönpanosta, COM(2020) 270 final, 2.7.2020.

²⁹ Neuvoston puitepätös 2009/948/YOS, tehty 30 päivänä marraskuuta 2009, rikosoikeudellisia menettelyjä koskevien toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä ja ratkaisemisesta (EUVL L 328, 15.12.2009).

alalla EU:n toimia. Lisäksi komissio tarkastelee ongelmia, jotka liittyvät todisteiden keräämiseen, siirtoon ja käyttöön rajatylittävissä menettelyissä, sekä mahdollisia etenemistapoja.³⁰

Viestintä ja tietojen jakaminen yhteisten tutkintaryhmien sisällä on olennaisen tärkeää, minkä vuoksi komissio aikoo kehittää yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustan ja tehostaa Eurojustin yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Lisäksi oikeudenkäytön digitalisointia EU:ssa koskevassa tiedonannossa³¹ ilmoitetaan, että komissio esittää vuoden 2021 loppuun mennessä ehdotuksen, joka mahdollistaa tuomioistuinten, kansallisten viranomaisten sekä tarvittaessa oikeus- ja sisäasioiden virastojen välisen turvallisen sähköisen yhteydenpidon sekä tietojen ja asiakirjojen vaihdon. Komissio tukee myös Eurojustin asianhallintajärjestelmän nykyaikaistamista auttaakseen Eurojustia antamaan palautetta kansallisille viranomaisille ja kehittämään oikeudellisia yhteyksiä meneillään olevien tutkintatoimien välille. Tämän on tarkoitus antaa Eurojustille mahdollisuus työskennellä tehokkaasti kumppaneidensa, erityisesti Europolin ja EPPOn, kanssa sekä auttaa koordinoimaan tutkintatoimia kansallisella tasolla ja välttämään rinnakkaisia tutkintatoimia tehokkaan syytteenpanon varmistamiseksi.

1.3. Kansainvälinen yhteistyö

Lainvalvontayhteistyö unionin ulkopuolisten tahojen kanssa on tarpeen maailmanlaajuisien rikollisverkostojen ja kuljetusreittien hajottamiseksi. On olennaisen tärkeää tehostaa muun muassa asianomaisten oikeus- ja sisäasioiden virastojen toiminnan kautta kansainvälistä yhteistyötä erityisesti naapuri- ja laajentumismaiden kanssa.

Europolissa on kiireellisesti kehitettävä vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskevaa tiedustelua sekä tehostettava tietojenvaihtoa ja tutkintatoimia niiden kolmansien maiden ja alueiden kanssa, jotka muodostavat EU:n jäsenvaltioihin vaikuttavia korkean riskin järjestäytyneen rikollisuuden keskittymiä. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi lähettämällä näille kriittisille alueille jäsenvaltioiden kahdenvälisiä yhteyshenkilöitä. Komissio on saanut ohjeeksi neuvotella kolmansien maiden kanssa kansainvälisiä sopimuksia henkilötietojen vaihtamiseksi Europolin kanssa³² ja oikeudellisen yhteistyön mahdollistamiseksi Eurojustin kanssa³³, ja se pyrkii etenemään näissä vaikeissa neuvotteluissa.

EU:n kansainväliset yhteistyöohjelmat ja -hankkeet ovat merkityksellisiä myös rajatylittävien lainvalvontaverkostojen ja rikosoikeudellisten verkostojen rakentamisen kannalta. Komission tuki tällaisille verkostoille ja yhteisille operaatioille lisääntyy edelleen.

EU:n lähestymistapa ulkoiseen turvallisuuteen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa on edelleen keskeinen osa EU:n

³⁰ Maaliskuussa 2020 käynnistettiin todisteiden rajatylittävää käyttöä koskeva tutkimus.

³¹ Komission tiedonanto *Oikeudenkäytön digitalisointi Euroopan unionissa – Välineet mahdollisuuksien hyödyntämiseen*, COM(2020) 710 final, 2.12.2020.

³² Algeria, Egypti, Israel, Jordania, Libanon, Marokko, Tunisia, Turkki ja Uusi-Seelanti.

³³ Algeria, Argentiina, Armenia, Bosnia ja Hertsegovina, Brasilia, Egypti, Israel, Jordania, Kolumbia, Libanon, Marokko, Tunisia ja Turkki.

järjestäytyneen rikollisuuden torjuntatoimia, joilla pyritään vahvistamaan vakautta ja suojelemaan Euroopan turvallisuusetuja. Unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja, komission varapuheenjohtaja, apunaan Euroopan ulkosuhdehallinto, on edelleen keskeisessä asemassa, kun strategista ja operatiivista yhteistyötä kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa vahvistetaan hyödyntämällä kaikkia ulkoisen toiminnan välineitä, kuten korkean tason vuoropuhelua, EU:n edustustojen terrorismintorjunnan ja turvallisuusasiantuntijoiden verkostoa ja tarvittaessa yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan operaatioita. Lisäksi komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto aikovat edelleen asettaa etusijalle valmiuksien kehittämishankkeet kolmansissa maissa, erityisesti naapuri- ja laajentumismaissa, tukea operatiivista yhteistyötä EU:n jäsenvaltioiden ja virastojen kanssa sekä tarjota kumppaneille välineet, joiden avulla ne voivat hävittää EU:hun mahdollisesti vaikuttavat monimutkaiset rikolliset rakenteet.

Toinen keskeinen toimija järjestäytyneen rikollisuuden vastaisessa kansainvälisessä yhteistyössä on **Interpol**. Sen 18 tietokannassa on yli 100 miljoonaa lainvalvontatietuetta, jotka koskevat muun muassa etsittyjä rikollisia, epäiltyjä terroristeja, sormenjälkiä, varastettuja ajoneuvoja, varastettuja ja kadonneita matkustusasiakirjoja, ampuma-aseita ja muita aseita. Näiden tietokantojen avulla lainvalvonta- ja oikeusviranomaiset voivat tunnistaa yhteyksiä ja siten edistää rajatylittävän järjestäytyneen rikollisuuden tutkintaa. Komissio hyväksyy tämän strategian ohella **neuvostolle annettavan suosituksen aloittaa neuvottelut Interpolin kanssa** EU:n ja Interpolin yhteistyösopimuksesta yhteistyön parantamiseksi ja operatiivisiin tarpeisiin vastaamiseksi.

Tärkein kansainvälinen väline yhteistyön ja keskinäisen oikeusavun mahdollistamiseksi järjestäytyneen rikollisuuden tutkinnassa on **kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus** (Palermon sopimus), jonka osapuolia EU ja jäsenvaltiot ovat. Komissio aikoo vuonna 2021 päivittää toimivaltaa koskevan julistuksen Lissabonin sopimuksen muutosten³⁴ mukaiseksi ja varmistaa, että **Euroopan syyttäjänvirasto** (EPPO) voi hyödyntää Palermon sopimuksen sääntöjä kansainvälisestä keskinäisestä oikeusavusta tehdäkseen yhteistyötä kolmansien maiden viranomaisten kanssa. Lisäksi komissio tarkastelee mahdollisuutta antaa vastuuviranomaisena toimivalle EPPOlle ilmoituksia kolmansien maiden kanssa tehtyjen voimassa olevien unionin tason yhteistyösopimusten yhteydessä ja harkitsee tarvittaessa neuvottelujen aloittamista tiettyjen ensisijaisten kolmansien maiden kanssa. Kuten YK:n 14:nnessä rikosentorjuntaa ja rikosoikeutta käsittelevässä kongressissa hyväksytyssä Kioton julkilausumassa todetaan, unioni ja jäsenvaltiot ovat täysin sitoutuneet vahvistamaan oikeusvaltioperiaatetta, rikosten torjuntaa ja rikosoikeutta edistäviä kansainvälisiä puitteita muun muassa osallistumalla

³⁴ Lissabonin sopimuksen voimaantulo 1. joulukuuta 2009 ja entisten kolmannen pilarin välineiden siirtymäkauden päättymisen 1. joulukuuta 2014 ovat muuttaneet tämän yleissopimuksen täytäntöönpanon kannalta merkityksellisiä EU:n toimivaltuuksia. EU sai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen V osaston nojalla uutta toimivaltaa (82 ja 83 artikla) ja on käyttänyt sitä lainsäädännön antamiseen asiaankuuluvilla politiikan aloilla. Lisäksi Palermon sopimuksen tarkistusprosessin olisi perustuttava päivitettyyn toimivaltaa koskevaan julistukseen.

aktiivisesti Palermon sopimuksen ja korruption vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen (UNCAC) täytäntöönpanon tarkistamiseen.

Keskeiset toimet:

Komissio aikoo

- ehdottaa **Prüm-puitteiden** vahvistamista (vuoden 2021 viimeinen neljännes)
- ehdottaa EU:n **poliisiyhteistyösäännöstön** perustamista (vuoden 2021 viimeinen neljännes)
- ehdottaa **matkustajien ennakkotietoja** koskevan direktiivin tarkistamista (vuoden 2022 ensimmäinen neljännes)
- perustaa yhteisten tutkintaryhmien **yhteistyöalustan** (vuoden 2021 viimeinen neljännes)
- tehdä yhteistyötä kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien kanssa eurooppalaisen monialaisen rikosuhkien torjuntafoorumin (**EMPACT**) **virtaviivaistamiseksi, laajentamiseksi ja nykyaikaistamiseksi** sekä sen vakiinnuttamiseksi **EU:n lippulaivavälineeksi järjestäytyneen ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjumisessa** toimien ja lainsäädäntöehdotuksen avulla (vuosi 2023)
- **vahvistaa EMPACTin rahoitusta** merkittävästi sisäisen turvallisuuden rahaston kautta vuosiksi 2021–2027
- aloittaa neuvottelut **Eurojustin** ja kolmansien maiden välisistä **yhteistyötä** koskevista sopimuksista
- tehostaa **Europolin** ja kolmansien maiden välistä yhteistyötä koskevia neuvotteluja
- vahvistaa yhdessä Euroopan ulkosuhdehallinnon kanssa **kansainvälistä yhteistyötä** kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa.

Euroopan parlamenttia ja neuvostoa kehoitetaan

- etenemään **Eupol-asetuksen tarkistamista** koskevissa lainsäädäntöneuvotteluissa, jotka koskevat myös Schengenin tietojärjestelmästä annetun asetuksen muutoksia, jotta päästään **nopeasti yhteisymmärrykseen**.

Neuvostoa kehoitetaan

- hyväksymään suositus EU:n ja Interpolin välistä yhteistyösopimusta koskevien neuvottelujen aloittamisesta **Interpolin** kanssa.

2. Tehokkaat tutkinnot: järjestäytyneen rikollisuuden rakenteiden hajottaminen ja toimien kohdistaminen painopisteenä oleviin rikoksiin

2.1. Tehostetaan toimia järjestäytyneen rikollisuuden rakenteiden murtamiseksi

Lainvalvontaan liittyvien tutkintatoimien painopiste ei saa rajoittua laittomien esineiden takavarikointiin tai pikkurikollisten pidätyksiin, vaan niitä on kohdennettava toimijoihin ja verkostoihin, jotka ovat rikollisten ekosysteemien perusta.

Suurin osa rikollisjärjestöistä on organisoitunut ydinryhmän ympärille tai hierarkkisesti³⁵, kun taas järjestäytyneelle rikollisuudelle on ominaista verkostoitunut ympäristö, jossa eri ryhmät ja yksilöt tekevät ”yhteisyritysten” kautta järjestelmällistä yhteistyötä löyhissä ja muuttuvissa rikollisverkostoissa. Kansainvälisillä rikollismarkkinoilla toimitusketjuja järjestelevät rikollisjärjestöt tekevät yhteistyötä tiettyihin toimintoihin erikoistuneiden pienempien ryhmien ja keskeisissä tehtävissä olevien henkilöiden kanssa, jotka tarjoavat rikollisille palveluja, kuten asiakirjaväärennöksiä, oikeudellista neuvontaa, salattua viestintää tai kuljetuksia. Rikollisryhmien kyky luoda yhteyksiä toisiinsa heikentää lainvalvontatoimia, koska jokainen lainvalvontatoimien kohteeksi joutuva rikosketjun osa on helposti korvattavissa.

Tätä taustaa vasten on ratkaisevan tärkeää tehostaa **järjestäytyneiden rikollisrakenteiden hajottamista** ottamalla kohteeksi ryhmät, jotka aiheuttavat suurimmat riskit Euroopan turvallisuudelle, ja rikollisjärjestöjen hierarkiassa ylimpänä olevat henkilöt. Eräät jäsenvaltiot ovat perustaneet tätä varten lainvalvontaviranomaistensa tai oikeuslaitoksensa yhteyteen mafiatyyppisten järjestöjen vastaisia kansallisen tason rakenteita tai erikoistuneita elimiä. Nämä kokemukset ovat osoittautuneet tehokkaiksi sellaisen strategisen toimintatavan vauhdittamisessa, jolla edistetään rikollisinfrastruktuurien hajottamiseen johtavia toimia. Aiheeseen erikoistuneiden poliisiyksiköiden tai oikeusviranomaisten perustaminen helpottaisi myös rajatylittävän yhteistyön lisäämistä. Komissio edistää parhaiden käytäntöjen vaihtoa helpottaakseen tällaisten mallien toistamista muissa jäsenvaltioissa kansallisiin erityispiirteisiin mukautettuna.

Euroopan tasolla **@ON-verkoston**³⁶ kautta toteutettu mafiatyyppisten järjestäytyneiden rikollisryhmien vastainen operatiivinen yhteistyö helpottaa asiaan erikoistuneiden tutkijoiden lähettämistä paikan päälle eri jäsenvaltioihin avustamaan tutkintatoimissa, jotka koskevat rajatylittäviä järjestäytyneitä rikollisryhmiä. Toinen tärkeä virstanpylväs on Europolin yhdessä jäsenvaltioiden kanssa tekemä työ, jossa tunnistetaan tiettyjä erityisen suuren riskin kahdelle tai useammalle jäsenvaltiolle aiheuttavia **erittäin merkittäviksi luokiteltuja kohteita**³⁷ eli rikollisjärjestöjen epäiltyjä jäseniä ja kohdistetaan heihin tiedustelu- ja tutkintatoimia.

Rikollisjärjestöjen vastaisen toiminnan tehostamiseksi tarvitaan vielä paljon lisää rakenteellista yhteistyötä. **Yhteisten kriteerien** laatiminen kaikille jäsenvaltioille **erittäin merkittäviksi luokiteltujen kohteiden tunnistamiseksi** sekä tosiaikaisen operatiivisen yhteistyön ja tietojenvaihdon helpottamiseksi mahdollistaisi sen, että voitaisiin kohdistaa nykyistä enemmän yhteisiä ja järjestelmällisiä tutkintatoimia niihin henkilöihin, joilla on keskeinen asema rikollisverkostossa. Nykyistä @ON-verkostoa olisi vahvistettava ottamalla kaikki jäsenvaltiot mukaan ja kehittämällä parhaita käytäntöjä sekä liittämällä EMPACT tiiviimmin rikollisverkostojen vastaiseen työhön.

³⁵ Vuoden 2021 EU SOCTA -raportin mukaan 43 prosenttia järjestäytyneistä rikollisryhmistä on organisoitunut ydinryhmän ympärille, 40 prosenttia on hierarkkisesti organisoituja ja 17 prosenttia on löyhiä verkostoja.

³⁶ Vuodesta 2014 lähtien toimineeseen @ON-verkostoon osallistuu tällä hetkellä 16 jäsenvaltiota.

³⁷ Tämä aloite on vuodesta 2018 lähtien johtanut 75:n erittäin merkittäväksi luokitellun kohteen ja heidän 2 529 kumppaninsa pidättämiseen sekä 310 miljoonan euron varojen menetetyksi tuomitsemiseen.

Järjestäytyneen rikollisuuden tutkinnan korostaminen edellyttää myös perusteellisempaa **tiedustelutilannekuvaa järjestäytyneistä rikollisryhmistä**, jotka ovat järjestäytyneiden rikollisverkostojen monimutkaisen verkon ytimessä. Europolin ja jäsenvaltioiden olisi edelleen laadittava tiedustelulähtöisiä strategisia ja taktisia kuvia ryhmistä, jotka muodostavat suuren uhkan Euroopan turvallisuudelle, muun muassa laatimalla erillisraportteja, jotka täydentävät vakavaa ja järjestäytyneitä rikollisuutta koskevaa EU:n uhkakuva-arviota (SOCTA). Tässä yhteydessä strateginen tietojenvaihto muiden toimijoiden, kuten yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan operaatioiden, kanssa voisi olla hyödyllistä. Lisäksi tarvitaan parempi yleiskuva rikollisen toiminnan ulottuvuuksista ja jäsenvaltioiden toteuttamista toimista. Järjestäytyneen rikollisuuden läpinäkyvyyden vuoksi näitä toimia on vaikea mitata ja kvantifioida. Euroopan unionin käytettävissä olevat tiedot ja tilastot ovat lisäksi hajanaisia, ja ne kerätään pääasiassa moniin eri säädöksiin sisältyvien raportointivaatimusten perusteella. Komissio arvioi jo tehdyn kattavan tutkimuksen³⁸ tulosten perusteella tarvetta kerätä tämän alan tilastoja järjestelmällisemmin.

2.2. Räätelöity vastaus tiettyihin rikollisuuden muotoihin

Vuoden 2021 EU SOCTAn mukaan Euroopassa toimivat järjestäytyneet rikollisryhmät harjoittavat monenlaista rikollista toimintaa ja useimmat niistä osallistuvat huumekauppaan, järjestäytyneeseen omaisuusrikollisuuteen, petoksiin (kuten tulli-, valmistevero- ja arvonalisäveropetoksiin), maahanmuuttajien salakuljetukseen ja ihmiskauppaan. Jotkin ryhmät ovat erikoistuneet tiettyihin rikollisen liiketoiminnan aloihin, ja toiset taas harjoittavat yhä useammin **useita rikollisuuden lajeja** ja käyttävät yhden rikollisen toimintonsa voittoja rikollisuuden muille alueille laajentumisen rahoittamiseen. Tiedot rikollisuuden muodot edellyttävät kohdennettuja vastatoimia nimenomaan lainsäädännön ja politiikan näkökulmasta.

EU on laatinut sääntöjä vakavista rikoksista, kuten maahanmuuttajien salakuljetuksesta³⁹, uusien psykoaktiivisten aineiden havaitsemisesta ja kieltämisestä⁴⁰, ampuma-aseiden hallussapidon ja kaupan valvonnasta sekä deaktivoitujen aseiden uudelleenaktivoinnin estämisestä⁴¹. Huumausainekauppa on edelleen järjestäytyneille rikollisryhmille merkittävä tulonlähde, ja EU määrittä siihen liittyvät seuraavien viiden vuoden painopisteet **EU:n huumausainestrategiassa (2021–2025)**, jonka neuvosto hyväksyi joulukuussa 2020⁴². Asiaan liittyvästä **huumausaineiden vastaisesta toimintasuunnitelmasta** käytävät

³⁸ Tutkimus *Availability, Comparability and Consistency of Administrative Statistical Data on Recorded Crime and on the Stages of the Criminal Justice Process in the EU*, maaliskuu 2021, DR0121067ENN, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/065004>

³⁹ Neuvoston puitepäätös 2002/946/YOS, tehty 28 päivänä marraskuuta 2002, rikosoikeudellisten puitteiden vahvistamisesta laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen ehkäisemistä varten (EYVL L 328, 5.12.2002).

⁴⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2101, annettu 15 päivänä marraskuuta 2017, asetuksen (EY) N:o 1920/2006 muuttamisesta uusia psykoaktiivisia aineita koskevan tiedonvaihdon, varhaisen varoituksen järjestelmän ja riskinarviointimenettelyn osalta (EUVL L 305, 21.11.2017).

⁴¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/trafficking-in-firearms_en.

⁴² Neuvoston päätelmät EU:n huumausainestrategiasta (2021–2025), 14178/20, 18.12.2020.

keskustelut jatkuvat neuvostossa, ja komissio valmistelee ensimmäisiä aloitteita strategian ja toimintasuunnitelman täytäntöön panemiseksi.⁴³

Ampuma-aseet ovat rikollisryhmien lisääntyvässä väkivallassa keskeinen tekijä. Aseiden avulla ne voivat pelotella vastustajiaan sekä valvoa jäseniään ja markkinoitaan. Rikollisten ampuma-aseiden saannin rajoittamiseksi komissio on aloittanut uuden, vuosiksi 2020–2025 laaditun **ampuma-aseiden laittoman kaupan torjuntaa** koskevan EU:n toimintasuunnitelman täytäntöönpanon. Komissio aikoo julkaista ampuma-asedirektiivin soveltamista koskevan kertomuksen, jossa määritellään ensimmäiset keinot parantaa oikeudellista kehystä.

Maahanmuuttajien salakuljetus on edelleen järjestäytyneiden rikollisryhmien keskeistä toimintaa, joka saattaa maahantulijat vaaraan ja hankaloittaa EU:n muuttoliikkeen hallinnan tavoitteiden saavuttamista. Komissio hyväksyy vuonna 2021 **maahanmuuttajien salakuljetuksen vastaisen uuden toimintasuunnitelman**, jonka tavoitteena on torjua näihin rikoksiin osallistuvien rikollisverkostojen toimintaa, tukea lainvalvontaa ja virastojen välistä yhteistyötä sekä edistää yhteistyötä kolmansien maiden ja tarvittaessa yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan operaatioiden kanssa.

Ihmiskauppa on erityisen kammottava rikollisuuden muoto, jota harjoittavat usein järjestäytyneet rikollisryhmät. Ne rekrytoivat uhrinsa yhä useammin verkossa, väärentävät henkilöasiakirjoja ja työlupia ja käyttävät hyväksikäyttävät uhreja seksuaalisiin tarkoituksiin, pakkotyöhön, pakkorikollisuuteen tai kerjäämiseen. Vaikka tämän strategian painopisteet ja toimet koskevat myös ihmiskauppaa, komissio ehdottaa tämän strategian lisäksi vuosiksi 2021–2025 erityistä ihmiskaupan torjuntaa koskevaa EU:n strategiaa, joka kohdistetaan kyseisen rikoksen erityispiirteisiin.

Kyberrikollisuus on muuttumassa yhä aggressiivisemmaksi ja uhmakkaammaksi. Covid-19-pandemian myötä äkillisesti lisääntynyt ja nopeasti etenevä yhteiskunnan digitalisaatio synnyttää uusia haavoittuvuuksia, joita kyberrikollisuuteen osallistuvat rikolliset voivat hyödyntää. Kyberhyökkäykset, kuten haittaohjelmien luominen ja levittäminen, hakkerointi arkaluonteisten henkilökohtaisten tai teollisuuden alojen tietojen varastamiseksi sekä palvelunestohyökkäykset, ovat viime vuoden aikana sekä lisääntyneet määrältään että kehittyneet monimutkaisemmiksi⁴⁴.

Vuonna 2013 perustettu **Europoliin sijoitettu Euroopan kyberrikostorjuntakeskus** on ollut keskeisessä asemassa seurattaessa sitä, miten järjestäytyneet rikollisryhmät ovat hyödyntäneet covid-19-pandemiaa, laadittaessa tietoisuutta lisäävää materiaalia ja raportteja jäsenvaltioille ja kansalaisille tiedottamiseksi sekä tuettaessa järjestäytyneiden rikollisryhmien tekemien verkkohuijausten tutkintaa. Lisäksi se on julkaissut säännöllisiä **järjestäytyntä**

⁴³<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12854-Alternatives-to-coercive-sanctions-for-drug-using-offenders>

⁴⁴ Ks. vuoden 2020 järjestäytyntä verkkorikollisuutta koskeva uhka-arvio (IOCTA) osoitteessa <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/internet-organised-crime-threat-assessment> sekä Europolin muut raportit osoitteessa <https://www.europol.europa.eu/activities-services/staying-safe-during-covid-19-what-you-need-to-know>

verkkorikollisuutta koskevia uhka-arvioita (IOCTA), jotka tarjoavat tärkeän tietolähteen toimien ja toimintapolitiikan painopistealueiden asettamista varten⁴⁵.

Komissio aikoo ehdottaa lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjunnan tehostamista koskevan EU:n vuoden 2020 strategian ja lasten oikeuksia koskevan kattavan EU-strategian (2021–2025) mukaisesti vuonna 2021 lainsäädäntöä, jolla parannetaan **lasten** suojelua **seksuaaliselta hyväksikäytöltä** muun muassa vaatimalla asiaankuuluvia verkkopalvelujen tarjoajia paljastamaan tiedossaan olevan lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän materiaalin ja ilmoittamaan siitä viranomaisille⁴⁶. Tämän lainsäädännön laadinnassa varmistetaan lisäksi yhdenmukaisuus muiden lainsäädäntöaloitteiden kanssa, erityisesti digitaalisia palveluja koskevan säädösehdotuksen⁴⁷ kanssa. Komissio tukee edelleen myös Euroopan parlamenttia ja neuvostoa, jotta ne pääsisivät mahdollisimman pian yhteisymmärrykseen ehdotuksesta asetukseksi tiettyjen palveluntarjoajien vapaaehtoisista toimista verkossa tapahtuvan lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjumiseksi⁴⁸. Europol on samanaikaisesti tukenut menestyksekkään Trace an Object -kampanjansa laajentamista. Kampanjassa joukkoistetaan lasten seksuaalista hyväksikäyttöä esittävissä kuvissa olevia yksittäisiä esineitä koskevia tietoja. Ne voivat auttaa selvittämään hyväksikäytön maantieteellisen sijainnin ja näin edistää uhrien tunnistamista ja pelastamista.

Pandemian entisestään vauhdittama siirtyminen ilman käteisrahaa toimiviin talouksiin on lisännyt **muihin maksuvälineisiin**, kuten luottokortteihin ja verkkomaksuvälineisiin, liittyvien petosten ja väärentämisen mahdollisuuksia⁴⁹, mikä on vakava uhka EU:n turvallisuudelle. Ne ovat merkittävä tulonlähde järjestäytyneelle rikollisuudelle ja mahdollistavat rikollisen toiminnan, kuten huumausaine- ja ihmiskaupan. EU hyväksyi vuonna 2019 tiukemmat säännöt⁵⁰, jotka jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön 31. toukokuuta 2021 mennessä. Komissio seuraa edistymistä tiiviisti varmistaakseen uusien sääntöjen täyden tehokkuuden.

Toinen rikollisuuden ala, joka houkuttelee järjestäytynyttä rikollisuutta yhä laajemmin, ovat **petokset**, kuten tulli-, valmistevero- ja alv-petokset. Europolin ja Eurojustin tällä alalla parhaillaan toteuttamien toimien lisäksi **EPPOn** on määrä tutkia rikollisjärjestöjen toimintaan osallistumiseen liittyviä rikoksia ja nostaa niistä syytteitä, jos tällaisen rikollisjärjestön rikollisen toiminnan painopisteenä on tehdä unionin talousarvioon vaikuttavia rikoksia, kuten

⁴⁵ <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/internet-organised-crime-threat-assessment>

⁴⁶ Komission tiedonanto *Euroopan unionin strategia lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjunnan tehostamiseksi*, COM(2020) 607 final, 24.7.2020

⁴⁷ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista (digipalvelusäädös) ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta, COM(2020) 825 final, 15.12.2020.

⁴⁸ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tilapäisestä poikkeuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/58/EY tietyistä säännöksistä siltä osin kuin on kyse teknologioista, joita numeroista riippumattomien henkilöiden välisten viestintäpalvelujen tarjoajat käyttävät henkilötietojen ja muiden tietojen käsittelyyn verkossa tapahtuvan lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjumiseksi, COM(2020) 568 final, 10.9.2020.

⁴⁹ <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/beyond-pandemic-what-will-criminal-landscape-look-after-covid-19>

⁵⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/713, muihin maksuvälineisiin kuin käteisrahaan liittyvien petosten ja väärennysten torjunnasta (EUVL L 123. 10.5.2019).

vakavia rajatylittäviä alv-petoksia.

Tuotteiden **väärentäminen** on rikos, jolla on huomattavia vaikutuksia. Väärennetyjen tuotteiden osuus EU:n tuonnista on 6,8 prosenttia⁵¹, ja ne ovat järjestäytyneille rikollisryhmille merkittävä tulonlähde. Lääkevalmisteet sekä terveydenhuolto- ja hygieniatuotteet muodostavat huomattavan ja kasvavan osan väärennöksistä, ja tämä ilmiö on yleistynyt covid-19-pandemian myötä hälyttävästi. Järjestäytynyt rikollisuus on tuottanut ja toimittanut väärennetyjä henkilönsuojaimia, testipakkauksia ja lääkkeitä, ja on olemassa vaara, että järjestäytyneet rikollisryhmät pyrkivät hyödyntämään EU:ssa rokotteiden suuren kysynnän tarjoamia tilaisuuksia väärennöksiin. Lainvalvontaviranomaiset toteuttavat yhdessä Europolin ja Euroopan petostentorjuntaviraston kanssa menestyksekkäästi tärkeitä operaatioita, jotka johtavat merkittäviin pidätyksiin ja väärennetyjen tuotteiden, kuten lääkevalmisteiden, lelujen, elintarvikkeiden ja juomien, takavarikointiin.⁵² Operatiivisen yhteistyön vahvistamiseksi väärentämisen torjumisessa tarvitaan kuitenkin lisätoimia. Järjestäytyneet rikollisryhmät osallistuvat yhä laajemmassa määrin torjunta-aineiden väärentämisen ja EU:n luomutunnuksen väärinkäytön kaltaisiin rikoksiin. Komissio tehostaa virallisen valvonta- ja täytäntöönpanokehyksensä pohjalta entisestään toimiaan elintarvikepetosten torjumiseksi ja pyrkii lisäämään kansallisten viranomaisten vaikutusmahdollisuuksia, luomaan nollatoleranssipolitiikan ja lisäämään ennaltaehkäisyä, valvontaa, pelotevaikutusta ja tehokkaita seuraamuksia.

Komissio hyväksyi tätä varten marraskuussa 2020 teollis- ja tekijänoikeuksia koskevan toimintasuunnitelman ja aikoo vuonna 2022 luoda **väärennösten vastaisen EU-tason keinovalikoiman**, jossa vahvistetaan lainvalvontaviranomaisten, oikeudenhaltijoiden ja välittäjien yhteistä toimintaa, yhteistyötä ja datan yhteiskäyttöä koskevat periaatteet.⁵³ Koska lääkevalmisteiden väärentäminen tapahtuu pääasiassa kolmansissa maissa, on tärkeää vahvistaa globaalihallintaa erityisesti niin, että EU:n jäsenvaltiot liittyvät **lääkeväärennöksiä** koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen (Medicrime-yleissopimus) ja ratifioivat sen. Yleissopimuksen on allekirjoittanut 14 jäsenvaltiota, joista vain kuusi on ratifioinut sen.⁵⁴

Ympäristörikoksiin on kiinnitettävä erityistä huomiota, koska ne vaikuttavat haitallisesti luonnon monimuotoisuuteen ja ympäristöön, terveyteen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen

⁵¹ OECD/EUIPO (2019): *Trends in Trade in Counterfeit and Pirated Goods, Illicit Trade*, OECD Publishing, Pariisi / Euroopan unionin teollisoikeuksien virasto. <https://doi.org/10.1787/g2g9f533-en>

⁵² Ks. esimerkiksi operaatiot [Pangea XIII](#) (lääkinnälliset laitteet), [LUDUS](#) (lelut) ja [Opson IX](#) (elintarvikkeet ja juomat). Syyskuussa 2020 päättyneessä Europolin koordinoitussa Shield-operaatiossa takavarikoitiin lähes 33 miljoonaa covid-19-tautiin liittyvää väärennettyä lääkinällistä laitetta ja tarviketta, joihin sisältyi 8 tonnia raaka-aineita, kasvosuojuksia, testejä ja diagnosointipakkauksia.

⁵³ Komission tiedonanto *Kaikki irti EU:n innovointipotentiaalista – Teollis- ja tekijänoikeuksia koskeva toimintasuunnitelma EU:n elpymisen ja palautumiskyvyn tueksi*, COM(2020) 760 final, 25.11.2020.

⁵⁴ Yleissopimus, CETS nro 211. Yleissopimuksen ovat ratifioineet Belgia, Espanja, Kroatia, Portugali, Ranska ja Unkari. Sen ovat allekirjoittaneet Italia, Itävalta, Kypros, Luxemburg, Saksa, Suomi, Slovenia ja Tanska, mutta ne eivät ole vielä ratifioineet sitä. Medicrime-yleissopimuksen lisäksi sääntöjä ja mekanismeja, joilla tiukennetaan lääkkeiden valmistajiin tätä tarkoitusta varten sovellettavia tarkastusvaatimuksia, vahvistetaan ihmisille tarkoitettuja lääkkeitä koskevista yhteisön säännöistä annetun direktiivin 2001/83/EY muuttamisesta siltä osin kuin on kyse väärennetyjen lääkkeiden pääsyn estämisestä lääkkeiden lailliseen toimitusketjuun 8 päivänä kesäkuuta 2011 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2011/62/EU (EUVL L 174, 1.7.2011).

EU:ssa ja kolmansissa maissa. Kaikenlaisilla luonnonvaraisilla eläimillä ja kasveilla sekä niistä johdetuilla tuotteilla samoin kuin lemmikkieläimillä käydään edelleen laitonta kauppaa, usein laajamittaisesti ja joskus mahdollisesti tuhoisin seurauksin. Laiton jätehuolto ja jätteiden siirto horjuttavat laillisen jätehuollon ja kierrätyksen aloja. EU on antanut lainsäädäntöä luonnonvaraisilla eläimillä ja kasveilla⁵⁵ sekä jätteillä⁵⁶ käytävän laillisen kaupan sääntelemiseksi ja vaatinut jäsenvaltioita kriminalisoimaan ja määräämään seuraamuksia monenlaisista ympäristör rikoksista⁵⁷. Näitä lainsäädäntövälineitä on täydennetty vuoden 2016 toimintasuunnitelmalla luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan torjumiseksi sekä ympäristövaatimusten noudattamista ja ympäristöhallintaa koskevalla vuoden 2018 toimintasuunnitelmalla. Euroopan petostentorjuntavirasto on kehittänyt operatiivista toimintaansa huomattavasti ympäristöä vaarantavien tavaroiden laittoman kaupan torjumiseksi.

Näistä toimista huolimatta tarkastus-, lainvalvonta- ja oikeusviranomaisilla ei useinkaan ole valmiuksia ja resursseja havaita tai tutkia ympäristör rikoksia tehokkaasti tai nostaa niistä syytteitä. Tämä koskee erityisesti jäsenvaltioita, joissa ei ole erityisiä täytäntöönpano- tai syyttäjälimiä eikä vakiintunutta strategista lähestymistapaa ympäristör rikollisuuden torjumiseen. Täytäntöönpanovalmiuksia on vahvistettava kansallisella ja EU:n tasolla. Määrätyt seuraamukset eivät ole riittävän varoittavia, ja koordinointi ja tietojenvaihto jäsenvaltioiden sisällä ja niiden välillä, erityisesti hallintoviranomaisten ja lainvalvontaviranomaisten välillä, on riittämätöntä.⁵⁸ Komissio tarkastelee uudelleen **jätteiden siirtoa koskevaa EU:n asetusta ja luonnonvaraisten eläinten ja kasvien kaupan vastaista toimintasuunnitelmaa. Ympäristör rikosdirektiiviä** tarkistetaan ympäristör rikosten soveltamisalan selkeyttämiseksi, seuraamusten täsmentämiseksi, tehokkaiden tutkintavälineiden käytön helpottamiseksi sekä rajatylittävän yhteistyön ja tietojenvaihdon edistämiseksi. Lisäksi on määrä tehostaa yhteistyötä Euroopan ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon valvontaverkostojen kautta. Koska luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittomassa kaupassa kansainvälisellä ulottuvuudella on ratkaisevan tärkeä rooli, komissio aikoo edistää lisäpöytäkirjan hyväksymistä Palermon sopimukseen.

Kulttuuriesineiden laitton kauppa vaikuttaa tuhoisasti maiden kulttuuriperintöön, tarjoaa rikollisjärjestöille rahoitusvälineitä ja on olennainen osa rahanpesua. Jotta tähän rikollisuuden muotoon voidaan reagoida tehokkaasti, on tarpeen parantaa seurantaa ja tietojenvaihtoa, lujittaa lainvalvonta- ja tulliyhteistyötä, tehostaa oikeus- ja sisäasioiden sekä yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan välistä yhteistyötä kentällä sekä hyödyntää eri julkisten ja yksityisten toimijoiden asiantuntemusta. Kulttuuriesineiden laitonta kauppaa koskevia tutkintatoimia voi edistää merkittävästi mahdollisuus arkeologien ja taidehistorioitsijoiden asiantuntemuksen nopeaan hyödyntämiseen. Tämän ainutkertaisen rikollisuuden muodon

⁵⁵ https://ec.europa.eu/environment/cites/legislation_en.htm

⁵⁶ Ks. jätteiden siirrosta 14 päivänä kesäkuuta 2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1013/2006 50 artikla (EUVL L 190, 12.7.2006).

⁵⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/99/EY, ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin (EUVL L 328, 6.12.2008).

⁵⁸ Ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin 19 päivänä marraskuuta 2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/99/EY (ympäristör rikosdirektiivi) arviointi, SWD(2020) 259 final, 28.10.2020.

torjumiseksi komissio tukee edelleen kulttuuriperinnön asiantuntijoiden valmiuksien kehittämistä luomalla esimerkiksi asiantuntijoiden verkoston, jota jäsenvaltiot voisivat hyödyntää EMPACT-kehyksessä. Niiden jäseneltyä yhteistyötä lainvalvontaviranomaisten kanssa tuetaan kulttuuriesineiden laitonta kauppaa koskevien tutkintatoimien ja hankkeiden rahoittamisen helpottamiseksi. Lisäksi komissio tarkastelee muita tämän ilmiön ratkaisemiseksi tarvittavia toimia, muun muassa parantamalla kulttuuriesineiden jäljitettävyyttä sisämarkkinoilla verkossa ja sen ulkopuolella ja tekemällä yhteistyötä niiden kolmansien maiden kanssa, joissa kulttuuriesineitä ryöstetään. Tätä varten komissio aikoo ehdottaa vuonna 2022 toimintasuunnitelmaa kulttuuriesineiden laittoman kaupan torjumiseksi.

Keskeiset toimet:

Komissio aikoo

- ehdottaa muutoksia **ympäristörikosdirektiiviin** (vuoden 2021 viimeinen neljännes)
- vahvistaa jätteen laittomien siirtojen valvontaa koskevia säännöksiä osana **jätteen siirtoa koskevan asetuksen** muuttamista koskevaa ehdotustaan (vuoden 2021 toinen neljännes)
- perustaa **väärennösten vastaisen EU-tason keinovalikoiman**, jossa vahvistetaan **lainvalvontaviranomaisten**, oikeudenhaltijoiden ja välittäjien yhteisen toiminnan, yhteistyön ja datan yhteiskäytön periaatteet (vuosi 2022)
- ehdottaa **kulttuuriesineiden laitonta kauppaa koskevaa toimintasuunnitelmaa** (vuosi 2022)
- arvioida unionin mahdollisuutta liittyä Euroopan neuvoston **Medicrime-yleissopimukseen**.

Jäsenvaltioita kehoitetaan

- **liittymään** mafiatyypisiä järjestäytyneitä rikollisryhmiä käsittelevään **@ON-verkostoon ja vahvistamaan sitä** sekä tutkimaan, miten integroida jäseneltymin rikollisverkostojen **vastainen kohdennettu lähestymistapa EMPACT-järjestelmään**
- perustamaan tai kehittämään edelleen kansallisen tason koordinoitirakenteita tai lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten **erityiselimiä**, jotka keskittyvät järjestäytyneen rikollisuuden rakenteiden torjumiseen
- liittymään Euroopan neuvoston **Medicrime-yleissopimukseen** ja ratifioimaan se.

Jäsenvaltioita ja Europolia kehoitetaan

- kehittämään yhteiset tunnistamiskriteerit **erittäin merkittäviksi luokiteltujen kohteiden** valitsemiseksi ja tutkimiseksi ja asettamaan etusijalle tutkinnat, jotka kohdistuvat EU:ssa suurimman turvallisuusriskin aiheuttaviin henkilöihin ja rikollisverkostoihin

- kehittämään strategisen ja taktisen **tiedustelutilannekuvan** suuren riskin järjestäytyneistä rikollisryhmistä
- vahvistamaan strategista ja operatiivista **yhteistyötä lääkevalmisteiden väärentämisen** torjumiseksi, myös Euroopan petostentorjuntaviraston ja Euroopan unionin teollisoikeuksien viraston kanssa ja maailmanlaajuisesti.

3. Järjestäytyneen rikollisuuden tuottamien voittojen eliminointi ja lailliseen talouteen ja yhteiskuntaan soluttautumisen estäminen

3.1. Varojen takaisinperinnän ja rahanpesun vastaisten toimenpiteiden vahvistaminen talousrikostutkintaa edistämällä

Järjestäytynyt rikollisuus perustuu EU:ssa pohjimmiltaan siihen, että rikollisten valtaviin voittojen rahanpesu on mahdollista. Kolme neljäsosaa rikollisjärjestöistä käyttää edelleen laittomien voittojensa piilottamiseen perusmenetelmiä, kuten sijoituksia kiinteistöihin tai muihin arvokkaisiin hyödykkeisiin, mutta loput käyttävät yhä kehittyneempiä menetelmiä rahanpesua harjoittavien valkokaulusrikollisten avustuksella.⁵⁹ Rikollisten jälkeensä jättämä rahajälki on keskeinen indikaattori heidän toiminnastaan. Se tarjoaa hyödyllisiä johtolankoja tutkijoille ja korvaamattomat todisteet rikoksentehtäjien syytteeseen asettamista varten. Siksi rikollisten rahoitustoimien torjunta on ratkaisevan tärkeää rikollisen toiminnan paljastamiseksi, rikollisuuden ehkäisemiseksi sekä rikollisten lailliseen talouteen ja yhteiskuntaan soluttautumisen estämiseksi.

Rahanpesun ja varojen takaisinperintää koskevien oikeudellisten kehysten kehittämisestä huolimatta vain pieni osa rahanpesutoimista havaitaan ja vain 1 prosentti rikollisesta omaisuudesta saadaan takavarikoiduksi.⁶⁰ Tätä on pahentanut pankkisektoria vähemmän valvottujen rahoituskanavien, kuten **virtuaalivaluuttojen**, käytön lisääntyminen.

Rikollisten rahoitustoimien torjuntaa on vahvistettava. Kuten vuonna 2020 esitetystä rahanpesun vastaisesta toimintasuunnitelmasta⁶¹ korostetaan, EU:n rahanpesun vastaista sääntelykehystä on parannettava huomattavasti, jotta voidaan puuttua merkittäviin eroihin sen soveltamisessa ja korjata sääntöjen noudattamisen valvonnassa olevia vakavia puutteita. Talousrikostutkintaa ei hyödynnetä kaikin mahdollisin tavoin, mikä johtuu osittain lainvalvontaviranomaisten riittämättömästä valmiudesta toteuttaa näitä monimutkaisia ja raskaita tutkintatoimia.

Lisäksi se, että menetetyksi tuomitsemista koskevan oikeudellisen kehyksen soveltamisala on varojen ja rikollisen toiminnan osalta kapea-alainen, heikentää entisestään mahdollisuutta

⁵⁹ Europol, vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskeva uhakuva-arvio (EU SOCTA), vuoden 2021 raportti, 12.4.2021, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>.

⁶⁰ Europol: *Does crime still pay? Criminal Asset Recovery in the EU* – Tutkimus tilastotiedoista 2010–2014, 2016, saatavilla osoitteessa <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/does-crimestill-pay>.

⁶¹ Komission tiedonanto *Toimintasuunnitelma rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa kokonaisvaltaista unionin toimintapolitiikkaa varten*, C(2020) 2800 final, 7.5.2020.

takavarikoida rikollisilta laittomasti hankitut varat. Varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavilla toimistoilla on tällä hetkellä haasteita myös varojen jäljittämisen, koska niillä ei esimerkiksi ole tilapäisiä jäädyttämisvaltuuksia, joilla voitaisiin estää varojen hävittäminen, eikä suoraan ja välitöntä pääsyä tiettyihin julkisiin rekistereihin, kuten keskitettyihin kiinteistörekistereihin tai keskitettyihin yritysrekistereihin.⁶² Takaisin perittyjä varoja ei myöskään aina hallinnoida tehokkaasti, eikä niitä käytetä riittävässä määrin korvausten maksamiseen uhreille tai yhteiskunnan hyödyksi.

Kuten vuonna 2020 esitetystä rahanpesun vastaisesta toimintasuunnitelmasta todetaan, nykyisen rahanpesun vastaisen sääntelykehityksen tuloksellisen täytäntöönpanon varmistaminen on ensisijaisen tärkeää. Asianmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseen tähtäävien toimien lisäksi komissio valmistelee lainsäädäntöehdotuksia, joilla pyritään vahvistamaan ja kehittämään **rahanpesun vastaista EU:n sääntelykehystä**. Se ehdottaa vuoden 2021 toisella neljänneksellä suoraan sovellettavan yhden yhteisen säännösten luomista, EU:n tason valvonnan vahvistamista ja EU:n koordinointi- ja tukimekanismin perustamista rahanpesun selvittelykeskuksia varten.

Yhtä lailla on tarpeen edistää **varhaisen talousrikostutkinnan** kulttuuria kaikissa jäsenvaltioissa ja lisätä tutkijoiden valmiuksia puuttua järjestäytyneen rikollisuuden taloudelliseen ulottuvuuteen. Talousrikostutkinnan tehostamista koskevista neuvoston päätelmissä vuodelta 2020⁶³ jäsenvaltioita kehoitetaan varmistamaan, että talousrikostutkinta on kaikenlaisen järjestäytyneen rikollisuuden koskevan rikostutkinnan osa. Lisäksi Europol on Euroopan talousrikoskeskuksen perustamisen myötä lisännyt valmiuksiaan tukea jäsenvaltioita talousrikostutkinnan tekemisessä.

Yhtä tärkeää on tehostaa **jäädyttämiseen ja menetetyksi tuomitsemiseen liittyviä toimia** vahvistamalla edelleen EU:n tason sääntelykehystä ja **varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavien toimistojen** toimintavalmiuksia. Tuomioon perustumatonta menetetyksi tuomitsemista koskevia toimenpiteitä olisi tutkittava, koska ne voivat osaltaan lisätä menetetyksi tuomittujen varojen määrää esimerkiksi silloin, kun hankittuja varoja ei ole mahdollista yhdistää rikostuomioon.⁶⁴ Jotta voitaisiin vahvistaa menetetyksi tuomitsemista koskevaa järjestelmää ja antaa kansallisille varallisuuden takaisin hankinnasta vastaaville toimistoille tehokkaampi toimeksianto, komissio aikoo vuonna 2022 ehdottaa vuonna 2014 annetun **menetetyksi tuomitsemista koskevan direktiivin** ja neuvoston vuonna 2007 **varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavista toimistoista** tekemän päätöksen⁶⁵ tarkistamista. Tarkoituksena on näin laajentaa niiden rikosten määritelmää, joihin direktiiviä sovelletaan, ottaa käyttöön tehokkaampia sääntöjä tuomioon perustumattomasta menetetyksi

⁶² Ks. neuvoston päätelmät talousrikostutkinnan tehostamisesta vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi, 8927/20, 17.6.2020.

⁶³ Neuvoston päätelmät talousrikostutkinnan tehostamisesta vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi, 8927/20, 17.6.2020.

⁶⁴ Ks. myös *Analysis of non-conviction-based confiscation measures in the European Union*, SWD(2019) 1050 final, 12.4.2019.

⁶⁵ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12725-Freezing-and-confiscation-of-the-proceeds-of-crime>

tuomitsemisesta, varmistaa menetetyksi tuomitun varallisuuden tehokas hallinnointi, sosiaalinen uudelleenkäyttö ja rikosten uhreille maksettavat korvaukset sekä vahvistaa varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavien toimistojen valmiuksia jäljittää ja tunnistaa laittomia varoja.⁶⁶

Komissio harkitsee lisäksi mahdollisia **talousrikostutkinnan järjestelmällistä käynnistämistä** ja tuomioiden jälkeistä talousrikostutkintaa koskevia vaihtoehtoja. Tehokkaan talousrikostutkinnan suorittamiseksi sekä varojen jäljittämisen ja menetetyksi tuomitsemisen onnistumiseksi on olennaisen tärkeää, että rahoitustiedot ovat saatavilla nopeasti. Siksi on erittäin tärkeää, että jäsenvaltiot saattavat **rahoitustietojen saatavuuden helpottamista koskevan direktiivin** ajoissa osaksi kansallista lainsäädäntöään. Direktiivi tarjoaa lainvalvontaviranomaisille pääsyn keskitettyihin pankkitilirekistereihin ja vahvistaa lainvalvontaviranomaisten ja rahanpesun selvittelykeskusten välistä yhteistyötä. Komissio aikoo myös tarkistaa direktiiviä rahanpesun vastaisen sääntelykehyksen ohella, jotta lainvalvontaviranomaiset voivat käyttää tulevaa alustaa, joka yhdistää pankkitilirekisterit kaikkialla unionissa.

Samalla on tarpeen parantaa kansainvälistä yhteistyötä rahanpesun tukahduttamiseksi. Jäsenvaltioiden olisi hyödynnettävä kaikin tavoin **rahanpesun vastaisen operatiivisen verkoston (AMON-verkosto)** ja **Camden Asset Recovery Inter-Agency -verkoston (CARIN-verkosto)** tarjoamia mahdollisuuksia. AMON-verkosto on rahanpesun vastaisten lainvalvontayksiköiden epävirallinen kansainvälinen verkosto, ja CARIN-verkosto on varojen jäljittämiseen, jäädyttämiseen, takavarikointiin ja menetetyksi tuomitsemiseen erikoistuneiden lainvalvonta- ja oikeusalan ammattilaisten epävirallinen verkosto. Komissio aikoo myös ehdottaa rahanpesua sekä varojen jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevan, Euroopan neuvoston yhteydessä tehdyn **Varsovan yleissopimuksen** ratifiointia EU:n puolesta.

3.2. Korruption vastaisten toimenpiteiden tehostaminen

Korruptio on keskeinen osa järjestäytyneiden rikollisryhmien toimintatapoja. Ne lahjoivat ja pelottelevat toimintansa kannalta tärkeiden laitosten, kuten satamien, virkamiehiä ja henkilöstöä ja käyttävät heitä vastaan voimakeinoja, jotta eivät paljastuisi vaan saisivat tietoja ja jotta niiden toiminta helpottuisi. EU:n nykyisten korruptionvastaisten sääntöjen mukaan jäsenvaltioiden on kriminalisoitava sekä virkamiesten aktiivinen että passiivinen korruptio, määrättävä asianmukaiset seuraamukset ja varmistettava, että virkamiesten lahjontaan syyllistyneet yrittäjät asetetaan rikosoikeudelliseen vastuuseen. Nämä välineet eivät kuitenkaan kata tiettyjä korruption liittyviä rikoksia, jotka koskevat esimerkiksi virkamiehen harjoittamaa vaikutusvallan väärinkäyttöä, vallan väärinkäyttöä, laitonta vaurastumista, kavallusta tai muuta omaisuuden väärinkäyttöä. Unionissa otettiin hiljattain käyttöön uutta lainsäädäntöä, jolla suojellaan väärinkäytösten paljastajia ja edellytetään turvallisten kanavien luomista korruptoituneista käytännöistä ilmoittamista varten. Oikeusvaltiota koskevassa

⁶⁶ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Varojen takaisinmaksu ja menetetyksi tuomitseminen: takeet sille, että rikos ei kannata, COM(2020) 217 final, 2.6.2020.

vuosikertomuksessa tarkastellaan jäsenvaltioiden tilannetta myös korruption vastaisen politiikan osalta.

EU:n tasolla toteutettavien toimien tehostamiseksi komissio **arvioi, ovatko EU:n voimassa olevat korruption vastaiset säännöt**⁶⁷, jotka hyväksyttiin 20 vuotta sitten, muuttuvien rikollisten käytäntöjen suhteen ajan tasalla, ja varmistaa, että ne kattavat kaikki korruption liittyvät rikokset.

Järjestäytyneeseen rikollisuuteen ylikansallisessa yhteydessä liittyvän korruption eri muotojen vuoksi on myös syytä jakaa asiantuntemusta, parhaita käytäntöjä, dataa ja tietoa jäsenvaltioiden kesken ja kansalaisyhteiskunnan kanssa. Jotta rikostutkintaa voitaisiin tukea tehokkaasti tietojenvaihdolla, on tärkeää saada yleiskuva ja käsitys korruption aiheuttamista riskeistä ja uhkista, ennen kuin ne toteutuvat korruption liittyvinä rikoksina.

Covid-19-pandemia lisää vakavan korruption riskejä: laajamittainen resurssien käyttöönotto terveys- ja talouskriisiin vastaamiseksi on luonut välillisesti uusia tilaisuuksia korruption. Kansallisten viranomaisten valmiuksia käsitellä järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä erittäin monimutkaisia korruptiotapauksia on vahvistettava erityisesti perustamalla asiaan erikoistuneita korruption vastaisia rakenteita. On tärkeää, että jäsenvaltiot hyödyntävät edelleen komission tarjoamia käytettävissä olevia rahoitustuen ja teknisen tuen välineitä rakenteellisen ja strategisen lähestymistapansa, sääntely- ja toimintavälineidensä ja valmiuksiensa vahvistamiseen korruption torjunnan alalla. Kun otetaan lisäksi huomioon tiedotusvälineiden ratkaiseva rooli korruptiotapausten paljastamisessa, on ensiarvoisen tärkeää varmistaa tutkivien toimittajien turvallisuus kaikkialla unionissa ja suojata heitä perusteettomilta oikeudenkäynneiltä. Kuten Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmassa todetaan, komissio antaa vuonna 2021 journalistien turvallisuutta koskevan suosituksen ja esittää aloitteen toimittajiin ja ihmisoikeuksien puolustajiin kohdistuvien perusteettomien oikeudenkäyntien ehkäisemiseksi.

EU on ollut **korruption vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen** sopimuspuoli vuodesta 2008 lähtien, ja sen suorittamaa täytäntöönpanoa tarkastellaan uudelleen yleissopimuksen mukaisesti. EU ja jäsenvaltiot työskentelevät Euroopan neuvoston lahjonnan vastaisen valtioiden ryhmän (GRECO) ja G20-ryhmän puitteissa korruption ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Kesäkuussa 2021 järjestettävä Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen erityisistunto on merkittävä tilaisuus edistää korruption torjuntaa maailmanlaajuisesti.

Jäsenvaltioiden on myös kriminalisoitava EU:n kansalaisten ja yritysten kumppanimaissa harjoittama korruptio ja asetettava siihen syyllistyneet syytteeseen **OECD:n kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjuntaa koskevan yleissopimuksen** velvoitteiden mukaisesti. Tärkeitä tekijöitä korruption

⁶⁷ Neuvoston puitepäättös 2003/568/YOS, tehty 22 päivänä heinäkuuta 2003, lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla ja vuonna 1997 hyväksytty yleissopimus sellaisen lahjonnan torjumisesta, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä (EUVL L 192, 31.7.2003).

maailmanlaajuisessa torjunnassa ovat johdonmukainen syytteenpano ja tuomioiden antaminen ulkomailla tapahtuneesta korruptiosta.

3.3. Talouteen ja yhteiskuntaan soluttautumiseen puuttuminen

Rikollisryhmät sijoittavat osan huomattavista tuloistaan laillisiin liiketoimintoihin eri aloilla, kuten kiinteistö- ja rakennusalailla, kuljetusalailla ja vieraanvaraisuusalailla.⁶⁸ Näiden alojen yrityksiä hallitsemalla rikollisjärjestöt voivat suorittaa laittomille varoille rahanpesun ja maksimoida voittonsa. Järjestäytyneen rikollisuuden soluttautuminen vahingoittaa laillista taloutta ja vääristää markkinasääntöjä. Covid-19-pandemian aiheuttaman taloudellisen tilanteen vuoksi vallitsee yhä suurempi riski siitä, että järjestäytynyt rikollisuus ottaa haltuunsa heikentyneessä asemassa olevia yrityksiä ja soluttautuu kokonaisille liike-elämän osa-alueille. On jo olemassa todisteita rikollisista yrityksistä tehdä talouden elpymistä tukeviin erilaisiin rahoitusmekanismeihin kohdistuvia petoksia.⁶⁹ Jotta voidaan puuttua tähän uhkaan ja tunnistaa keskeisiä seikkoja, jotka koskevat toimia ja tietoisuuden lisäämistä, jäsenvaltioiden ja Europolin on luotava tiedustelutilannekuva rikollisten investointien laajuudesta ja asteesta, soluttautumismenetelmistä ja vaarassa olevista aloista.

Parhaiden käytäntöjen vaihdosta, jota edistetään **hallinnollista lähestymistapaa**⁷⁰ koskevassa eurooppalaisessa verkostossa, voitaisiin ottaa opiksi, kun paikallisviranomaiset käyttävät yhteistyössä lainvalvontaviranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan kanssa hallinnollisia välineitä, kuten lupia, tarjouspyyntöjä ja tukia koskevia menettelyjä, joilla pyritään estämään järjestäytyneen rikollisuuden soluttautuminen laillisiin yrityksiin ja hallinnolliseen infrastruktuuriin. Paikallisviranomaisilla olisi oltava valtuudet perusoikeuksia tinkimättä kunnioittaen asettaa esteitä, jotka suojaavat talousrakennetta järjestäytyneeltä rikollisuudelta.

Lisäksi **paikallinen ulottuvuus** on keskeinen tekijä, joka kaventaa rikollisryhmien mahdollisuuksia täydentää rivejään. Järjestäytyneen rikollisuuden ympäristössä ja sosioekonomisesti heikossa asemassa olevilla alueilla kasvaneet ihmiset ovat muita alttiimpia rikolliseen toimintaan rekrytoinnille. He aloittavat pikkurikoksista tai pienistä tehtävistä organisaatiossa, ja myöhemmin heistä tulee rikollisjärjestöjen jäseniä ja johtajia. Kohdennetuilla toimilla tietyillä asuinalueilla ja tietyissä yhteisöissä on onnistuttu tarjoamaan vaihtoehtoja, jotka estävät nuoria liittymästä väkivallan ja rikollisuuden täyttämään elämään. Olennaisen tärkeitä ovat myös rikoksentorjuntatoimet, kuten lähipoliisitoiminta tai tiedotuskampanjat alueilla, joihin rikollinen toiminta erityisesti vaikuttaa, jotta voidaan parantaa yhteiskunnan selviytymiskykyä järjestäytyneiden rikollisryhmien toimintaa vastaan.

⁶⁸ Tutkimus *Mapping the risk of serious and organised crime infiltration in legitimate businesses*, maaliskuu 2021, DR0221244ENN, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/64101>

⁶⁹ Europol, vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskeva uhkakuva-arvio (EU SOCTA), vuoden 2021 raportti, 12.4.2021, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>

⁷⁰ Hallinnollinen lähestymistapa vakavaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen täydentää perinteistä lainvalvontatoimintaa. Se tarjoaa lisävälineitä, joilla ehkäistään ja torjutaan oikeudellisen infrastruktuurin väärinkäyttöä monialaisen yhteistyön avulla jakamalla tietoja ja toteuttamalla toimia esteiden asettamiseksi soluttautumiselle.

Komissio edistää rikosten torjuntaa koskevan tietämyksen ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa Euroopan rikoksentorjuntaverkoston kautta.

Keskeiset toimet:

Komissio aikoo

- ehdottaa **menetetyksi tuomitsemista koskevan direktiivin ja varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavia toimistoja** koskevan neuvoston päätöksen tarkistamista (vuosi 2022)
- arvioida voimassa olevia **korruption vastaisia EU:n sääntöjä** (vuosi 2022)
- edistää **yhteistyötä** ja tietojenvaihtoa **korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden välisestä yhteydestä**, myös Europolin kautta.

Jäsenvaltioita kehoitetaan

- **suorittamaan järjestelmällisesti talousrikostutkinta** järjestäytynyttä rikollisuutta koskevissa tutkintatoimissa ja suorittamaan järjestelmällisesti varallisuuden takaisin hankintaa koskevia tutkintatoimia heti, kun rahoitusympäristöstä käy ilmi, että on olemassa rikollista varallisuutta
- saattamaan nopeasti, elokuun 2021 määräaikaan mennessä, **rahoitustietojen saatavuuden helpottamista koskeva direktiivi** osaksi kansallista lainsäädäntöä
- **vaihtamaan strategisia tietoja** sellaisten **alojen** kanssa, **jotka ovat vaarassa** joutua järjestäytyneiden rikollisryhmien soluttautumisen kohteeksi (julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet)
- tehostamaan lainvalvontaviranomaisten **erikoistumista** ja vahvistamaan korkean tason **korruptiotapausten** tutkinnasta, syytteenpanosta ja oikeudenkäynneistä vastaavia elimiä.

Jäsenvaltioita ja Europolia kehoitetaan

- parantamaan **tiedustelutilannekuvaa soluttautumisen** uhkasta laillisessa taloudessa arvioimalla riskejä ja järjestäytyneiden rikollisryhmien käyttämiä menetelmiä.

4. Lainvalvontaviranomaisten ja oikeuslaitoksen digiosaamisen varmistaminen

4.1. Digitaalisten johtolankojen ja todisteiden saatavuus

Johtolankojen ja todisteiden etsiminen, johon kuuluu laillinen pääsy viestintätietoihin, on lainvalvontaan liittyvien tutkintatoimien ja syytteenpanon kulmakivi, jonka avulla rikolliset saadaan oikeuden eteen. Koska yhä suurempi osa elämästämme ja toiminnastamme tapahtuu verkossa, myös rikollisuuden jättämät jäljet ovat digitaalisia. Järjestäytynyttä rikollisuutta suunnitellaan, toteutetaan ja salataan verkossa. Siellä myös markkinoidaan laittomia aineita ja tuotteita sekä etsitään näppäriä tapoja voittojen rahanpesuun fyysisten rajojen estämättä. Ongelman mittakaavaa suurentaa nopeasti kehittyvä teknologia. Joidenkin johtolankojen ja todisteiden siirtyminen fyysisestä tilasta verkkoon tuo mukanaan erilaisia

haasteita, kuten nopeuden, jolla tietoa voidaan siirtää eri lainkäyttöalueiden välillä, ja mahdollisuuden piiloutua salauksen taakse. Lisäksi kaikkia **välineitä todisteiden keräämiseen ja toimenpiteitä, jotka on suunniteltu fyysistä näyttöä varten, ei ole vielä täysin mukautettu digitaaliseen maailmaan.**⁷¹ Tämä voi haitata tai hidastaa rikostutkintaa ja syytteenpanoa, koska tietoja ei ole saatavilla tai niitä ei saada käyttöön ajoissa.

Järjestäytyneen rikollisuuden tutkinnat edellyttävät yleisesti sähköisten viestintätietojen saatavuutta, jotta voidaan yhdistää toisiinsa rikos, rikoksen tekijä ja hänen uhrinsa ja jäljittää rikollisverkostoja. Kun otetaan huomioon järjestäytyneen rikollisverkoston laajuus ja rakenne, lainvalvontaviranomaisten on vaikea jäljittää tätä viestintää ilman viestinnän metatietojen takautuvaa saatavuutta. Tällaisen tiedon puute tekee taustalla olevien keskeisten toimijoiden tunnistamisen erityisen haasteelliseksi. Siksi tunnistaminen ja pidättäminen koskevat usein vain näiden verkostojen alhaisimmassa asemassa olevia, rikospaikalla olleita henkilöitä, eivät niinkään keskeisiä toimijoita.⁷² Lisäksi järjestäytyneet rikollisryhmät käyttävät nykyaikaista teknologiaa seuraavan huumausaineluovutuksen järjestämiseen, seuraavan murron lupaavien kohteiden jakamiseen, kohtaamispaikan sopimiseen aseellista ryöstöä varten tai kyberrikollisten järjestäytyneiden rikollisryhmien tapauksessa pankkitoiminnan haaitaohjelmahyökkäysten toteuttamiseen.

Digitaalisten todisteiden ja johtolankojen saamisen varmistamiseksi tutkinnassa jäsenvaltiot ovat laatineet **tietojen säilyttämistä koskevia säännöstöjä.** Sähköisen viestinnän luottamuksellisuuden periaatteen vuoksi viestintäpalvelujen tarjoajat ovat saattaneet poistaa metatiedot siihen mennessä, kun lainvalvontaviranomaiset pyytävät niitä käyttöönsä. Tällaisissa tapauksissa voidaan menettää tärkeää todistusaineistoa, ellei lainsäädännössä edellytetä, että palveluntarjoajien on säilytettävä viestinnän metatietoja kohtuullisen pitkään tietojen säilyttämistä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Tämä saattaa johtaa siihen, että rikoksia ei pystytä tutkimaan menestyksellisesti tai uhreja ei tunnisteta. Viestinnän metatiedot ovat erityisen tärkeitä esimerkiksi kyberrikollisuuden tutkinnassa ja syytteenpanossa. Ne ovat usein ensisijainen keino rikoksen havaitsemiseen ja keskeisiä todisteita. Ne voivat myös olla tärkeä keino vahvistaa (tai osoittaa vääriksi) muita tosiseikkoihin liittyviä todisteita. Lisäksi tietojen säilyttämisen merkitystä korostavat järjestäytyneen rikollisuuden, kuten laittoman huumausainekaupan, ihmiskaupan tai rahanpesun, monimutkaisuus sekä aika, joka kuluu tällaisen rikollisuuden tutkimiseen, kun uusia epäiltyjä ilmenee vasta tutkinnan aikana.

Samalla tietojen säilyttämistä koskevat toimenpiteet herättävät tärkeitä kysymyksiä sen suhteen, puututaanko niillä perusoikeuksiin, kuten yksityisyyden takaavaan oikeuteen ja henkilötietojen suojaan. Euroopan unionin tuomioistuin on viimeaikaisissa tietojen säilyttämistä koskevissa tuomioissaan⁷³ vahvistanut aiemman oikeuskäytäntönsä, jonka

⁷¹ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/e-evidence-cross-border-access-electronic-evidence_en#internaleurulesproposalonevidence

⁷² https://www.bka.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/Kurzmeldungen/180611_MINDESTSPEICHERFRISTE N.html.

⁷³ Tuomiot asiassa C-623/17, *Privacy International*, sekä yhdistetyissä asioissa C-511/18, C-512/18 ja C-520/18 *La Quadrature du Net a.o.*, 6.10.2020, ja asiassa C-746/18 *H.K. v Prokuratuur*, 2.3.2021.

mukaan sähköisen viestinnän tiedot ovat luottamuksellisia eikä liikenne- ja sijaintitietoja periaatteessa voida säilyttää yleisesti ja erotuksetta. Tietojen säilyttämistoimenpiteiden soveltamisalaa voidaan perustella sillä, että niillä puututaan perusoikeuksiin vain silloin, kun ne ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia tavoitteeseen nähden. Tilintarkastustuomioistuin on esittänyt poikkeuksia tähän kansalliseen turvallisuuteen, yleiseen puolustukseen ja turvallisuuteen tai rikosten ehkäisemiseen, tutkintaan, paljastamiseen ja syytteenpanoon liittyvään sääntöön.⁷⁴ Komissio analysoi ja hahmottelee tuomioistuimen tuomioiden mukaisesti mahdollisia lähestymistapoja ja ratkaisuja, jotka vastaavat lainvalvontaviranomaisten ja oikeuslaitoksen tarpeisiin tavalla, joka on toiminnallisesti hyödyllinen, teknisesti mahdollinen ja oikeudellisesti järkevä ja kaikilta osin perusoikeuksien mukainen. Komissio kuulee jäsenvaltioita kesäkuun 2021 loppuun mennessä ja suunnittelee sen perusteella, miten asiassa olisi edettävä.

Tehokkaat lainvalvontatoimet edellyttävät myös digitaalisen näytön oikea-aikaista saatavuutta silloin, kun se on jakautunut eri lainkäyttöalueilla toimivien palveluntarjoajien hallintaan. Komissio ehdotti vuonna 2018 **sähköistä todistusaineistoa koskevaa pakettia** helpottamaan sähköisten todisteiden rajatylittävää saatavuutta eurooppalaisten esittämisen- ja säilyttämismääräysten perusteella. Euroopan parlamentti ja neuvosto käyvät nyt komission tukemia toimielinten välisiä keskusteluja löytääkseen tarvittavan yhteisen perustan näiden ehdotusten nopealle hyväksymiselle. Lisäksi kaikkien jäsenvaltioiden olisi osallistuttava sähköisen todistusaineiston digitaaliseen vaihtojärjestelmään (eEDES) osana lainvalvonnan ja oikeuslaitoksen digitalisoinnin nopeuttamistoimia.⁷⁵ Samalla on edistytävä nopeasti monenvälisissä ja kahdenvälisissä kansainvälisissä neuvotteluissa, jotta helpotetaan yhteistyötä kansainvälisten kumppaneiden kanssa ja vahvistetaan kansainvälisesti yhdenmukaiset säännöt sähköisten todisteiden rajatylittävästä saatavuudesta.⁷⁶

Kun otetaan huomioon yhä laajemmat hyökkäykset, sähköisten todisteiden kerääminen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, ennen tilanteen korjaamista on edelleen olennaisen tärkeää tutkinnan menestymisen kannalta, koska se lisää pelotevaikutusta. Tätä varten lainvalvontaviranomaisten ja kyberturvallisuusyhteisön olisi tehtävä tiivistä yhteistyötä yhteisten ja kattavien vastatoimien varmistamiseksi. Lisäksi tutkinnat edellyttävät nopeaa ja luotettavaa pääsyä WHOIS-tietoihin, koska ne auttavat muun muassa tunnistamaan järjestäytyneitä rikollisryhmiä, jotka käyttävät säännöllisesti väärin verkkotunnusjärjestelmää ja muita internetprotokollia kyberhyökkäyksissään tai muissa rikoksissaan, kuten huijauksissa tai laittomien tuotteiden ja palvelujen levittämisessä.

⁷⁴ Tuomioistuin salli erityisesti käyttäjien henkilöllisyyden yleisen ja erotuksetta tapahtuvan säilyttämisen kaikkien rikosten torjumiseksi sekä internet-liittymän lähteelle annettujen IP-osoitteiden yleisen ja erotuksetta tapahtuvan säilyttämisen vakavien rikosten torjumiseksi. Unionin tuomioistuimen perustelut perustuvat perusoikeuskirjaan ja analyysiin, joka koskee näiden oikeuksien loukkaamisen välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta.

⁷⁵ Komission tiedonanto *Oikeudenkäytön digitalisointi Euroopan unionissa – Välineet mahdollisuuksien hyödyntämiseen*, COM(2020) 710 final, 2.12.2020.

⁷⁶ Erityisesti tietoverkkorikollisuutta koskevan Euroopan neuvoston Budapestin yleissopimuksen toinen lisäpöytäkirja sekä EU:n ja Yhdysvaltojen välinen sopimus sähköisen todistusaineiston rajatylittävästä saatavuudesta.

Salaus on digitaalimaailmassa olennaisen tärkeää, sillä se turvaa digitaaliset järjestelmät ja sähköiset maksutapahtumat sekä suojaa myös useita perusoikeuksia, kuten sananvapautta, yksityisyyttä ja tietosuojaa.⁷⁷ Jos sitä kuitenkin käytetään rikollisiin tarkoituksiin, sillä salataan rikollisten henkilöllisyys ja piilotetaan heidän viestiensä sisältö. Komissio ehdotti *Yhdennessätoista raportissa edistymisestä kohti toimivaa ja todellista turvallisuusunionia*⁷⁸ kuutta käytännön toimenpidettä lainvalvontaviranomaisten ja oikeuslaitoksen tukemiseksi, kun ne kohtaavat laitteisiin (kuten puhelimiin tai kiintolevyihin) tallennettuja salattuja tietoja rikostutkinnan yhteydessä ilman, että salausta kielletään, rajoitetaan tai heikennetään. Komissio käynnisti osana näitä toimenpiteitä joulukuussa 2020 Europolin uuden salauksenpurkuvälineen, joka auttaa vastaamaan näihin haasteisiin. Euroopan kyberrikollisuuden tutkinnan koulutusryhmä on kehittänyt koulutusmoduuleja ja järjestänyt pilottikursseja, jotka on rahoitettu sisäisen turvallisuuden rahastosta. Nämä kurssit sisältyvät Euroopan poliisiakatemia (CEPOL) säännölliseen koulutustarjontaan.

Valtavirtalaitteiden ohella kasvussa ovat salatun viestinnän laitteiden erikoismarkkinat. Tällaisia laitteita hankkivat ja käyttävät myös järjestäytyneet rikollisryhmät. Kuten viimeaikaiset EncroChat- ja Sky ECC -operaatiot ovat osoittaneet, EU:n lainvalvontaviranomaisten on jatkuvasti kehitettävä valmiuksiaan käsitellä salattua tietoa sovellettavien lakien mukaisesti rikostutkinnan yhteydessä.

Neuvosto hyväksyi joulukuussa 2020 päätöslauselman⁷⁹, jossa kehoitetaan käymään aktiivista keskustelua teknologiateollisuuden kanssa ja kehittämään asianmukainen sääntelykehys, joka antaisi kansallisille viranomaisille mahdollisuuden hoitaa operatiiviset tehtävänsä tehokkaasti samalla, kun suojellaan yksityisyyttä, perusoikeuksia ja viestinnän turvallisuutta. Lisäksi neuvosto pyysi parantamaan jäsenvaltioiden sekä Euroopan unionin toimielinten ja elinten toimien koordinoitua. Kuten terrorismin vastaisessa toimintaohjelmassa⁸⁰ on jo ilmoitettu, komissio pyrkii löytämään teknisiä, operatiivisia ja lainsäädännöllisiä ratkaisuja, joilla varmistetaan salattujen tietojen laillinen saanti ja säilytetään samalla toimiva salaus yksityisyyden ja viestinnän turvallisuuden suojaamiseksi.

Komissio toteutti vuonna 2020 yhdessä teollisuuden, salauksen asiantuntijoiden, kansalaisjärjestöjen jäsenten ja toimivaltaisten viranomaisten kanssa asiantuntijaprosessin sellaisten teknisten ratkaisujen määrittämiseksi, jotka voisivat auttaa yrityksiä erityisesti havaitsemaan lasten seksuaalisen hyväksikäytön läpivalutuksessa sähköisessä viestinnässä. Komissio tukee tutkimusta sen määrittämiseksi, mitkä tekniset ratkaisut ovat toteutuskelpoisimpia ja mitä niistä yritykset voisivat laajentaa ja panna laillisesti täytäntöön.

⁷⁷ Komission tiedonanto *EU:n turvallisuusunionistrategiasta*, COM(2020) 605 final, 24.7.2020; Komission tiedonanto *Ensimmäinen edistymiskertomus EU:n turvallisuusstrategiasta*, COM(2020) 797 final, 9.12.2020.

⁷⁸ *Yhdestoista raportti edistymisestä kohti toimivaa ja todellista turvallisuusunionia*, COM(2017) 608 final, 18.10.2017.

⁷⁹ Neuvoston päätöslauselma salauksesta – Turvallisuus salauksen avulla ja salauksesta huolimatta, 13084/1/20 REV 1, 24.11.2020.

⁸⁰ Komission tiedonanto *EU:n terrorisminvastainen ohjelma: ennakointi, ennaltaehkäisy, suojelu ja vastatoimet*, COM(2020) 795 final, 9.12.2020.

Laajemmin ottaen komissio ohjaa prosessia analysoidakseen asiaankuuluvien sidosryhmien kanssa olemassa olevia valmiuksia ja toimintamalleja, joilla mahdollistetaan salattujen tietojen laillinen ja kohdennettu saatavuus rikostutkinnan ja syytteenpanon yhteydessä. Nämä toimintamallit eivät saisi johtaa salauksen yleiseen heikkenemiseen tai kohdentamattomaan tarkkailuun. Tässä analyysissä keskitytään nykyisten esteiden poistamiseen ja ennakoidaan myös sala- ja salauksenpurkuteknologioiden todennäköistä kehitystä sekä tarvittavaa yhteistyötä tiedemaailman ja yksityisen sektorin kanssa. Lisäksi komissio tehostaa toimiaan standardoinnin alalla laillisten telekuunteluvalmiuksien ylläpitämiseksi 5G:n yhteydessä ja laajemminkin. Tämän prosessin tuloksena komissio ehdottaa vuonna 2022 **etenemistapaa**, joka koskee salattujen tietojen laillista ja kohdennettua saatavuutta rikostutkinnan ja syytteenpanon yhteydessä ja joka perustuu perusteelliseen kartoitukseen siitä, miten jäsenvaltiot käsittelevät salausta, sekä useiden sidosryhmien väliseen prosessiin, jolla tutkitaan ja arvioidaan konkreettisia vaihtoehtoja (oikeudellisia, eettisiä ja teknisiä).

4.2. Tehokkaat välineet ja teknologiat

Lainvalvontaviranomaisilla ei useinkaan ole keinoja hankkia digitaalisten tutkintatoimien tekemiseen tarvittavia sopivia välineitä. Yli 80 prosentissa rikoksista on nykyään digitaalinen komponentti. Myös silloin, kun rikokset tehdään muualla kuin verkossa, lähes jokaisen lainvalvonnasta vastaavan viranomaisen ja syyttäjän on tunnettava rikosten tutkimiseen verkossa liittyvät perusasiat.⁸¹ Järjestäytyneen rikollisuuden havaitsemiseksi ja syytteen asettamiseksi tutkijoiden on havaittava epäilyttävä verkkotoiminta, seurattava virtuaalivaluutoilla tehtäviä rikollisia liiketoimia, ymmärrettävä, mitä he ovat löytäneet (tiedot voidaan salata tai ne on asetettava muiden tietojen yhteyteen), säilytettävä tiedot ja käytettävä niitä sähköisenä todisteena tuomioistuimessa.

Erikoistumattomien lainvalvonta- ja syyttäjälaitosten kapasiteettia ja valmiuksia on lisättävä pikaisesti.⁸² Myös digitaalisten tutkintatoimien asiantuntemus on puutteellista tietyillä aloilla, kuten esineiden internetissä tehtävässä rikostutkinnassa⁸³. Lainvalvontaviranomaisten ja oikeuslaitoksen on pysyttävä ajan tasalla rikollisten käyttämästä nopeasti kehittyvästä teknologiasta ja heidän rajatylittävästä toiminnastaan. Se edellyttää koordinoitua työvälineiden ja koulutuksen kehittämisessä jäsenvaltioiden kesken ja eri alojen välillä esimerkiksi digitaalisessa forensiikassa, julkisiin lähteisiin perustuvassa tiedustelussa, kryptovaluutoissa ja anonymiverkossa tapahtuvissa tutkintatoimissa. Niissä voidaan pyrkiä esimerkiksi saamaan pääsy laittomia tavaroita ja palveluja myyville foorumeille ja mahdollisuuksien mukaan poistaa ne. Kansalliset viranomaiset eivät myöskään aina pysty

⁸¹ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European Production and Preservation Orders for electronic evidence in criminal matters and Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on the appointment of legal representatives for the purpose of gathering evidence in criminal proceedings*, SWD(2018) 118 final, 17.4.2018.

⁸² Ks. komission tiedonanto *Oikeuden varmistaminen EU:ssa – eurooppalainen oikeusalan koulutusstrategia vuosiksi 2021–2024*, COM(2020) 713 final, 2.12.2020, jossa korostetaan tarvetta antaa ammattilaisille mahdollisuus vastata uusiin haasteisiin.

⁸³ Liitettyjen laitteiden ja esineiden internetin järjestelmien tietojen rikostekninen analyysi.

käyttämään avoimeen lähdekoodiin perustuvia teknisiä ratkaisuja, koska ne eivät tiedä, mitä ratkaisuja on kehitetty ja saatavilla, vaatimuksissa ja asiantuntemuksen tasoissa on eroja eikä jatkokehitystä ja ylläpitoa tueta. Samanaikaisesti eri viranomaisen ja jäsenvaltioiden välisen koordinoinnin puute aiheuttaa sen, että saatetaan toteuttaa päällekkäisiä aloitteita. Nykyisillä EU:n mekanismeilla (EMPACT, Europolin, CEPOLin ja Eurojustin kaltaiset EU:n virastot, toimijoiden verkostot ja sisäisen turvallisuuden rahaston kaltaiset rahoitusohjelmat) voi olla keskeinen merkitys verkossa tehtävien tutkintatoimien tehokkaamman lähestymistavan edistämiseksi koordinoituilla ja hyvin kohdennetuilla toimilla, joilla kehitetään valmiuksia ja osaamista.

Verkkorikostutkijoiden tarpeet on tunnistettava luotettavasti. Europolin olisi toimeksiantonsa mukaisesti ja yhdessä EU:n turvallisuuden innovaatiokeskuksen⁸⁴ kanssa koordinoitava **kattavaa analyysia digitaalisen tutkinnan alaan liittyvistä teknisistä puutteista ja tarpeista** sekä ennakkotutkimuksia, joka on olennainen tutkimuksen, innovoinnin ja kehityksen ohjelmien ja valmiuksien kehittämistä edistävien politiikkavälineiden ohjaamisessa. On tärkeää, että asianomaiset tahot ja verkostot⁸⁵ tukevat tätä työtä. Tämän perusteella Europolin ja EU:n turvallisuuden innovaatiokeskuksen olisi vahvistettava tutkimuksen ja kehityksen painopisteet, jotka jäsenvaltioiden on validoitava.⁸⁶ Komissio kuulee jäsenvaltioita ja muita sidosryhmiä vuoden 2021 loppuun mennessä, jotta voidaan esittää selkeä näkemys käytössä olevista käytännön mekanismeista ja käytettävissä olevista resursseista, joilla tuetaan lainvalvontaviranomaisten valmiuksia digitaalisten tutkintatoimien alalla, sekä selvittää asianomaisten tahojen rooleja ja vastuuta ja toteuttaa tarvittaessa jatkotoimia.

Tutkimus ja innovointi ovat välttämättömiä sekä tutkintaan käytettävän teknologian että teknologian helpottaman rikollisuuden torjunnan kannalta. EU:n tutkimus- ja innovointiohjelmasta (Horisontti 2020) on rahoitettu innovatiivisten teknologiaratkaisujen kehittämistä kansallisten viranomaisten valmiuksien parantamiseksi järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Tätä työtä vahvistetaan entisestään uudella Horisontti Eurooppa -ohjelmalla, jolla rahoitetaan tutkimushankkeita järjestäytyntä rikollisuutta koskevan tiedustelutilannekuvan parantamiseksi, välineiden ja opetussuunnitelmien kehittämiseksi sekä virastojen välisen yhteistyön vahvistamiseksi.

Komissio edistää sellaisten **korkealaatuisten tietoaineistojen saatavuutta, joita tarvitaan kehitettäessä tutkintavälineitä**, kuten tekoälyjärjestelmiä, ja jotka vastaavat lainvalvontatarpeisiin rikostutkinnassa, kuten suurten tietomäärien analysoinnissa tai pimeässä verkossa tehtävissä tutkintatoimissa. Tätä varten komissio tukee DIGITAL-

⁸⁴ EU:n sisäisen turvallisuuden innovaatiokeskus on yhteistyöverkosto, joka tukee EU:n virastojen, jäsenvaltioiden, Euroopan komission yhteisen tutkimuskeskuksen ja muiden asiaankuuluvien tahojen innovaatiolaboratorioita innovatiivisten huipputuotteiden toimittamisessa.

⁸⁵ ENFSI, ENLETS, i-LEAD ja ILEAnet.

⁸⁶ Jäsenvaltioiden kuulemista varten parhaita muotoja olisivat Europolin selvityslautakunta ja kyberrikollisuutta käsittelevä EU:n erityisryhmä (työryhmä, jossa kokoontuvat EU:n lainvalvontaviranomaisten kyberrikollisuutta tutkivien yksiköiden päälliköt).

ohjelman kautta sellaisen eurooppalaisen turvallisuustietoalueen⁸⁷ luomista, joka on keskeisessä asemassa lainvalvontavälineiden kehittämisessä, kouluttamisessa ja arvioinnissa ja edistävät Euroopan datastrategiaa perusoikeuksia tinkimättömästi kunnioittaen. Lisäksi komissio tukee jäsenvaltioita tekoälyratkaisuja koskevissa pilottihankkeissa⁸⁸, joilla edistetään lainvalvontayhteisön innovointia. Lainvalvontaviranomaisten, teollisuuden ja tiedemaailman olisi tehtävä yhteistyötä EU:n rahoituksella tuettavassa verkostossa, jotta voidaan **kehittää EU:n lainvalvontatarpeisiin vastaavia EU:n tason välineitä ja ratkaisuja**⁸⁹ ja siten tukea Europolin työtä palvelujen ja teknisten ratkaisujen tarjoamisessa EU:n lainvalvontaviranomaisille. Verkoston olisi varmistettava Horisontti Eurooppa -ohjelman ja sisäisen turvallisuuden rahaston hankkeiden kestävyys ja tuettava Euroolia tässä pyrkimyksessä.

Verkoston olisi toimitettava tuloksensa Europolin kautta lainvalvontaviranomaisille maksutta ja jatkuvasti parannettava olemassa olevia ratkaisuja. Tätä tarkoitusta varten Europolin olisi toimittava keskitettynä palvelupisteenä, joka tarjoaa kansallisten lainvalvontaviranomaisten käyttöön välineitä ja palveluja, kuten haittaohjelmien analysointia.

4.3. Osaamisen, tietämyksen ja operatiivisen asiantuntemuksen saatavuuden parantaminen

Vaikka digitaalisten todisteiden tutkiminen ja analysointi on keskiössä valtaosassa tutkintatoimista, kaikissa jäsenvaltioissa ei edelleenkään ole rikosprosessien yhteydessä saatavilla tarvittavan tasoisia taitoja, taktiikoita ja tekniikoita digitaalisessa tutkinnassa tai digitaalisessa forensiikassa, minkä vuoksi niitä on laajennettava ja syvennettävä useimmissa jäsenvaltioissa. Lisäksi huipputasoinen operatiivisen asiantuntemuksen saatavuus tietyillä aloilla, kuten esineiden internetiin liittyvissä rikosteknisissä kysymyksissä, on monissa jäsenvaltioissa edelleen ongelma.

Koulutuksen kehittämisen olisi perustuttava digitaalisen tutkinnan suorittamiseen tarvittavan pätevyyden ja siihen liittyvien ammatillisten profiilien (esim. data-analyttikko, verkkotutkija tai digitaalisen forensiikan asiantuntija) määrittelyyn. Tätä varten Europolin ja CEPOLin olisi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa⁹⁰ määriteltävä ja päivitettävä säännöllisesti **koulutuksen**

⁸⁷ Vuosien 2021–2022 DIGITAL-työohjelmaan sisältyy toimi, jolla on määrä luoda turvallisuusinnovointia koskevan federoidun tietoarkkitehtuurin puitteet rahoittamalla eurooppalaisen turvallisuustietoalueen kansallisten osien perustamista innovointia varten. Tämä mahdollistaisi innovoinnin ja kehittämisen perustamalla EU:n laajuinen ekosysteemi, jonka avulla voidaan jakaa, kehittää, testata, kouluttaa ja validoida tekoälyvälineiden algoritmeja lainvalvonta- ja turvallisuustarkoituksia varten erityyppisten tietokokonaisuuksien, kuten pseudotoiminnallisten ja anonymisoitujen tietokokonaisuuksien pohjalta Euroopan datastrategian mukaisesti (komission tiedonanto *Euroopan datastrategia*, COM(2020) 66 final, 19.2.2020). Vuoden 2022 ensimmäisellä neljänneksellä käynnistetään ehdotuspyyntö vähintään kuuden lainvalvontaviranomaisen ja kahden yrityksen osallistumisesta 5–10 miljoonan euron suuruiseen avustukseen, joka edellyttää 50 prosentin yhteisrahoitusta.

⁸⁸ Komission valkoisessa kirjassaan *Tekoälystä – Eurooppalainen lähestymistapa huippuosaamiseen ja luottamukseen* esittämän tekoälyä koskevan aloitteen mukaisesti, COM(2020) 65 final, 19.2.2020.

⁸⁹ Tätä varten Euroopan komissio rahoittaa esimerkiksi Euroopan kyberrikollisuuden vastaisen teknologian kehittämisyhdistystä (<https://www.eactda.eu/>) sisäisen turvallisuuden rahaston (poliisi) vuotuisen työohjelman 2020 mukaisesti.

⁹⁰ Vuonna 2010 perustetun kyberrikollisuutta käsittelevän Euroopan unionin erityisryhmän puitteissa. Erityisryhmä koostuu eri jäsenvaltioiden kansallisten kyberrikollisuusyksiköiden päälliköistä sekä Europolin,

osaamiskehys. Tämän perusteella komission olisi tuettava koulutusmateriaalin kehittämistä Euroopan kyberrikollisuuden tutkinnan koulutusryhmän kautta sekä koulutuksen tarjoamista kansallisella tasolla käytettävissä olevien välineiden kautta.⁹¹

CEPOLin ja Euroopan juridisen koulutusverkoston (EJTN) olisi arvioitava säännöllisesti koulutustarpeita ja asetettava koulutuksen toteuttaminen etusijalle vastaavasti myös lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten yleisen digitaalisen osaamisen kehittämiseksi edelleen. CEPOLin olisi koulutuksen osaamiskehyksen perusteella tehtävä myös tiivistä yhteistyötä toimijoiden⁹² ja jäsenvaltioiden kanssa **sertifiointi- tai akkreditoitijärjestelmien luomiseksi digitaalisen tutkinnan asiantuntijoille**. Tällaiset järjestelmät 1) lisääisivät niiden asiantuntijoiden määrää, jotka voisivat tarjota koulutusta tietyillä aloilla, 2) helpottaisivat rajatylittävää yhteistyötä, koska sertifiointi tai akkreditointi antaisi takeet todisteiden keräämisestä ja käsittelystä ja varmistaisi niiden hyväksyttävyyden tuomioistuimissa myös muilla lainkäyttöalueilla ja 3) helpottaisivat erikoistuneiden tutkijoiden yksilöimistä.

Digitaaliset tutkintatoimet voivat edellyttää EU:ssa harvinaista asiantuntemusta, kuten kryptovaluuttojen, kiristysohjelmien⁹³ ja anonyymiverkkojen tutkimuksia koskevaa asiantuntemusta. Jäsenvaltioiden olisi yksilöitävä näillä aloilla huippuosaamista kehittäneet asiantuntijat tukeakseen toisiaan operaatioissa, joissa tällaista asiantuntemusta tarvitaan. Komissio tukee Europolia sellaisten mekanismien käyttöönotossa, joilla varmistetaan, että jäsenvaltioiden viranomaisilla ja asiantuntijoilla on asianmukaiset kannustimet osallistua asiantuntijaryhmään.

Keskeiset toimet:

Komissio aikoo

- analysoida ja hahmotella mahdollisia **tietojen säilyttämistä** koskevia toimintamalleja ja ratkaisuja lainvalvontaviranomaisia ja oikeuslaitosta varten sekä kuulla jäsenvaltioita niistä kesäkuun 2021 loppuun mennessä
- ehdottaa etenemistapaa, joka koskee lainvalvontaviranomaisten laillista ja kohdennettua pääsyä **salattuihin tietoihin** rikostutkinnan yhteydessä. Tämän toimintamallin olisi perustuttava perusteelliseen kartoitukseen siitä, miten jäsenvaltiot käsittelevät salausta, sekä useiden sidosryhmien väliseen prosessiin, jossa tutkitaan ja arvioidaan konkreettisia vaihtoehtoja
- edistää ja helpottaa **jäsenvaltioiden** täyttä ja ripeää **osallistumista sähköisen todistusaineiston digitaaliseen vaihtojärjestelmään (e-EDES)**
- kehittää yhteisen tutkimuskeskuksensa avulla seurantavälineen, jolla kerätään tietoa laittomasta toiminnasta **pimeässä verkossa**

Euroopan komission ja Eurojustin edustajista (<https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-cybercrime-centre-ec3/euctf>).

⁹¹ Esimerkiksi sisäisen turvallisuuden rahaston ja teknisen tuen välineen kautta.

⁹² Euroopan kyberrikollisuuden tutkinnan koulutusryhmä on jo tehnyt aiheesta koskevaa merkittävää työtä maailmanlaajuisen verkkorikollisuuden sertifiointihankkeessaan (<https://www.ecteg.eu/running/gcc/>).

⁹³ Europol on tehnyt alan kanssa yhteistyötä perustaakseen No More Ransom -hankkeen (<https://www.nomoreransom.org/>), joka tarjoaa ennaltaehkäisyä ja salauksen purkamista koskevia välineitä.

- tukea **koulutusmoduulien ja -materiaalien kehittämistä** sekä CEPOLin, EJTN:n ja kansallisten koulutuslaitosten tarjoamien koulutusten järjestämistä.

Europolia kehotetaan

- koordinoimaan **kattavaa analyysia** digitaaliseen tutkintaan liittyvistä teknisistä puutteista ja tarpeista
- luomaan **välineiden tietovaraston**, jonka avulla lainvalvontaviranomaiset voivat tunnistaa ja käyttää huipputason ratkaisuja
- perustamaan tietokannan erikoisalojen, kuten esineiden internetin tai kryptovaluuttojen, **tutkinnan ja forensiikan asiantuntijoista** ja ylläpitämään sitä.

CEPOLia kehotetaan

- luomaan **sertifiointi- tai akkreditointijärjestelmiä** digitaalisen tutkinnan asiantuntijoille
- tarjoamaan **koulutuksen osaamiskehyksen** yhdessä Europolin kanssa ja päivittämään sitä säännöllisesti.

Euroopan parlamenttia ja neuvostoa kehotetaan

- hyväksymään pikaisesti sähköistä todistusaineistoa koskevat ehdotukset, jotta viranomaiset saisivat nopean ja luotettavan pääsyn **sähköiseen todistusaineistoon**.

Päätelmät

Tässä strategiassa esitetään painopisteet, toimet ja tavoitteet, jotka on saavutettava seuraavien viiden vuoden aikana, jotta EU olisi vahvemmassa asemassa järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Rikollisuusilmiö kuitenkin kehittyy jatkuvasti, ja on olennaista tunnistaa uudet suuntauksat ja reagoida nopeasti uuteen kehitykseen. Unionin ja sen jäsenvaltioiden on pysyttävä rikollisjärjestöjen edellä.

Siksi on aika tehostaa järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevia unionin yhteisiä toimia vahvistamalla olemassa olevia välineitä, joilla tuetaan rajatylittävää yhteistyötä, kuten oikeus- ja sisäasioiden virastojen välistä yhteistyötä, torjumalla ensisijaisena painopisteenä olevia rikoksia ja hajottamalla niiden taustalla olevia rakenteita, toteuttamalla rikollisten rahoitustoimien ja talouteen soluttautumiseen tähtäävien korruptoituneiden menetelmien vastaisia toimia sekä torjumalla rikollisten mahdollisuuksia käyttää uutta teknologiaa. Lainsäädäntö on vain niin hyvää kuin sen täytäntöönpano. Siksi on tärkeää, että jäsenvaltiot panevat olemassa olevat EU:n välineet kokonaan ja asianmukaisesti täytäntöön. Komissio jatkaa tehtäväänsä: tukee jäsenvaltioita, antaa niille jatkuvaa ohjausta ja on valmis ryhtymään pikaisiin toimiin, jos EU:n lainsäädäntöä rikotaan.

Paikan päällä toimivien viranomaisten on kyettävä hyödyntämään olemassa olevia välineitä kaikin mahdollisin keinoin rikollisen toiminnan ja rikollisjärjestöjen liiketoimintamallin hajottamiseksi. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi strategian mukaisiin toimenpiteisiin on liitettävä uusi kulttuuri, jossa lainvalvonta- ja oikeusviranomaiset tarkastavat järjestäytynyttä rikollisuutta koskevien tutkintatoimien aikana järjestelmällisesti mahdolliset rajatylittävät ja kansainväliset yhteydet. Tavoitteen saavuttamisessa voivat olla avuksi jatkokoulutusmahdollisuudet sekä lainvalvontaviranomaisten, syyttäjien ja tuomareiden vaihdot, myös kolmansien maiden kanssa.

Komissio on sitoutunut tekemään osuutensa tässä järjestäytyneen rikollisuuden vastaisessa uudistuksessa ja kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa sitoutumaan tähän yhteiseen pyrkimykseen, joka on välttämätön EU:n turvallisuuden takaamiseksi, Euroopan talouden suojelemiseksi sekä oikeusvaltioperiaatteen ja perusoikeuksien turvaamiseksi.